УДК 328.185

ПРОКУРАТОВ В.Н.

Политические механизмы противодействия коррупции в современной России

В статье рассматриваются политические механизмы противодействия коррупции в современной России. На фактическом материале автор показывает актуальность противодействия коррупции, ее приоритеты и основные направления. Видное место в статье отводится президентским инициативам борьбы с коррупцией, анализируются недостатки в этой сфере и пути их преодоления.

Ключевые слова: борьба с коррупцией, Национальный план и Стратегия противодействия коррупции, политические механизмы противодействия коррупции.

В числе политических механизмов противодействия коррупции в России можно назвать Национальный план и Стратегию по противодействию коррупции, федеральное законодательство, создание антикоррупционных органов в центре и регионах, введение высоких стандартов найма госслужащих, принятие кодексов поведения, публикацию данных о доходах и др.

На уровне политического руководства принимаются конкретные меры по борьбе с этим социальным злом, например, расширен список чиновников и их родственников, обязанных декларировать доходы; чиновникам, депутатам и другим публичным лицам запрещено открывать счета за границей, введены кратные штрафы...

В первом своем Послании Федеральному Собранию Д.А. Медведев назвал коррупцию врагом номер один и поставил задачей ее преодоление. Он признал, что коррупцию порождает государственный аппарат. Дословно глава государства сказал: «В результате государственный аппарат у нас – это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счёте народ. Такая система абсолютно неэффективна и создаёт только одно – коррупцию»[1]. Слова о том, что государственный аппарат, чиновники плодят коррупцию, требуется «отлить в граните», как выразился экс-президент.

Но ведь именно этому чиновничеству Д.А. Медведев и поручил составить «Национальный план противодействия коррупции». Чему же удивляться, что в результате «плана борьбы» получился «план нейтрализации этой борьбы». Разве может государственный аппарат бороться сам с собой, со своими нетрудовыми доходами? Поэтому гражданское общество, СМИ приветствовали решение главы государства о поэтапном сокращении раздутого до предела бюрократического (и коррумпированного) государственного аппарата. Указом Президента РФ от 3 января 2011 г. «Об оптимизации численности федеральных госслужащих» предусматривалось поэтапное сокращение предельной численности федеральных государственных гражданских служащих и работников центральных аппаратов и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляет Правительство Российской Федерации, в течение 2011–2013 годов не менее чем на 20 процентов[2].

При Д.А. Медведеве был заново создан действенный политический механизм – Совет при Президенте по противодей-

ствию коррупции. Только в состав этого органа глава государства включил не представителей общественных организаций (хотя в первом Послании говорил о расширении их полномочий), не авторитетных юристов, правозащитников, а... всё тех же чиновников. По состоянию на 15 апреля 2010 г. в состав этого органа из 25 человек входили 20 чиновников, три члена Общественной палаты и два профессора. Таким образом, подавляющее большинство в президентском Совете – за чиновниками высокого ранга, то есть представителями того самого государственного аппарата, который сам же Д. Медведев и подверг острой критике. И ладно бы результаты были хорошими. Но бывший глава государства в июле 2010 г. с горечью признал, что, к сожалению, похвастаться нечем, видимых результатов в снижении коррупции нет. А по данным руководителя контрольного управления Администрации Президента РФ Константина Чуйченко, за один только год из госбюджета **был украден 1 трлн. рублей!**

Нет видимых результатов в снижении коррупции, скорее всего, потому, что нет решительных мер, в том числе конфискации имущества коррупционеров. Если это не так, то почему рост коррупции сегодня зашкаливает, перехлестывает через край? Почему за взятки, мошенничество арестовываются прокуроры, судьи, генералы МВД и ФСБ и даже министры, члены правительства? Почему в рейтинге борьбы с коррупцией наша страна на 143-м месте в мире, рядом с Папуа – Новой Гвинеей?

Знаменитый русский этнограф Миклухо-Маклай, изучавший быт и нравы папуасов в 70–80-х годах XIX века, едва ли мог представить себе, что чуть больше века спустя россияне и папуасы станут настолько близки друг к другу. И всё благодаря коррупции – этому сложному и мало изученному явлению, обладающему, как выясняется, такой же волшебной силой, как и машина времени. Только работает эта машина, к сожалению, в одном направлении – отбрасывает страну назад в социально-экономическом развитии. Не случайно в известной статье «Россия, вперёд!» Д.А. Медведев назвал коррупцию «одним из главных барьеров на пути нашего развития».

