

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ТРАНСПОРТНЫХ ОТНОШЕНИЙ

УДК 629.039.58

© Землин Александр Игоревич

— доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой «Транспортное право» Юридического института Российского университета транспорта (МИИТ), заслуженный деятель науки Российской Федерации
Zemlin.Aldr@yandex.ru

О некоторых аспектах реализации государственной политики в области противодействия коррупции на транспорте

Аннотация. Статья содержит некоторые результаты правового анализа положений Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы, результатов их исполнения в сопоставлении с проблемными вопросами, не нашедшими своего разрешения. Предметом научного исследования, осуществленного с использованием инструментария формально-догматического метода, выступают нормы действующего антикоррупционного законодательства. На основе использования методики политико-правового анализа исследованы правовые отношения, возникающие в связи с реализацией поставленных задач по противодействию коррупции в Российской Федерации. Применение инструментов, характерных для системно-правового подхода к исследованию теории и практики противодействия коррупции в современном российском обществе позволило проанализировать опыт антикоррупционного образования и просвещения, сформулировать выводы об отдельных перспективных направлениях противодействия коррупции в организациях с государственным участием, вскрыть некоторые неэффективные антикоррупционные формы, пробелы и противоречия антикоррупционного законодательства. На этой основе обоснованы предложения по дальнейшей оптимизации системы мер, направленных на повышение эффективности просветительских и образовательных мероприятий, осуществляемых в целях формирования и совершенствования компетенций антикоррупционного характера у государственных служащих органов управления транспортом, должностных лиц и работников транспортных организаций, развитие общественного антикоррупционного правосознания.

Ключевые слова: противодействие коррупции; национальный план противодействия коррупции; эффективность антикоррупционных форм; антикоррупционное просвещение и образование.

© Aleksandr Ig. Zemlin

— Doctor of Law, professor, head of the department 'Transport Law' of the Law Institute of the Russian University of Transport, honored scientist of the Russian Federation

On some aspects of implementation of the state policy of anti-corruption on transport

Abstract. The current paper has presented some results of a legal analysis of the provisions of the National Anti-Corruption Plan for 2018-2020, the results of their implementation in comparison with problematic issues that have not been solved. The subjects of scientific research, carried out by formal dogmatic method, have been the norms of the current anti-corruption legislation. Based on the use of the methodology of political and legal analysis, the authors have investigated the legal relations arising in connection with the implementation of anti-corruption tasks in the Russian Federation. The use of tools characteristic for the systemic legal approach to the study of the anti-corruption theory and practice in modern Russian society made it possible to analyze the experience of anti-corruption education and enlightenment, formulate conclusions on certain promising anti-corruption areas in organizations with state participation, identify some ineffective anti-corruption forms, gaps and contradictions of anti-corruption legislation. On this basis, there have been substantiated proposals for further optimization of the system of measures aimed at improving the efficiency of educational activities carried out in order to form and improve anti-corruption competencies among civil servants of transport management bodies, officials and employees of transport organizations, and the development of public anti-corruption legal awareness.

Keywords: anti-corruption; a national anti-corruption plan; efficiency of anti-corruption forms; anti-corruption enlightenment and education.

Исполнение положений Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы (утвержден Указом Президента РФ от 29 июня 2018 г. № 378,) отражающих направления государственной политики в указанной сфере на среднесрочную перспективу, предусмотрено до конца 2020 г. В связи с этим уже сейчас органы власти и организации, ответственные за исполнение поставленных в Национальном плане задач, стремятся подвести хотя бы предварительные итоги проделанной работы.

Поскольку руководством страны степень коррупционной угрозы для поступательного развития российского вполне отчетливо осознана, постольку внимание к вопросам выполнения поставленных задач по реализации основных направлений государственной антикоррупционной политики представляется вполне логичным, а осуществление такого рода анализа — вполне своевременным и уместным.

