

A.A. Yeskendirov, Candidate of Juridical Sciences, Chief of Institute Postgraduate and Additional Education of Almaty Academy of the MIA of the Republic of Kazakhstan
INSTITUTE OF JUVENILE JUSTICE IN CENTRAL ASIA

The article is devoted to the formation of the institution of juvenile justice in Central Asia (Kazakhstan, Kyrgyzstan, Tajikistan, Turkmenistan, Uzbekistan). An important role in this is given to the analysis of international practice, its positive and negative aspects. World practice shows that the implementation of tasks to protect the rights of the child is impossible without comprehensive and in-depth studies of the laws and trends of development of the younger generation, without an objective analysis of social conditions and processes that affect the formation of consciousness and behavior of children and adolescents, their livelihoods. And the initiatives of the state and society, officials and the public in ensuring a healthy future for our children have special significance in this. The state must make every effort to develop the basic provisions of the legislation on minors in all spheres of their life activities with a view to forming a healthy generation of future citizens.

Keywords: juvenile justice, national model, plans and strategies, ombudsman, ombudsman for children's rights, coordination, effectiveness, suppression, violations.

УДК 343.35

А.Н. Осяк, кандидат юридических наук, начальник кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России

(e-mail: ruimvdadmpravo@mail.ru);

Ю.В. Капранова, кандидат юридических наук, доцент кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России

(e-mail: ruimvdadmpravo@mail.ru);

Г.М. Овсянян, кандидат юридических наук, преподаватель кафедры административного права Ростовского юридического института МВД России

(e-mail: ruimvdadmpravo@mail.ru).

ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В КОНТЕКСТЕ ИЗМЕРЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ

Рассматриваются приоритетные направления борьбы с коррупцией в международном и национальном масштабах. Анализируются эффективные методы борьбы с коррупцией на основе изучения современных методов измерения коррупционных проявлений в социологии, экономике, государственном управлении. Выявляется взаимосвязь приоритетных направлений борьбы с коррупцией и объективной системой показателей коррупции. Предлагается использовать для измерения коррупции технологию извлечения и обработки публично доступных данных: математическо-статистические методы.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционное законодательство, направления борьбы с коррупцией, измерение коррупции, система показателей.

Коррупция подрывает конституционные основы любого государства, снижает эффективность власти, доверие населения к институтам государства, потенциал развития экономики и наносит вред национальной безопасности в целом. Как социальное явление коррупция трудноискоренима, присуща большинству стран мира, в том числе бывшим социалистическим странам, требует продолжения системного противодействия ее распространению и принятия мер по сокращению коррупционных проявлений, в том числе посредством дальнейшего совершенствования законодательства в области противодействия коррупции.

В Конвенции ООН против коррупции (1993 г.) в вопросах противодействия коррупции значительное внимание уделено именно вопросам предупреждения коррупционных проявлений. В рамках политики многих стран в соответствующих стратегиях борьбы с коррупцией осознана и воплощается практика, согласно которой необходимо воздействовать на источник данного явления: на причины и складывающиеся условия в сферах экономики и государственного управления; осуществлять профилактику данного негативного явления и предупреждать коррупционные проявления [1, с. 16–23]. В связи с указанным для каждого государства приоритетом вы-

ступает разрешение актуальных вопросов, связанных с определением основных направлений борьбы с коррупцией и измерением ее параметров.

Изучение мер антикоррупционного законодательства России, мер противодействия коррупции в Беларуси, Казахстане, Узбекистане, Таджикистане и ряде иных государств позволило выявить сходные закономерности проводимых разными государствами реформ в рассматриваемой сфере. К составным частям антикоррупционного механизма различных государств относятся: укрепление дисциплины и законности государственных служащих, ужесточение требований на замещение соответствующих должностей; усиление контроля за расходами должностных лиц; развитие института общественного контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства; проведение анализа следственной и судебной практик; совершенствование антикоррупционного законодательства и т. д. [2, с. 22–26].

К приоритетным направлениям деятельности по борьбе с коррупцией в России относятся профилактика (противодействие) коррупционных преступлений в случаях: незаконной передачи федерального имущества в иную собственность или пользование третьих лиц; незаконного завышения тарифов и вывода из оборота имущества предприятий сферы жилищно-коммунального хозяйства; землепользования; недропользования и оборота водных биологических ресурсов; проведения конкурсов на заключение государственных и муниципальных контрактов (лоббирования интересов коммерческих структур должностными лицами); выполнения предприятиями и организациями работ по инженерным изысканиям, архитектурно-строительному проектированию, строительству, реконструкции и капитальному ремонту; негосударственного сектора экономики, внебюджетных фондах и общественных организациях и ряда других [3, с. 229].