Кто помешал российским законодателям внести в Федеральный закон о противодействии коррупции 2008 г. действенную норму о конфискации имущества коррупционеров, которая изложена в Конвенции ООН? Подписав и ратифицировав эту Конвенцию в целом, Россия так и не ратифицировала её 20-ю статью, которая даёт определение незаконного обогащения как разницы между официальными доходами и расходами чиновника. В действующую Конституцию менее чем за месяц внесли изменения (об увеличении сроков полномочий депутатов Госдумы на 1 год, президента – на 2 года), а в антикоррупционный закон – и 7 лет не хватило.

А ведь за время, прошедшее после вступления антикоррупционного правового акта в законную силу, можно было убедиться в том, что он слишком мягкий, потому что вытекал из того же чиновничьего «национального плана», который не содержал в себе ничего радикального. Не из-за этой ли его «беззубости» широко разрекламированный закон так слабо противодействует коррупции?

Ущербность принятого пакета антикоррупционных законов еще и в том, что в нем остались неприкасаемыми высокопоставленные лица Российской Федерации, которые стоят как бы над антикоррупционным законодательством. Сможет ли следователь, опираясь на Закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г., предъявить, например, обвинение (страшно сказать) председателю правительства, президенту или спикеру парламента, уличенному в коррупции? А следователь в Южной Корее – может. И Президент Южной Кореи за коррупцию получил заслуженную кару – 22 года лишения свободы.

Д.А. Медведеву принадлежит утверждение о том, что перемены к лучшему происходят лишь там, где есть возможность для открытого обсуждения возникающих проблем, для честного соревнования идей, определяющих методы их решения, где граждане ценят общественную стабильность и уважают закон. И в то же вре-

мя могут брать на себя ответственность за положение дел в своём посёлке или городе, понимают, что только активная позиция приводит в движение тяжёлую машину государственной бюрократии». Очень правильные слова. Они вселяют уверенность, надежду на улучшения.

Принятие Стратегии и утверждение Национальных планов противодействия коррупции, введение деклараций о доходах чиновников, антикоррупционное законодательство, ужесточение уголовного наказания за взятки, кратные штрафы и другие меры позволяют надеяться на то, что с коррупцией в нашей стране всё-таки борются. В Стратегии и Национальных планах противодействия коррупции нашли отражение концептуальные основы отечественной антикоррупционной политики, которая опирается на доктринальные положения системы обеспечения национальной безопасности, на рекомендации маститых ученых и международный опыт. Они предусматривают совершенствование политических механизмов, в том числе формирование действенной нормативно-правовой базы, разработку политико-идеологических мероприятий с привлечением телевидения, радио, печатных средств информации по формированию обстановки нетерпимости к коррупционерам, по бичеванию их стремления к наживе любой ценой с показом того вреда в политике, экономике, социальной сфере, который несет массовая коррупция.

Однако эти и другие меры пока не дали ощутимых результатов. О неэффективности мер по борьбе с коррупцией в Российской Федерации свидетельствуют многочисленные социологические опросы, выводы научных исследований, а также признания руководителей страны. Так, Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г. констатировал: «Всем очевидны и главные проблемы, ничего нового здесь тоже не скажу, – это низкая эффективность государственной власти и коррупция. Без качественного, современного госуправления, без высокой персональной ответственности тех, кто этим занимается, мы не решим задач, стоящих перед обществом и страной»[3]. В статье «Демократия и качество государства», опубликованной в газете «Коммерсант», В.В. Путин отмечал: «Борьба с коррупцией должна стать подлинно общенациональным делом, а не предметом политических спекуляций, полем для популизма, политической эксплуатации, кампанейщины и вброса примитивных решений – например, призывов к массовым репрессиям»[4].

Эти и другие факторы требует более глубокого исследования феномена коррупции и формирования новых концептуальных и методологических подходов к проведению государственной антикоррупционной политики.

Весьма положительный результат от деклараций высших должностных и публичных политиков, как показывает зарубежный опыт, дает их объективная и тщательная проверка. В России решение о проведении проверки может быть принято руководителем Администрации Президента или руководителем Аппарата Правительства. Основанием для принятия решения могут быть обращения правоохранительных и налоговых органов, политических партий, иных общероссийских общественных объединений и Общественной палаты.

С учетом особого статуса депутатов и сенаторов предполагается создание в каждой палате Федерального Собрания специальной парламентской комиссии, которая, собственно, и должна будет рассматривать вопросы, связанные с представлениями парламентариями сведений о доходах. Эта комиссия также будет рассматривать поступившие жалобы на недостоверность представленных сведений об имущественном положении депутатов и сенаторов. Сведения о доходах парламентариев будут предоставляться не позднее 1 апреля на тех же основаниях, как это предусмотрено антикоррупционным законодательством для госслужащих. Продолжительность проверки установлена в 60 дней, в случае необходимости она может быть продлена до 90 дней. Проверяемый на все это время может быть отстранен от должности с сохранением заработка на срок до трех месяцев, говорится в положении.

