

Поплавский Максим Александрович

аспирант Саратовского государственного
университета имени Н.Г. Чернышевского

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Аннотация:

Статья посвящена коррупции в современном обществе. Автор рассматривает политику противодействия коррупции в России. В работе также проанализированы нормативно-правовые документы, регулирующие данную проблему.

Ключевые слова:

коррупция, общество, чиновники, экономика, Россия, власть, бизнес, взятка.

Poplavskiy Maxim Aleksandrovich

PhD student,
Saratov State University

THE STATE POLICY OF CORRUPTION CONTROL

Summary:

The article discusses corruption in the modern society. The author considers the anti-corruption policy in Russia. Also, the paper reviews the legal documents regarding the subject.

Keywords:

corruption, society, public officials, economy, Russia, government, business, bribe.

Коррупция является одной из серьезнейших угроз для социального, экономического и политического развития всех сфер жизни мирового сообщества, а также создает проблемы для развития на уровне отдельных государств. При формировании антикоррупционной политики и мер по ее более эффективной реализации в мире основополагающим международным соглашением, принятым на пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН 31 октября 2003 г. и вступившим в силу 14 декабря 2005 г., стала Конвенция ООН против коррупции. Указанная Конвенция по своей сути является механизмом всестороннего контроля коррупционных явлений, в том числе их предупреждения, расследования и устранения последствий [1].

Для борьбы с коррупцией, в том числе и в системе государственной службы, государствами, организациями как мирового сообщества, так и локальных ведется деятельность по исследованию коррупции, совершенствованию документов и мер, позволяющих минимизировать коррупционную составляющую. Особо обратить внимание, на наш взгляд, стоит на:

– Глобальную программу против коррупции ООН, датированную 1999 г., согласно которой страны-участники, разрабатывая и применяя свои схемы по борьбе с коррупционными явлениями, должны были опираться на основные задачи: соблюдение законности, создание нетерпимости коррупции в обществе, повышение рисков и издержек коррупционеров;

– систему подотчетности и прозрачности ПРООН, основной задачей которой является перспективный подход к человеческому развитию. Данная организация вырабатывает совместные решения актуальных проблем в мире, предоставляет своим членам доступ к изученным, проанализированным и накопленным знаниям в той или иной области;

– неправительственную международную организацию Transparency International, которая создана с целью исследования уровня коррупции в странах, в частности данная организация ежегодно проводит и публикует мировые социологические опросы, которые отражают «уровень восприятия коррупции в государственном секторе» [2];

– Группу государств против коррупции Совета Европы (ГРЕКО). Данная организация осуществляет консультирование стран-участников по вопросам динамики борьбы с коррупцией [3, с. 31–32].

Рассматривая политику противодействия коррупции в нашей стране, следует отметить, что она в первую очередь направлена на минимизацию коррупции посредством последовательных, поступательных действий власти, постепенного «созревания» общества, которое в конечном итоге будет осознавать неотвратимость наказания за коррупцию. При отсутствии же противодействия коррупции последняя неизбежно будет расширяться. Необходимо особенно отметить, на наш взгляд, и справедливо согласиться с мнением группы авторов во главе с Т.А. Фоминой, которые выделяют в качестве одной из базовых функций государства ее антикоррупционную функцию. Эффективность реализации указанной функции по большей части будет зависеть от активности вовлечения в процесс структур гражданского общества [4, с. 24].

Рассматривая историю борьбы с коррупцией в постсоветской России, в первую очередь необходимо отметить, что впервые в истории «новой» России в 1992–1993 гг. главой государства Б.Н. Ельциным создаются основополагающие документы, позволяющие бороться с коррупцией на местах, а именно: Указ № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»,

суть которого сводилась к недопущению госслужащих к занятию и посильному содействию бизнесу, управлению различными ООО, ТОО, использованию своего служебного положения, кроме того, при назначении на руководящую должность вводилось обязательное декларирование доходов, имущества, различных вкладов и финансовых обязательств [5]. Указ № 935 «О дополнительных мерах по обеспечению эффективной работы Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией» позволил наладить механизм взаимодействия по борьбе с коррупцией между центральной властью, субъектами РФ и правоохранительными органами. Координировать ход совместной работы государственных органов власти поручалось Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией, основным двигателем которой было Управление обеспечения деятельности Межведомственной комиссии Совета безопасности РФ по борьбе с преступностью и коррупцией [6]. Также был принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации» [7].