Правоприменительная практика свидетельствует о том, что, несмотря на тот факт, что еще несколько лет назад, определяя основные направления правоохранительной деятельности, В. В. Путин указал на то, что «главное сейчас — борьба с коррупцией. Дело не в том, что коррупция наносит ущерб экономике и что страдают граждане — это конечно плохо, но страшнее то, что эти преступления подрывают сами государственные основы России. И бороться с ними — чрезвычайно важная не только профессиональная, но и политическая задача» [9], борьба с коррупцией не привела к запланированному результату. Утверждения специалистов о возрастании степени латентности коррупции [7, стр. 78, 116], ее системном характере [1, стр. 42; 2, стр. 38], институционализации коррупции как средства управления [6, стр. 1766], подтверждаются практикой. Так, по данным Росфинмониторинга, за 2018—2019 гг. к уголовной ответственности за коррупционные преступления были привлечены 4 губернатора, 13 их замов и около 40 глав муниципальных образований, что свидетельствует о наличии значительных проблем системного характера в формировании нетерпимости к коррупции в области государственного и муниципального управления. Еще более настораживающей выглядит статистика злоупотреблений в сфере реализации приоритетных национальных проектов и комплексной модернизации магистральной инфраструктуры, результаты которых оцениваются в 133,1 млрд руб. [http://www.ng.ru/kartblansh/2020-02-18/3_7797_kartblansh.html].

Основательно отмечается, что особое значение для противодействия коррупции имеет предупреждение, поскольку именно предупредительные меры позволяют изначально не допустить неблагоприятных последствий коррупционных правонарушений, минимизировать коррупционные риски [8, стр. 31—32]. Не случайно этот аспект противодействия коррупции специально выделяется в российском законодательстве.

Нельзя не согласиться также и с утверждением о том, что к мерам общей превенции относится, в первую очередь, система антикоррупционного просвещения, воспитания и образования, позволяющая сформировать у всех членов общества непримиримое отношение к проявлениям коррупции [2, стр. 29—32].

Напомним, что «повышение эффективности просветительских, образовательных и иных мероприятий, направленных на формирование антикоррупционного поведения государственных и муниципальных служащих, популяризацию в обществе антикоррупционных стандартов и

развитие общественного правосознания» обозначено в Национальном плане в качестве одной из основных задач и, соответственно, особого раздела. При этом решение указанной задачи связано с решением иных основных задач, что предполагает взаимосвязь мероприятий, предусмотренных с решением, например, таких задач, как совершенствование системы запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции; обеспечение единообразного применения законодательства РФ о противодействии коррупции в целях повышения эффективности механизмов предотвращения и урегулирования конфликта интересов; совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд и в сфере закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, на особую сложность решения которой основательно обращают внимание специалисты [3, стр. 21—22; 4, стр. 61], акцентируя внимание на необходимость использования специальных методов выявления и раскрытия коррупционных правонарушений в этой сфере [5, стр. 36—42]; совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц; систематизация и актуализация нормативно-правовой базы по вопросам противодействия коррупции, устранение пробелов и противоречий в правовом регулировании в области противодействия коррупции с мерами, реализация которых предусмотрена в интересах антикоррупционного просвещения и образования.

В частности, в разделе VI Национального плана «Совершенствование мер по противодействию коррупции в сфере бизнеса, в том числе по защите субъектов предпринимательской деятельности от злоупотреблений служебным положением со стороны должностных лиц» в п. 36 содержится положение, согласно которому Торгово-промышленной палате РФ рекомендовано продолжить проведение ежегодного независимого исследования в целях выявления отношения предпринимательского сообщества к коррупции и оценки его представителями государственной политики в области противодействия коррупции («бизнес-барометр коррупции»). В подп. «б» указанного пункта содержится рекомендация Торгово-промышленной палате РФ с участием общероссийских общественных организаций «Российский союз промышленников и предпринимателей» и «ОПОРА России», иных заинтересованных организаций и с привлечением представителей федеральных государственных органов, осуществляющих реализацию государственной политики в области противодействия коррупции, научно-исследовательских и образовательных организаций, объединений субъектов предпринимательской деятельности, коммерческих

организаций, государственных корпораций (компаний) и организаций, участвующих в осуществлении международного сотрудничества в области противодействия коррупции, обеспечить проведение ежегодных всероссийских акций, направленных на внедрение в сферу бизнеса антикоррупционных стандартов, процедур внутреннего контроля, этических норм и процедур комплаенса.

Напомним, что обязанности организаций по принятию мер по противодействию коррупции установлены в ст. 13.3 Федерального закона «О противодействии коррупции». Указанные меры принимаются с учетом положений Национального плана противодействия коррупции на 2018—2020 годы, а также методических рекомендаций Минтруда России. При этом обязанности же государственных и муниципальных служащих, работников государственных корпораций жестко регламентированы указанным законом и подзаконными актами.