Научные исследования, связанные с разработкой системы показателей коррупции, позволяющей измерить масштаб этого явления, проводятся в социологии, экономической теории, государственном управлении и имеют свою специфику. Обобщая все известные подходы, можно условно определить, что коррупция – это злоупотребление властью с целью получения личной выгоды. Междисциплинарный характер коррупции как сложного социально-культурного явления обуславливает сложности определения ее основных параметров. Проблемы измерения коррупции в различных областях знания сталкиваются с принципиальными вопросами по их валидности (критерии измерения) и надежности (способы измерения).

В рамках социологических исследований вопросам измерения уровня коррупции в различных странах посвящена деятельность различных организаций (BEEPS, WEF, NIT и др.), в том числе одной из самых известных – Transparency International (неправительственная международная организация по борьбе с коррупцией и исследованию коррупции по всему миру), которая с 1995 г. составляет ежегодный рейтинг стран по индексу восприятия коррупции (по 100-балльной шкале). Традиционно самый высокий индекс и соответственно один из самых низких уровней коррупции отмечается в Новой Зеландии, Дании, Финляндии, Норвегии и Швейцарии. Однако в различные годы повышение индекса одних стран может быть напрямую связано с понижением индекса других, их исключением из списка, хотя существенно меры в сфере противодействия коррупции в поднимающихся по списку странах не меняются. Данный индекс часто является дискриминационным, отражающим политическую конъюнктуру, личным восприятием коррупции в различных государствах отдельных экспертов-политиков и предпринимателей западных стран. Вообще можно отметить, что в рамках социологических исследований критерии коррупции расплывчаты, субъективны, эксперты в целом оценивают общественное мнение, восприятие различными группами населения степени открытости правительства, обеспечения свободы прессы, гражданских прав и независимости судебной системы, степени распространения взяточничества и т. д.

По причине формирования коррупции в социально-экономическом поле ее измерение возможно и на основе синтеза основных парадигм экономической теории. В некоторых экономических исследованиях признается, что коррупция чиновников как разновидность форм рентоориентированного поведения должностных лиц в разных странах может порождаться легально и быть морально одобряемой антикоррупционной практикой, когда появляются правовые возможности извлекать рентно-должностные доходы не путем прямого нарушения закона, а, наоборот, путем использования легальных антикоррупционных методов для их создания и закрепления за определенными хозяйствующими субъектами. В рамках подобной теории количе-

ственные критерии оценки коррупции не разрабатываются. Основным критерием отграничения рентоориентированного легализованного поведения чиновника от коррупционного поведения признается наличие в последнем признака криминальности, способствующего формированию нелегальных доходов должностного лица, корыстному поведению, извлечению прибыли из служебного положения за счет всего населения, провоцированию населения на коррупционные действия, подрыву основ порядка и устойчивости экономики [4, с. 199]. В других экономических исследованиях на основе антикоррупционного законодательства, изучении административных процедур в вопросах измерения коррупции предпочтение отдается математико-статистическим методам определения системы показателей коррупционных проявлений, когда измеряются количественные показатели: размещенные заказы на официальном портале государственных закупок Российской Федерации, суммы по заключенным контрактам, жалобы на действия (бездействие) заказчика, оператора электронной площадки, конкурсной, аукционной комиссии, доля жалоб, признанных обоснованными по существу, и т. д. [5, с. 254–259].

В рамках институциональных исследований коррупцию предлагается измерять через публичную презентацию активности организаций, общественный контроль и безопасность заявителей о коррупции. В открытый доступ в интернет выкладывать планы, промежуточные результаты и итоги борьбы с коррупцией в министерствах, ведомствах, учреждениях [6, с. 22].

Следует отметить, что международные исследования по измерению коррупции, определению ее индекса в рамках социологических исследований из-за отсутствия объективных единообразных измерительных технологий несостоятельны. В рамках международного сотрудничества возможно создание единого органа, измеряющего индексы коррумпированности стран на основании единого, доступного и прозрачного перечня показателей для расчетов, исходящего прежде всего из единообразного понимания коррупции и составляющих его проявлений, что должно быть поддержано едиными параметрами оценки коррупционных проявлений в национальных базах данных, статистическими методами количественного анализа коррупционных преступлений и т. д. Однако это труднодостижимо, так как имеют место существенные различия в национальных правовых системах. Изучение только количественных показателей, статистических учетов различных стран в сфере противодействия коррупции без сравнения их содержательного компонента не дает достоверной картины показателей коррупции в связи с национальными особенностями экономики, политики, теории и практики нормотворчества, правоприменения в сфере противодействия коррупции различных стран. И здесь видится необходимость гармонизировать национальные законодательства государств [7, с. 189–192].