Однако подобные попытки создать эффективный механизм борьбы с коррупцией далеко не всегда были успешными. Не стоит забывать упущенное с точки зрения антикоррупционной политики время, когда 20 июля 1993 г. Б.Н. Ельциным не был подписан закон «О борьбе с коррупцией». Спустя 4 года, в ноябре 1997 г., уже новый поступивший к нему на подпись закон № 1892-II ГД, принятый Государственной думой и одобренный Советом Федерации, был отклонен. Данные действия мы можем объяснить внутренней политической нестабильностью, борьбой элит, большим влиянием на власть представителей бизнеса, которые были заинтересованы в сложившемся уровне коррупции. Тем не менее 15 мая 1997 г. Президент подписывает Указ № 484, обязывающий чиновников всех уровней и лиц, замещающих государственные должности, ежегодно подавать сведения о своих доходах и имуществе, а также впервые в рамках данного закона им было рекомендовано подавать сведения за супругов, детей и иных членов своей семьи. Спустя 2 года, 29 сентября 1999 г., 36 известными российскими общественными и политическими деятелями во главе с С.В. Степашным была создана общественная организация «Национальный антикоррупционный комитет» (НАК), целью которой было устранение предпосылок к развитию коррупции в России.

В 2000-е гг. в связи с избранием Президентом Российской Федерации В.В. Путина в стране становится более мощной вертикаль власти, происходит ее централизация. Постепенно ослабевает власть олигархата, которая, кстати, в ноябре 2001 г. не дала пройти дальше первого чтения законопроекту «О противодействии коррупции» в Государственной думе. Начинает перезапускаться механизм борьбы с коррупцией. 24 ноября 2003 г. Президент подписывает Указ № 1384 о создании совещательного органа при президенте – Совета по борьбе с коррупцией, оказывающего содействие в определении приоритетных направлений реализации государственной политики в сфере борьбы с коррупцией [8].

В рамках распоряжения Правительства РФ от 25.10.2005 № 1789-р создается Концепция административной реформы на период с 2006 по 2010 гг., которая включает в себя обновленные механизмы борьбы с коррупцией [9]. 17 февраля 2006 г. происходит ратификация Конвенции ООН против коррупции Государственной думой, а буквально в следующем месяце Президент России В.В. Путин подписывает Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» [10]. Согласно подписанному закону, Россия полностью ратифицировала данную Конвенцию, но она не обладает юрисдикцией для признания преступными деяния по статье 20 Конвенции, поскольку данная статья вводила в Уголовный кодекс ответственность для должностных лиц, неспособных доказать законность происхождения своего имущества, что противоречило бы статье 49 Конституции – о презумпции невиновности.

С 2008 г. в нашей стране начинается новый этап, озаглавленный глобальной реформой по противодействию коррупции. В первую очередь это связано с продолжением политики В.В. Путина его преемником Д.А. Медведевым, поскольку коррупция приобрела системный характер, во-вторых, борьба с ее очагами возведена в ранг общегосударственных приоритетных задач, от выполнения которых будет зависеть будущее России. Через две недели после инаугурации, в мае 2008 г., Дмитрий Медведев подписывает Указ № 815, который образовал Совет по противодействию коррупции при Президенте [11]. Послания Президента Федеральному собранию 2008–2009 гг. стали вехой ознаменования в нашей стране усиления правовых мер. Также в 2008 г. была создана специальная Комиссия Государственной думы Федерального собрания РФ по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Необходимо отметить целый пакет законов, принятый 25 декабря 2008 г., направленный на противодействие коррупции. Основным правовым актом указанного пакета стал ФЗ № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [12]. Влияние указанной группы законов распространилось на всю

государственную службу, установив основные принципы противодействия коррупции, ее предупреждения и минимизации ее последствий. Была создана комиссия по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих, которая имела право дать разрешение бывшему чиновнику в течение двух лет после окончания службы работать в той области, которая попадала в зону его служебной компетенции. Вводилась обязанность подавать сведения о своих доходах и имуществе, а также предоставлять сведения за супругов и несовершеннолетних детей. Отметим, что данная норма была распространена на членов правительства. В Уголовно-процессуальном кодексе РФ упрощался порядок привлечения к уголовной ответственности лиц, замещающих государственные должности. Вводилась дисциплинарная, гражданско-правовая, административная и даже уголовная ответственность за коррупцию для граждан, иностранных граждан и лиц без гражданства, юридических лиц. Впервые был введен стоимостной ценз для подарка чиновнику, равный 3000 руб. Подарки стоимостью свыше данной суммы передавались государству с правом выкупа чиновником, а также вводилась обязанность чиновника уведомлять о попытке его подкупа.

