

ОБ ЭТИЧЕСКИХ И ИНФОРМАЦИОННЫХ ПРЕДПОСЫЛКАХ КОРРУПЦИИ

А.А. УВАРОВ

Уваров Александр Анатольевич, заведующий кафедрой конституционного и международного права Всероссийского государственного университета юстиции, доктор юридических наук, профессор.

Как социальное явление коррупция непосредственно связана с моральными устоями нашего общества и информационной открытостью функционирующей в нем публичной власти. В статье анализируются соотношение моральных и юридических норм, возможности создания и предотвращения коррупциогенных факторов, предпосылкой к которым служат определенные нравственные связи и отношения. При этом обращается внимание на виды позитивной ответственности и формы ее закрепления в кодексах этики служебного поведения и иными способами. Отмечается, что конфликт интересов, связанный со служебной деятельностью, может иметь как коррупционный, так и более широкий вектор реализации, предлагаются меры по его устранению. В статье обращается внимание на пробелы и противоречия правового регулирования в сфере отнесения сведений к служебной тайне и ограничений ее использования, на необходимость расширения гарантий граждан и СМИ на доступ к информации о деятельности судов.

Ключевые слова: публичная власть, нравственные устои, коррупционность.

On Ethical and Informational Prerequisites for Corruption

A.A. Uvarov

Uvarov Aleksandr A., Head of the Department of Constitutional and International Law of the All-Russian State University of Justice, LL.D., Professor.

As a social phenomenon, corruption is directly related to the moral foundations of our society and the informational openness of the public authorities functioning in it. The article analyzes the ratio of moral and legal norms, the possibility of creating and preventing corruption-generating factors, the prerequisites for which are certain moral ties and attitudes. At the same time, attention is drawn to the types of positive responsibility and the forms of its consolidation in the codes of ethics of official conduct and in other ways. It is noted that the conflict of interests associated with official activities can have both corruption and a broader vector of implementation, measures are proposed to eliminate it. The article draws attention to the gaps and contradictions in legal regulation in the field of classifying information as official secret and restrictions on its use, to the need to expand the guarantees of citizens and the media for access to information about the activities of the courts.

Key words: public authority, moral principles, corruption.

По данным источника ФНИСЦ РАН 2021 г., в результате массового опроса населения было выявлено, что наиболее важной проблемой граждане считают борьбу с коррупцией (40%) <1>. Поскольку коррупция - это социальное явление, то ее корни следует искать в самом обществе, в его моральных ценностях, культуре, традициях, проявляющихся во взаимоотношениях с властью. В настоящее время в России действует по различным направлениям большое количество антикоррупционных нормативных правовых актов, связанных как с предупреждением, так и с борьбой с коррупцией. Ежегодно на различных уровнях власти принимаются планы борьбы с коррупцией. Помимо общегосударственного, региональных, ведомственных и муниципальных, внутри каждого органа власти создаются и собственные антикоррупционные механизмы в виде антикоррупционных экспертиз, комиссий по разрешению конфликта интересов, этические кодексы поведения служащих и т.п. При этом активно осуществляется сотрудничество в антикоррупционной борьбе на международном уровне и во взаимоотношениях органов власти с институтами гражданского общества. Тем не менее коррупция жива и даже не проявляет тенденции к своему сокращению. Что же мешает процессам ее минимизации? Обратимся снова к данным социологических исследований, характеризующих современные взаимоотношения государственной власти и населения. По данным того же ФНИСЦ РАН 2021 г., подавляющее

большинство россиян уверено: на политику они повлиять не в силах. 16% считают, что эффекта можно добиться, напрямую обратившись в органы власти или в суд. 15% надеются на участие в выборах и референдумах. 12% готовы докрикаться до СМИ, 11% - скорее используют личные связи. Лишь каждый десятый пойдет на митинг или начнет забастовку. 4% попытаются "договориться" с чиновниками давно известными способами. 3% рассчитывают на помощь политических партий или профсоюзов. Вряд ли стоит радоваться тому, что всего лишь 4% граждан предпочитают коррупционный путь, на самом деле этот процент в разы больше. Коррупционность очень глубоко сидит в сознании даже добропорядочных людей и готова проявить себя в поведении при возникновении каких-либо проблемных, критических ситуаций в их жизни.