Показатели преступности в России за 2015–2017 гг. говорят о том, что в России эффективно осуществлялась борьба с коррупцией и раскрываемость составляла 97 % (согласно данным МВД РФ). Однако исследование содержательных характеристик коррупционных проявлений, положенных в основу приведенной статистики, приводят к выводу о том, что такие высокие показатели были достигнуты за счет бытовой, мелкой коррупции, по степени ущерба это была лишь видимость активной борьбы с коррупцией по сравнению с крупными сферами коррупционных проявлений: кредитно-финансовой, жилищно-коммунальной, строительства, закупок, взносов в различные фонды и т. д. Погоня за количественными статистическими показателями в сфере бытовой коррупции не позволяла сосредоточиться на выявлении более крупных и опасных преступлений.

Указанные обстоятельства были осмыслены российским законодателем, вследствие чего в 2016 г. уголовное законодательство в сфере противодействия коррупции в России претерпело существенные изменения. Так, в УК РФ была введена ст. 291.2, предусматривающая ответственность за мелкое взяточничество, которое в настоящий момент отнесено к преступлениям небольшой тяжести и не требует производства предварительного расследования.

В этой связи в 2017 г. в субъектах Российской Федерации стала прослеживаться общая тенденция снижения показателей по борьбе с коррупцией (от 30 до 70 %). Так, в 2017 г. число преступлений, предусмотренных ст. 290 УК в России по сравнению с 2016 г. снизилось на 40,3 % в общей доле коррупционных преступлений (с 5 344 до 3 188). Число преступлений, предусмотренных ст. 291 УК, на территории РФ снизилось на 51 % (с 4 640 до 2 272) (согласно данным Генеральной прокуратуры РФ). Изменение параметров статистического учета противодействия коррупции в 2017 г. снизило количественные показатели, но позволило улучшить качественные, связанные с

организацией деятельности по выявлению тяжких преступлений в различных отраслях экономики, социальной сфере, совершенных в крупном и особо крупном размерах.

Таким образом, очевидно, что измерение коррупции обуславливает необходимость введения системы объективных показателей, например в сфере экономики, опирающихся на определенные маркеры коррупции при заключении государственных контрактов, закупок (лоббирование интересов, дискриминационные условия тендеров и т. д.), в условиях информатизации и публичности баз данных о государственных контрактах, расходовании бюджетных средств, которые возможно извлечь и математически обработать.

В сфере управления в условиях современной информатизации коррупцию также возможно измерить объективно на основе технологии извлечения и обработки публично доступных данных (законодательно предусмотреть и контролировать обязательное опубликование информации и размещение в сети Интернет): о доходах и расходах должностных лиц; данных о результатах общественного контроля; вынесенных судебных решениях по коррупционным правонарушениям; деятельности государственных и муниципальных органов по предоставлению услуг, принятию решений в сфере приватизации, выделения земельных участков, жилья и т. д.; финансировании политических партий в период избирательных кампаний; публичном обсуждении и проведении антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и т. д.

Подводя итоги, важно отметить, что в настоящее время критерии измерения коррупции сложно сделать универсальными, они специфичны для каждой страны, должны рассчитываться согласно особенностям экономического уклада страны, степени влияния коррупционных проявлений на социальные и экономические сферы, нанесения вреда национальной экономике, эффективности управления, качества предоставляемых услуг населению. Вместе с тем важно подчеркнуть: чтобы показатели коррупции были эффективными средствами борьбы с коррупцией, они должны быть законодательно закрепленными и математически измеряемыми. Использование системы объективных показателей на основе математических и статистических методов измерения коррупции позволит с высокой степенью определенности выявить те сферы экономики и управления, в которых совершается наибольшее число нарушений, имеющих коррупционный потенциал, и определить приоритетные направления борьбы с коррупцией, совершенствовать законодательство, в перспективе снизить коррупционные риски, обеспечить прозрачность государственного управления, экономический рост.