Российским союзом промышленников и предпринимателей в сентябре 2020 г. был подготовлен итоговый доклад «Антикоррупционный рейтинг Российского бизнеса — 2020». При этом единственным образовательным учреждением, упомянутым в данном документе, стал Российский университет транспорта в лице Юридического института. В докладе особо отмечено, что компании: ПАО «Ростелеком»; ОАО «РЖД»; Банк «ВТБ» (ПАО); ПАО «Россети» — получили по итогам независимой оценки равное значение результирующего показателя Рейтинга-2020, поэтому каждая из перечисленных компаний занимает 1—4 место в Ретинге-2020.

ОАО «РЖД» отнесено к числу компаний с максимально высоким уровнем противодействия коррупции и минимальным уровнем рисков коррупции (класс А1).

В качестве передового опыта, заслуживающего поддержки и распространения, отмечено особо, что в ОАО «РЖД» активно действует централизованная обязательная система обучения в сфере предупреждения и противодействия коррупции для различных категорий руководителей и специалистов. «Обучение осуществляется как в очном формате в Юридическом институте Российского университета транспорта МИИТ, так и посредством прохождения специально разработанных дистанционных курсов» [10, стр. 48 — 58].

Очевидно, что деятельность Юридического института была столь высоко оценена в связи с тем, что Отраслевой центр формирования и развития антикоррупционных компетенций работников транспортного комплекса Юридического института, возглавляемый В. А. Павловой, год от года наращивает свои усилия по повышению квалификации специалистов в сфере противодействия коррупции. Так, если в 2016 г. прошли обучение 54 специалиста, в 2017 г. — 70, в 2018 г. — 183, то уже в 2019 г. удостоверения о повышении квалификации получили 706 должностных лиц ОАО «РЖД», ответственных за организацию работы по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

Указанное направление работы соответствует требованиям п. 28 Национального плана, согласно которому руководителям государственных корпораций (компаний), публично-правовых компаний и организаций, созданных для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами, предписано обеспечить ежегодное повышение квалификации лиц, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, а также обучение лиц, впервые принятых на работу в указанные организации для замещения должностей, включенных в перечни должностей, установленные такими организациями, по образовательным программам в области противодействия коррупции.

В связи с этим заслуживает внимания тот факт, что по обращению и при тесном взаимодействии с ОАО «РЖД» в Юридическом институте был разработан абсолютно новый учебный курс, посвященный вопросам противодействия коррупции и их особенностям именно в ОАО «РЖД». При разработке курса за основу брались нормативные документы ОАО «РЖД», практические кейсы сориентированы на конкретные жизненные ситуации, которые могут возникнуть в работе обучающихся. Кроме того, в конце курса предусмотрено итоговое тестирование. С целью оценки и повышения эффективности обучения по прохождении курса организовано анкетирование обучающихся. Помимо этого, в рамках обучения на постоянной основе проходят научно-практические семинары, на которых работники Центра по организации противодействия коррупции ОАО «РЖД», сотрудники Московской межрегиональной транспортной прокуратуры отвечают на наиболее актуальные вопросы слушателей, связанные с организацией противодействия коррупции в ОАО «РЖД» и вызывающие затруднения в повседневной жизни. Постоянно совершенствуется качество и методика обучения должностных лиц ОАО «РЖД» в области противодействия коррупции. Наличие системы обратной связи, реализуемой посредством анкетирования слушателей по окончании обучения в Отраслевом центре на условиях анонимности, позволяет оперативно принимать меры по оптимизации педагогических воздействий в целях совершенствования профессиональных компетенций специалистов ОАО «РЖД» в сфере противодействия коррупции.

Важнейшим направлением деятельности по антикоррупционному образованию и просвещению является выполнение требований п. 20 Национального плана, возлагающего на Правительство Российской Федерации обязанность обеспечить включение в федеральные государственные образовательные стандарты общего образования, среднего профессионального и высшего образования положений, предусматривающих формирование у обучающихся компетенции, позволяющей выработать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, а в профессиональной деятельности — содействовать пресечению такого поведения.