<1> И это на фоне проблемы смягчения социального неравенства (37%); увеличения бюджетного финансирования медицины, образования, культуры (33%); обеспечения равенства всех перед законом (31%); формирования наукоёмкой экономики (28%); укрепления международных позиций России (26%); соблюдения гарантированных конституцией прав и свобод человека (24%) и др. // Российская газета. 2021. 13 августа.

Для предотвращения коррупциогенных факторов в законодательстве важно обратить внимание на те сферы, где стыкуются моральные (нравственные) и правовые нормы. По мнению Б.Н. Нескородова, "...предпосылкой для совершения коррупционных действий является прежде всего деформированное моральное сознание, внутреннее неприятие таких понятий, как порядочность, долг, ответственность перед государством и обществом, честность, совесть, честь и достоинство. Таким образом, единственной реальной защитой от коррупции во власти может служить только полное внутреннее отрицание коррупционного поведения конкретными участниками публичных правовых отношений, их способность не поддаваться искушению получения личной выгоды за счет предательства публичных интересов и злоупотребления властью" <2>. Между тем моральная оценка поведения далеко не всегда адекватна юридической, поскольку между людьми помимо служебных отношений существует целая масса других, которые не охватываются правовыми нормами: родственные связи, дружеские отношения, гендерные симпатии, профессиональная корпоративная солидарность, партийная принадлежность, национально-культурные традиции, принадлежность к единому вероисповеданию и др. Во всех этих отношениях может отсутствовать корысть как составляющая коррупции, но тем не менее они зачастую вызывают конфликт интересов, нарушение правил служебной этики и т.п., а впоследствии есть вероятность создания благодатной почвы для возникновения коррупционных отношений. В частности, такое явление, как протекционизм, связанное с подбором и продвижением по службе людей не по деловым признакам, а по знакомству, связано с корыстью в виде необоснованного увеличения оплаты труда и иных имущественных льгот. А вот внеочередное предоставление какой-либо социальной услуги (например, оказание распределяемой по выделенным квотам медицинской помощи, устройство ребенка в детский сад и т.п.) может и не содержать корыстный мотив, если лицо, оказывающее услугу, руководствовалось чисто приятельскими, дружескими или родственными мотивами. Это не значит, что данные отношения должны оставаться вне правового поля. Лица, занимающие соответствующие должности в государственных и муниципальных учреждениях, должны помнить, что это не их собственная вотчина и они действуют как представители публичной власти. Их поведение должно быть мотивировано не только нормами негативной, но и нормами позитивной ответственности. Как отмечает А.Д. Сафронов, "...такая ответственность основывается на чувстве глубоко осознанного и интериоризованного (лично усвоенного) долга, а также убеждения в безусловной обязательности его исполнения субъектом социальных отношений, невзирая на возникающие трудности и препятствия" <3>. Типовой кодекс этики и служебного поведения государственных служащих Российской Федерации (далее также - РФ) и муниципальных служащих, утвержденный решением Президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции от 23 декабря 2010 г. (пр. N 21), предписывает, в частности, "не оказывать предпочтения каким-либо профессиональным или социальным группам и организациям, быть независимыми от влияния отдельных граждан, профессиональных или социальных групп и организаций (подп. "г" п. 11); исключать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению ими должностных обязанностей; (подп. "д" п. 11), и др." <4>. Представляется, что помимо этических профессиональных кодексов поведения огромное влияние на формирование такого рода позитивной ответственности оказывает институт присяги (клятвы), которую принимают граждане перед вступлением в должность. Дисциплинирующее воздействие оказывает и повседневная служебная форма одежды, принятая в соответствующем учреждении или органе власти. В целом этические кодексы поведения призваны восполнить существующие правовые пробелы в различного рода ситуациях, под которыми принято понимать "локализованные в пространстве и во времени