Список использованных источников

1. Кабанов, П.А. Контрольные функции региональных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений / П.А. Кабанов // Мониторинг правоприменения. – 2016. – № 4. – С. 16–23.
2. Василевич, Г.А. Правовые аспекты борьбы с коррупцией в Республике Беларусь / Г.А. Василевич // Журн. рос. права. – 2012. – № 7. – С. 22–26.
3. Осяк, А.Н. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией в России / А.Н. Осяк, В.В. Осяк, Ю.В. Капранова // Совершенствование деятельности правоохранительных органов с учетом современных реалий : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Актобе, 17 ноября 2017 г. / АЮИ МВД РК им. М. Букенбаева. – Актобе, 2017.
4. Барышев, А.А. Парадигматика и современные средства объективного измерения и теоретического моделирования коррупции в российских условиях / А.А. Барышев, Е.В. Щекотин // Институциональная трансформация экономики: пространство и время : сб. докл. V Междунар. конф. : в 2 т. / Кемер. гос. ун-т. – Кемерово, 2017. – Т. 1. – С. 196–202.
5. Фадеев, В. Математико-статистические подходы к измерению влияния и противодействию коррупции / В. Фадеев // Риск: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. – 2012. – № 1. – С. 254–259.
6. Черняева, Т.И. Коррупция в институциональном измерении / Т.И. Черняева // Противодействие коррупции: государственная политика и гражданское общество : материалы Междунар. науч.-практ. конф., Саратов, 24–25 сент. 2015 г. / Рос. акад. народ. хоз-ва и гос. службы при Президенте Рос. Федерации ; редкол.: В.Л. Чепляев [и др.]. – Саратов, 2015.
7. Левакин, И.В. Гармонизация антикоррупционного законодательства России и Беларуси / И.В. Левакин // Актуал. проблемы рос. права. – 2015. – № 10. – С. 189–192.

Дата поступления в редакцию: 10.09.18

A.N. Osyak, Candidate of Juridical Sciences, Head of the Department of Administrative Law of the Rostov Law Institute of the MIA of Russia; Y.V. Kapranova, Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Department of

Administrative Law of the Rostov Law Institute of the MIA of Russia; G.M. Ovsepyan, Candidate of Juridical Sciences, Lecturer at the Department of Administrative Law of the Rostov Law Institute of the MIA of Russia

THE PRIORITY DIRECTIONS OF FIGHT AGAINST CORRUPTION IN THE CONTEXT OF MEASURING CORRUPTION

The article examines the priority areas of the fight against corruption on the international and national scale. The authors search for effective methods of fighting corruption on the basis of the study of modern methods of measuring corruption in sociology, economics, public administration. The interrelation of priority directions of fight against corruption and objective system of indicators of corruption is revealed. It is suggested that corruption can be measured objectively based on the technology of extraction and processing of publicly available data. It is proposed to measure the main indicators of corruption with the help of mathematical and statistical methods, for which it is necessary to develop legislation, to place on the Internet and monitor certain indicators, then to summarize and analyze statistical data on compliance with legislation in the fields of economy and management, in order to identify those areas in which the greatest number of violations.

Keywords: corruption, anti-corruption legislation, directions of fight against corruption, corruption measurement, system of indicators.

УДК 342.951:351.82

В.А. Поникаров, доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России;

Л.В. Павлова, кандидат юридических наук, доцент, начальник кафедры административного и финансового права Академии ФСИН России

(e-mail: Lyupavlova@yandex.ru);

Н.Н. Мацуков, начальник отдела международного сотрудничества Академии МВД Республики Беларусь

(e-mail: intercop-acad-mvd-rb@yandex.ru).

УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ КЛАССИФИКАЦИИ ФУНКЦИЙ УПРАВЛЕНИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ УГОЛОВНО-ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ

Затрагивается проблема классификации управленческих функций в административной деятельности в учреждениях и органах УИС России и Беларуси. Рассматривается один из компонентов функции управления – принятие управленческого решения, который является сердцевинной управленческого процесса, т. е. создает основу упорядочения деятельности исполнителей, определяет порядок их взаимодействия. Характеризуется элемент организации – принятие решения в сфере административно-правоохранительной деятельности УИС. Выделенные различные классификационные группы принятия управленческих решений находятся в тесной взаимосвязи друг с другом и составляют системное единство в административно-правоохранительной деятельности УИС.

Ключевые слова: уголовно-исполнительная система, функции управления, управленческое решение, классификация.

До сих пор учеными в области административного права не рассматривались функции управления в учреждениях и органах УИС, и в этой связи интерес представляют конкретные функции управления в пенитенциарной системе России и Беларуси.

Административно-правоохранительная деятельность в УИС – закрепленная в нормах административного и административно-процессуального права государственно-властная, управленческая, правоприменительная, правоохранительная деятельность учреждений и органов УИС по разрешению административно-правовых конфликтов и осуществлению управленческой (позитивной) деятельности.

К основным функциям управления административной деятельностью в учреждениях и органах УИС в России и Беларуси следует отнести прогнозирование, принятие решения, организацию, контроль и надзор, оценку результатов. При этом каждый элемент процесса управления может переходить из одного состояния в другое [1, с. 7]. Как один из элементов управленческой функции принятие соответствующего решения в административно-правоохранительной деятельности УИС требует более пристального внимания.