Так, федеральными государственными образовательными стандартами высшего образования:

– бакалавриат по направлению подготовки 40.03.01 Юриспруденция (утвержден приказом Минобрнауки России от 13 августа 2020 г. № 1011);

— специалитет по специальности 40.05.01 Правовое обеспечение национальной безопасности (утвержден приказом Минобрнауки России от 31 августа 2020 г. № 1138);

— специалитет по специальности 40.05.02 Правоохранительная деятельность (утвержден приказом Минобрнауки России от 28 августа 2020 г. № 1131)

обязательность формирования компетенции такого рода предусмотрена. Речь идет, в частности, о компетенции УК-11 — Способен формировать нетерпимое отношение к коррупционному поведению, включенной в группу компетенций «Гражданская позиция». Помимо этого антикоррупционный потенциал заложен в иных профессиональных компетенциях. Так, очевидно, обязательность знания и соблюдения в процессе правоохранительной деятельности подразумевает компетенция ОПК-7 — Способен выполнять должностные обязанности по соблюдению законности и правопорядка, безопасности личности, общества и государства при соблюдении норм права и нетерпимости к противоправному поведению.

Изложенное позволяет сделать вывод о наличии существенных неиспользованных резервов решения задач, связанных с формированием и постоянным, непрерывным совершенствованием компетенций антикоррупционной направленности у специалистов на транспорте в рамках образовательной деятельности, осуществляемой Российским университетом транспорта как отраслевым учебно-методическим центром, чему способствует функционирование Отраслевого центра формирования и развития антикоррупционных компетенций работников транспортного комплекса Юридического института. При этом также особо важно понимать, что лишь достаточный теоретический уровень подготовленности в осмыслении общих вопросов, который обеспечивает только научный анализ, является прочной методологической основой для решения в последующем задач частного характера, связанных с решением задач по эффективной организации работы по противодействию коррупции на транспорте.

Литература

1. Едигарева, Ю. Г. Государственная антикоррупционная политика: проблемы формирования и реализации / Ю. Г. Едигарева, Д. Е. Морковкин, А. В. Власов // Ученые записки Российской Академии предпринимательства. — 2020. — Т. 19. — № 2. — С. 41—49.

2. Землин, А. И. Противодействие коррупции в Российской Федерации / А. И. Землин [и др.] ; под редакцией Землина А. И., Корякина В. М. : учебник. — Воронеж : Наука-Юнипресс, 2014.

3. Землин, А. И. Проблемные вопросы правового регулирования государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств при осуществлении государственных закупок В сборнике: Государственные и корпоративные закупки как форма государственно-частного партнерства : сборник научных статей / А. И. Землин, О. М. Землина ; редколлегия: Г. В. Дегтев, И. П. Гладилина. — Москва, 2014.

4. Землин, А. И. Административно-правовые проблемы противодействия коррупции в системе государственных закупок : монография / А. И. Землин [и др.] ; под ред. А. И. Землина, В. М. Корякина. — Москва : МИИТ, 2013.

5. Землина, О. М. Финансовый контроль как способ борьбы с коррупцией в сфере закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд / О. М. Землина, А. Ю. Мигачев // Организационно-правовые проблемы противодействия коррупции при осуществлении государственных и муниципальных закупок : сборник научных статей. — Москва : Центр образовательного и научного консалтинга ПГУУ Правительства Москвы, 2015.

6. Кабанов, П. А. Правовые средства обеспечения институционализации государственной политики противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации: региональный опыт и перспективы развития // Актуальные проблемы российского права. — 2014. — № 8 (45). — С. 1766—1772

7. Корякин, В. М. Коррупция в Вооруженных Силах : теория и практика противодействия : монография. — Москва : За права военнослужащих, 2009.

8. Полионская, Л. Л. Актуальные вопросы предотвращения и урегулирования конфликта интересов в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги») / Л. Л. Полионская, А. И. Землин // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1(33). — С. 20—31

9. Путин, В. В. Выступление Президента Российской Федерации на заседании коллегии Генеральной прокуратуры // Российская газета. — 2013. — 6 марта.

10. Трушин, М. В. Принципиальные подходы и теоретические основы противодействия коррупции в организациях, созданных для выполнения задач, поставленных перед Правительством Российской Федерации (на примере открытого акционерного общества «Российские железные дороги») / М. В. Трушин, А. И. Землин // Транспортное право и безопасность. — 2020. — № 1(33). — С. 48—58.

References

1. Yedigareva, YU. G. Gosudarstvennaya antikorrupsionnaya politika: problemy formirovaniya i realizatsii [State anti-corruption policy: problems of formation and implementation]/ YU. G. Yedigareva, D. Ye. Morkovkin, A. V. Vlasov // Uchenyye zapiski Rossiyskoy Akademii predprinimatel'stva. — 2020. — T. 19. — № 2. — S. 41—49.