фрагменты общественной жизни, характеризующиеся качественной определенностью содержания и относительно стабильным составом участников, являющиеся первичным элементом регулирования юридической нормы" <5>. Несомненно, в жизни могут иметь место ситуации, когда из гуманных соображений и моральных принципов совесть служащего подсказывает, что он должен сделать исключение из общего правила, т.е. где-то нарушить должностную инструкцию. Несмотря на это, возникший конфликт интересов должен быть разрешен в установленном [ст. 11](#) Федерального закона от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" <6> порядке. При этом [п. 5 ст. 11](#) Закона в качестве единственной возможности предотвращения и урегулирования такого конфликта определяет отвод (самоотвод) служащего. Конфликт интересов характеризуется безусловной альтернативностью, минимальным выбором лишь из двух возможностей. Другим специфическим признаком конфликта интересов является его личностный характер <7>. Представляется, что если конфликт интересов не содержит коррупционную составляющую (в виде имущественной выгоды), он может быть разрешен и иным путем, если отступление от положений должностной инструкции вызвано, например, какими-то форс-мажорными обстоятельствами. Тем не менее разрешение данного конфликта интересов должно осуществляться не в кулуарном, а в публичном порядке, с опорой на базовые правовые принципы деятельности государственного служащего (принципы приоритета прав и свобод человека ([п. 1 ст. 4](#)), принцип защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную служебную деятельность ([п. 8 ст. 4](#) и др.)) <8>. По мнению И.В. Ирхина, "поскольку конфликт на государственной службе, выражая столкновение интересов, имеет и морально-этическую сторону (измерение), то использование кодексов этики государственного служащего и действия в его парадигме могут способствовать эффективному предотвращению конфликтов или их урегулированию" <9>.

<2> Нескородов Б.Н. Коррупционные риски в системе публичной власти, проблемы и возможные варианты их решения // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции. Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2016. С. 220.

<3> Сафронов А.Д. Деонтологическая ответственность сотрудников органов внутренних дел // Труды Академии управления МВД России. 2017. N 2. С. 97.

<4> СПС "Гарант".

<5> Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве. М., 1984. С. 77.

<6> СПС "Гарант".

<7> Михайлов В.И. Конфликт интересов: правовое регулирование и практика разрешения // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Сборник трудов по итогам Второй Всероссийской научной конференции. Институт философии и права Уральского отделения Российской академии наук. Екатеринбург, 2016. С. 192.

<8> Федеральный закон от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ "О государственной гражданской службе Российской Федерации" // СПС "Гарант".

<9> Ирхин Ю.В. Этические кодексы в современной государственной службе // Социология власти. 2011. N 4. С. 15.

Гласность как один из принципов функционирования публичной службы обеспечивает прозрачность ее функционирования и контроль общества за действиями ее представителей. Одной из информационных составляющих коррупции является стремление чиновников скрыть от рядовых граждан информацию о своей деятельности, с тем, чтобы иметь неконтролируемый ресурс возможностей своей деятельности, который они используют по личному усмотрению, в том числе в корыстных интересах. Согласно [п. 4 ст. 9](#) Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 149-ФЗ "Об информации, информационных технологиях и о защите информации" предусмотрено, что федеральными законами устанавливаются условия отнесения информации к сведениям, составляющим коммерческую тайну, служебную тайну и иную тайну, обязательность соблюдения конфиденциальности такой информации, а также ответственность за ее разглашение <10>. При этом в соответствии с [п. 7 ст. 2](#) Закона конфиденциальность информации - обязательное для выполнения лицом, получившим доступ к определенной информации, требование не передавать

такую информацию третьим лицам без согласия ее обладателя. Как отмечает Н.А. Боброва, "в известном смысле понятие конфиденциальной информации совпадает с понятием служебной тайны при условии, если понятие служебной тайны не трактуется расширительно. Однако в попытке расширить понятие служебной тайны по сравнению с государственной тайной как более узким понятием некоторые ученые и практики заходят слишком далеко, превращая в служебную тайну чуть ли не все и вся. В итоге любая мало-мальски значимая информация не выдается под предлогом служебной тайны, конфиденциальной информации или информации ограниченного распространения". По мнению того же автора, "не могут относиться ни к государственной, ни к служебной тайне персональные данные. Однако в реальной жизни находятся юристы, которые, во-первых, относят персональные данные к служебной тайне, во-вторых, произвольно расширяют понятие конфиденциальных персональных данных и относят к ним все персональные данные" <11>. Между тем напомним, что согласно п. 1 ст. 3 Федерального закона от 27 июля 2006 г. N 152-ФЗ "О персональных данных" персональные данные - любая информация, относящаяся прямо или косвенно к определенному или определяемому физическому лицу (субъекту персональных данных) <12>. В соответствии с Указом Президента РФ от 6 марта 1997 г. N 188 <13> персональные данные, т.е. сведения о фактах, событиях и обстоятельствах частной жизни гражданина, позволяющие идентифицировать его личность, входят в перечень сведений конфиденциального характера. Порядок же отнесения служебных сведений, доступ к которым ограничен органами государственной власти, к сведениям конфиденциального характера в силу этого же Указа имеет отсылочный характер (ссылка на Гражданский кодекс РФ и федеральные законы), и поскольку федерального закона о служебной тайне нет, то сохраняется возможность злоупотреблений, в том числе в коррупционных целях, со стороны представителей органов публичной власти.