В апреле 2010 г. Президент РФ Дмитрий Медведев сформировал новый механизм, позволяющий каждые 2 года оперативно регулировать среднесрочную перспективу борьбы с коррупцией и поэтапно ее реализовывать, а именно создал Национальную стратегию противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции сначала на 2010–2011 гг. [13], а затем и на последующие годы, включающий не только концепции, но и реальные проверки соблюдения нормативных актов о противодействии коррупции в ведомствах.

17 июля 2009 г. был подписан ФЗ № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» [14]. 3 декабря 2012 г. вступил в силу ФЗ № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам» [15]. Последний зафиксировал механизм возврата в собственность страны имущества, приобретенного за счет незаконных доходов (при условии отсутствия доказательств обратного). Закон создан в целях укрепления национальной безопасности, снижения лоббистской деятельности, притока денежных средств в экономику страны. Был установлен запрет лицам, замещающим государственные должности, кандидатам на должность Президента Российской Федерации, а также супругам и несовершеннолетним детям указанных лиц открывать и иметь счета, хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории России, владеть и пользоваться иностранными финансовыми инструментами. 5 апреля 2013 г. В.В. Путин подписал Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», который позволил любому гражданину самостоятельно ознакомляться с интересующими его закупками, условиями их приобретения, сроками [16]. Данный закон путем огласки и снятия «завесы тайны» сделал прозрачными процедуры закупки.

В последующие годы отлаживался механизм подачи деклараций расходов и доходов, совершенствовался механизм мониторинга по соблюдению данных норм, была усилена роль Администрации Президента по вопросу проверки соблюдения антикоррупционных стандартов, которая в свою очередь могла возложить обязанность по проверке поданных данных на любого уполномоченного на то лица, а также вводилась в декларативный порядок норма, по которой необходимо было указывать общую сумму сделок за год (если она превышала заработок за последние 3 года), был уменьшен срок подачи декларации с трех месяцев до одного. 4 ноября 2015 г. были внесены изменения в законодательные акты о противодействии коррупции, которые устанавливали ограничения, в том числе и на владение счетами и имуществом за рубежом, на депутатов и глав муниципальных образований, была введена ответственность в виде досрочного прекращения полномочий депутатов всех уровней власти, а также членов Совета Федерации за непредставление данных сведений.

Подводя итоги, отметим, что коррупцию невозможно ликвидировать окончательно. Однако длительная и методичная работа по постепенному снижению уровня коррупции в нашей стране сегодня очевидна. Власть имеет политическую волю и заинтересованность в результатах данной работы, главы исполнительной и представительной власти регионов, муниципальных образований должны усилить борьбу с плутократией на местах, необходимо разрастание сети МФЦ, «обезличивающей» предоставление максимально возможного количества государственных услуг. Взятый курс президентом В.В. Путиным должен быть реализован, поскольку граждане хотят справедливости, бескомпромиссного исполнения законов, неотвратимости наказания за проявления коррупции.

Ссылки:

1. Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята 31 октября 2003 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Организации Объединенных Наций. URL: http://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/corruption.shtml (дата обращения: 18.10.2015).
2. Индекс восприятия коррупции [Электронный ресурс]. URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog> (дата обращения: 28.10.2015).
3. Противодействие коррупции в муниципалитете / Т.А. Фомина, М.В. Чураков, Н.А. Устина и др. Самара, 2006. С. 24.
4. Там же.
5. О борьбе с коррупцией в системе государственной службы : указ Президента Российской Федерации от 04.04.1992 № 361 // Российская газета. 1992. 7 апр. № 80.
6. О дополнительных мерах по обеспечению эффективной работы Межведомственной комиссии Совета безопасности Российской Федерации по борьбе с преступностью и коррупцией : указ Президента Российской Федерации от 21.06.1993 № 935 // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации от 1993 г. № 26. Ст. 2419.
7. Об основах государственной службы Российской Федерации : федеральный закон Российской Федерации от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.
8. О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией : указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 // Российская газета. 2003. 26 нояб. № 3354.
9. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 18 октября 2010 г. № 1789-п // Собрание законодательства РФ. 2010. 25 окт. № 43. Ст. 5550.
10. О ратификации конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции : федеральный закон Российской Федерации от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // Российская газета. 2006. 21 марта. № 4022.
11. О мерах по противодействию коррупции : указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 // Там же. 2008. 22 мая. № 4665.
12. О противодействии коррупции : федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Там же. 2008. 19 нояб. № 4823.
13. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 гг. : указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 // Там же. 2010. 15 апр. № 5158.
14. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : федеральный закон Российской Федерации от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Там же. 2009. 22 июля. № 4957.
15. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам : федеральный закон Российской Федерации от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ // Там же. 2012. 5 нояб. № 5953.
16. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : федеральный закон Российской Федерации от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ // Там же. 2013. 12 апр. № 6056.

References:

1. 'The United Nations Convention against Corruption. Adopted on 31 October 2003' 2015, *The official website of the United Nations*, retrieved 18 October 2015, <<http://www.un.org>>.
2. *The official website for the center of anti-corruption investigations and initiatives "Transparency International Russia"* 2014, retrieved 28 October 2015, <<http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog>>.
3. Fomina, TA, Churakov, MV & Ustina, NA 2006, *Anti-corruption in the municipality*, Samara, p. 24.
4. Fomina, TA, Churakov, MV & Ustina, NA 2006, *Anti-corruption in the municipality*, Samara, p. 24.
5. 'Decree of the President of the Russian Federation of 04.04.1992 № 361 "On the fight against corruption in the public service" 1992, *Russian newspaper*, no. 80, 04/07/1992.
6. 'Decree of the President of the Russian Federation of 21.06.1993 № 935 "On additional measures to ensure the effective operation of the Interdepartmental Commission of the Security Council of the Russian Federation in the fight against crime and corruption" 1993, *Meeting of acts of the President and the Government of the Russian Federation from 1993*, no. 26, St. 2419.
7. 'Federal Law of the Russian Federation of July 31, 1995 № 119-FZ "On State Service of the Russian Federation" 1995, *Collection of the legislation of the Russian Federation*," no. 31, Art. 2990.
8. 'Presidential Decree of November 24, 2003 № 1384 "On the Council under the President of the Russian Federation in the fight against corruption" 2003, *Russian newspaper. Federal Issue*, no. 3354 from 26.11.2003.
9. 'Order of the Government of the Russian Federation dated October 18, 2010 № 1789-r' 2010, *Meeting of the legislation of the Russian Federation*, 25.10.2010, no. 43, Art. 5550.
10. 'The Federal Law of the Russian Federation dated March 8, 2006 № 40-FZ "On the ratification of the United Nations Convention against Corruption" 2006, *Russian newspaper. Federal Issue number 4022 from 21.03.2006*.
11. 'Presidential Decree of May 19, 2008 № 815 "On measures to combat corruption" 2008, *Russian newspaper. Federal Issue number 4665 from 22.05.2008*.
12. 'Federal Law of the Russian Federation of December 25, 2008 № 273-FZ "On Combating Corruption" 2008, *Russian newspaper. Federal Issue number 4823 from 19.11.2008*.
13. 'Presidential Decree of April 13, 2010 № 460 "On the National Anti-Corruption Strategy and the National Anti-Corruption Plan for 2010-2011" 2010, *The Russian newspaper. Federal Issue number 5158 from 15.04.2010*.
14. 'Federal Law of July 17, 2009 № 172-FZ "On the anti-corruption expertise of legal acts and draft regulations" 2009, *Russian newspaper. Federal issue number 4957 dated 22.07.2009*.
15. 'The Federal Law of the Russian Federation on December 3, 2012 № 230-FZ "On the control of the relevant costs of persons holding public office, and other persons of their income" 2012, *Russian newspaper. Federal Issue number 5953 from 05.11.2012*.
16. 'The Federal Law of the Russian Federation on April 5, 2013 № 44-FZ "On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs" 2013, *Russian newspaper. Federal issue number 6056 of 04/12/2013*.