2. Zemlin, A. I. Protivodeystviye korrupsii v Rossiyskoy Federatsii [Counteraction to corruption in the Russian Federation]/ A. I. Zemlin [i dr.] ; pod redaktsiyey Zemlina A. I., Koryakina V. M. : uchebnik. — Voronezh : Nauka-Yunipress, 2014.

3. Zemlin, A. I. Problemnyye voprosy pravovogo regulirovaniya gosudarstvennogo finansovogo kontrolya za raskhodovaniyem byudzhethnykh sredstv pri osushchestvlenii gosudarstvennykh zakupok V sbornike: Gosudarstvennyye i korporativnyye zakupki kak forma gosudarstvenno-chastnogo partnerstva [Problematic issues of legal regulation of state financial control over the expenditure of budgetary funds in the implementation of public procurement In the collection: State and corporate procurement as a form of

public-private partnership]: sbornik nauchnykh statey / A. I. Zemlin, O. M. Zemlina ; redkollegiya: G. V. Degtev, I. P. Gladilina. — Moskva, 2014.

4. Zemlin, A. I. Administrativno-pravovyye problemy protivodeystviya korruptsiya v sisteme gosudarstvennykh zakupok [Administrative and legal problems of countering corruption in the system of public procurement]: monografiya / A. I. Zemlin [i dr.] ; pod red. A. I. Zemlina, V. M. Koryakina. — Moskva : MIIT, 2013.

5. Zemlina, O. M. Finansovyy kontrol' kak sposob bor'by s korruptsiyey v sfere zakupok dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd [Financial control as a way to combat corruption in the field of procurement to ensure state and municipal needs]/ O. M. Zemlina, A. YU. Migachev // Organizatsionno-pravovyye problemy protivodeystviya korruptsii pri osushchestvlenii gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok : sbornik nauchnykh statey. — Moskva : Tsentr obrazovatel'nogo i nauchnogo konsaltinga PGUU Pravitel'stva Moskvy, 2015.

6. Kabanov, P. A. Pravovyye sredstva obespecheniya institutsionalizatsii gosudarstvennoy politiki protivodeystviya korruptsii v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii: regional'nyy opyt i perspektivy razvitiya [Legal means of ensuring the institutionalization of the state policy of countering corruption in the constituent entities of the Russian Federation: regional experience and development prospects]// Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava. — 2014. — № 8 (45). — S. 1766—1772

7. Koryakin, V. M. Korruptsiya v Vooruzhennykh Silakh : teoriya i praktika protivodeystviya [Corruption in the Armed Forces: theory and practice of counteraction]: monografiya. — Moskva : Za prava voyennosluzhashchikh, 2009.

8. Polionskaya, L. L. Aktual'nyye voprosy predotvrashcheniya i uregulirovaniya konflikta interesov v organizatsiyakh, sozdannykh dlya vypolneniya zadach, postavlennykh pered Pravitel'stvom Rossiyskoy Federatsii (na primere otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Rossiyskiye zheleznyye dorogi») [Topical issues of preventing and resolving conflicts of interest in organizations created to fulfill the tasks set before the Government of the Russian Federation (on the example of the open joint-stock company "Russian Railways")]/ L. L. Polionskaya, A. I. Zemlin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 1(33). — S. 20—31

9. Putin, V. V. Vystupleniye Prezidenta Rossiyskoy Federatsii na zasedanii kollegii General'noy prokuratury [Speech by the President of the Russian Federation at a meeting of the board of the General Prosecutor's Office]// Rossiyskaya gazeta. — 2013. — 6 marta.

10. Trushin, M. V. Printsipial'nyye podkhody i teoreticheskiye osnovy protivodeystviya korruptsii v organizatsiyakh, sozdannykh dlya vypolneniya zadach, postavlennykh pered Pravitel'stvom Rossiyskoy Federatsii (na primere otkrytogo aktsionernogo obshchestva «Rossiyskiye zheleznyye dorogi») [Fundamental approaches and theoretical foundations of combating corruption in organizations created to fulfill the tasks set before the Government of the Russian Federation (on the example of the open joint-stock company "Russian Railways")]/ M. V. Trushin, A. I. Zemlin // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2020. — № 1(33). — S. 48—58.