<10> СПС "Гарант".

<11> Боброва Н.А. Борьба с коррупцией в вузах // Евразийский юридический журнал. 2017. N 11. С. 310.

<12> СПС "Гарант".

<13> СПС "Гарант".

Несмотря на целый ряд принятых законодательных актов, раскрывающих доступ к информации о деятельности судов, других государственных и муниципальных органов власти <14>, остается актуальным вопрос об излишней закрытости, в частности, судов от государственного и общественного контроля, способствующей развитию коррупции. В силу Закона РФ от 26 июня 1992 г. N 3132-1 "О статусе судей в Российской Федерации" <15> судьи - это, по сути, привилегированная группа людей, которая не подконтрольна и не подотчетна никому, кроме самого сообщества судей. Так, запрос в суд за предоставлением сведений о доходах судьи, его расходах и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, хотя и возможен со стороны общероссийских СМИ, но должен быть направлен на имя Председателя Верховного Суда РФ (Конституционного Суда РФ) и может быть отклонен, если не указана цель опубликования указанных сведений, а также если данный запрос будет расценен судом как давление на судью при рассмотрении им конкретного дела и приведет к умалению его независимости при осуществлении правосудия. Осуществление в отношении судьи оперативно-розыскных мероприятий, а также следственных действий (до возбуждения уголовного дела) допускается на основании решения, принимаемого судебной коллегией соответствующего суда в составе трех судей. Вследствие этого, с учетом корпоративной солидарности членов таких коллегий, доступ и сбор информации по правонарушениям, допущенным судьями, весьма затруднителен. Порядок формирования судейских сообществ, в частности квалификационных коллегий судей, исключает прямое делегирование представителей общественности (представители общественности в квалификационной коллегии судей субъекта РФ назначаются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ). В этой связи в научной литературе высказывались предложения разнообразить составы квалифицированных коллегий судей за счет не ангажированных представителей научного сообщества (профессорско-преподавательского состава юридических вузов) <16>. Представляется необходимым расширить возможности доступа СМИ и общественности к присутствию и освещению хода судебных заседаний, особенно по делам, связанным с коррупционными правонарушениями, усилить гарантии СМИ и граждан на обжалование отказов в присутствии на судебных заседаниях, а также в предоставлении необходимой для защиты прав и свобод граждан информации.

<14> См.: Федеральный закон от 22 декабря 2008 г. N 262-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности судов в Российской Федерации"; Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. N 8-ФЗ "Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления" // СПС "Гарант".

<15> СПС "Гарант".

<16> Уваров А.А. Правовые основы взаимодействия гражданского общества с государством // Право и политика. 2009. N 4. С. 730.

Литература

1. Боброва Н.А. Борьба с коррупцией в вузах / Н.А. Боброва // Евразийский юридический журнал. 2017. N 11. С. 309 - 311.

2. Ирхин Ю.В. Этические кодексы в современной государственной службе / Ю.В. Ирхин // Социология власти. 2011. N 4. С. 13 - 24.

3. Исаков В.Б. Юридические факты в советском праве / В.Б. Исаков. Москва: Юридическая литература, 1984. 144 с.

4. Михайлов В.И. Конфликт интересов: правовое регулирование и практика разрешения / В.И. Михайлов // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Материалы Второй Всероссийской научной конференции (г. Екатеринбург, 29 сентября - 1 октября 2015 г.): Сборник научных статей / Редакторы: К.В. Киселев, Е.А. Степанова, В.В. Эмих; Ответственный редактор В.Н. Руденко. Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2016. С. 185 - 204.

5. Нескородов Б.Н. Коррупционные риски в системе публичной власти, проблемы и возможные варианты их решения / Б.Н. Нескородов // Актуальные проблемы научного обеспечения государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции: Материалы Второй Всероссийской научной конференции (г. Екатеринбург, 29 сентября - 1 октября 2015 г.): Сборник научных статей / Редакторы: К.В. Киселев, Е.А. Степанова, В.В. Эмих; Ответственный редактор В.Н. Руденко. Екатеринбург: Институт философии и права УрО РАН, 2016. С. 217 - 226.

6. Сафронов А.Д. Деонтологическая ответственность сотрудников органов внутренних дел / А.Д. Сафронов // Труды Академии управления МВД России. 2017. N 2. С. 97 - 101.

7. Уваров А.А. Правовые основы взаимодействия гражданского общества с государством / А.А. Уваров // Право и политика. 2009. N 4. С. 724 - 733.

References

1. Bobrova N.A. Borba s korruptsией v vuzakh [Corruption Combating in Higher Education Institutions] / N.A. Bobrova // Evraziyskiy yuridicheskiy zhurnal - Eurasian Law Journal. 2017. N 11. S. 309 - 311.

2. Irkhin Yu.V. Eticheskie kodeksy' v sovremennoy gosudarstvennoy sluzhbe [Ethical Codes in the Modern State Service] / Yu.V. Irkhin // Sotsiologiya vlasti - Sociology of Power. 2011. N 4. S. 13 - 24.

3. Isakov V.B. Yuridicheskie fakty' v sovetskom prave [Legal Facts in Soviet Law] / V.B. Isakov. Moskva: Yuridicheskaya literatura - Moscow: Legal Literature, 1984. 144 s.

4. Mikhaylov V.I. Konflikt interesov: pravovoe regulirovanie i praktika razresheniya [A Conflict of Interests: The Legal Regulation and the Resolution Practice] / V.I. Mikhaylov // Aktualny'e problemy' nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korruptsii: Materialy' Vtoroy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii (g. Ekaterinburg, 29 sentyabrya - 1 oktyabrya 2015 g.): Sbornik nauchny'kh statey / Redaktory': K.V. Kiselev, E.A. Stepanova, V.V. Emikh; Otvetsvenny'y redaktor V.N. Rudenko - Relevant Problems of Scientific Support of the State Policy of the Russian Federation in the Corruption Combating Sphere: Materials of the Second all-Russian scientific conference (Ekaterinburg, September 29 to October 1, 2015): Collection of scientific articles / Editors: K.V. Kiselev, E.A. Stepanova, V.V. Emikh; Publishing editor V.N. Rudenko. Ekaterinburg: Institut filosofii i prava UrO RAN - Ekaterinburg: Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the RAS, 2016. S. 185 - 204.

5. Neskorodov B.N. Korrupsionny'e riski v sisteme publichnoy vlasti, problemy' i vozmozhny'e varianty' ikh resheniya [Corruption-Related Risks in the Public Government System, Problems and Ways of Solution Thereof] / B.N. Neskorodov // Aktualny'e problemy' nauchnogo obespecheniya gosudarstvennoy politiki Rossiyskoy Federatsii v oblasti protivodeystviya korrupsii: Materialy' Vtoroy Vserossiyskoy nauchnoy konferentsii (g. Ekaterinburg, 29 sentyabrya - 1 oktyabrya 2015 g.): Sbornik nauchny'kh statey / Redaktery': K.V. Kiselev, E.A. Stepanova, V.V. Emikh; Otvetstvenny'y redaktor V.N. Rudenko - Relevant Problems of Scientific Support of the State Policy of the Russian Federation in the Corruption Combating Sphere: Materials of the Second all-Russian scientific conference (Ekaterinburg, September 29 to October 1, 2015): Collection of scientific articles / Editors: K.V. Kiselev, E.A. Stepanova, V.V. Emikh; Publishing editor V.N. Rudenko. Ekaterinburg: Institut filosofii i prava UrO RAN - Ekaterinburg: Institute of Philosophy and Law of the Ural Branch of the RAS, 2016. S. 217 - 226.

6. Safronov A.D. Deontologicheskaya otvetstvennost sotrudnikov organov vnutrennikh del [Deontological Responsibility of Employees of Internal Affairs Agencies] / A.D. Safronov // Trudy' Akademii upravleniya MVD Rossii - Works of the Management Academy of the Ministry of the Interior of Russia. 2017. N 2. S. 97 - 101.

7. Uvarov A.A. Pravovy'e osnovy' vzaimodeystviya grazhdanskogo obschestva s gosudarstvom [Legal Grounds for the Interaction between a Civil Society and a State] / A.A. Uvarov // Pravo i politika - Law and Politics. 2009. N 4. S. 724 - 733.

Подписано в печать

16.05.2022