Анализ уже опубликованных деклараций о доходах сотрудников Администрации Президента и членов Правительства РФ, других высших чиновников и их супругов позволил выявить ряд интересных фактов. К примеру, жена секретаря Совета безопасности РФ Николая Патрушева (задекларированный годовой доход – 361 тыс. руб.) приобрела почти 2000 кв. м земли, дом площадью 1416 кв. м и хозяйственное строение (260 кв. м). Конечно, помочь супруге деньгами вполне мог сам бывший директор ФСБ, но даже его дохода 11,7 млн. руб. (седьмое место в списке самых богатых федеральных чиновников) для столь масштабных покупок, похоже, все равно бы не хватило. Похожая ситуация сложилась и в семье Алексея Кудрина. Сам бывший в то время министр финансов (доход – 7,9 млн. руб.) в 2010 г. приобрел лишь электромобиль ThinkCity стоимостью около 30 тыс. Но в декларации его супруги (а её доход составлял всего 222 тыс. руб.) появился новый дом (1362 кв. м), стоимость которого тоже, судя по всему, превосходит суммарный годовой доход всей семьи экс-министра.

Французские законодатели установили норму: если задекларированное состояние высшего должностного лица превышает 750 тыс. евро, то оно подлежит дополнительному налогообложению. Неплохо бы и России перенять передовой опыт борьбы с коррупцией.

В США, Франции, Сингапуре, Норвегии и ряде других стран, где противодействие коррупции осуществляется системно и довольно успешно, высшие должностные лица должны представлять информацию не только о доходах своих и супругов, но и всех членов семьи и близких родственников главного декларанта. Кстати, в США лицам, сообщившим о факте коррупции, выплачивают от 15 до 30% от стоимости выявленного по их информации материального ущерба. Совсем как в петровские времена в России, когда заявившему о мздоимстве и казнокрадстве полагалась четверть украденного у государства.

В нашей стране сегодня этот опыт не используется. Некоторые политологи объясняют этот факт тем, что руководство страны из-за жестких мер в этой сфере может растерять ту поддержку, которую ему оказывает бюрократия. А это руководители всех рангов, партийные функционеры, депутаты, сенаторы и др. По нашему убеждению, это не так. Во-первых, коррупционеры трусливы и не консолидированы. Во-вторых, существует поддержка руководства страны среди широких слоёв населения, среди всех силовых структур. И эта поддержка стала бы ещё твёрже, если бы объявили войну коррупции. «Более того, – пишет авторитетный еженедельник «Аргументы и факты», – в условиях кризиса борьба с раковой опухолью коррупции могла бы не только консолидировать общество, но и извлечь около 300 млрд. долл., которые, по некоторым оценкам, крутятся в годовом «коррупционно-взяточном обороте»[5].

Для снижения казнокрадства и коррупции при госзакупках президент поручил переработать Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Главная задача модернизации этого закона – повысить прозрачность проведения торгов, заключения госконтрактов и установить четкие «правила игры», исключающие возможность возникновения коррупционных схем. В целях информационной открытости аукционов в эксплуатацию введен общероссийский сайт для размещения информации о закупках[6].

Нам представляется, что в бескомпромиссной борьбе с коррупцией не должно быть неприкосновенных, то есть все граждане России, независимо от занимаемого ими поста, должны быть равны перед законом, как это записано в статье 19 Конституции РФ 1993 г. И все они должны подпадать под действие Федерального закона о противодействии коррупции.

Первая попытка пойти по пути цивилизованных государств была совершена с принятием в декабре 2012 г. № 4-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации». Этим законом впервые в новейшей истории России вводится и новый вид ответственности – возможность изъятия иму-

щества в казну по иску генпрокурора в том случае, если не будет подтверждена законность трат, то есть в том случае, когда расходы не будут соответствовать доходам правительственных чиновников[7].

Нужно не останавливаться на полпути и распространить действие этого антикоррупционного закона не только на всех должностных лиц органов государственной власти и управления. Было бы неплохо ввести в закон о борьбе с коррупцией юридическую норму: после обнаружения фактов коррупции возбуждать уголовные дела и присуждать полагающийся в этом случае реальный срок уголовного наказания с пожизненным запретом государственной службы.

Важным политическим механизмом борьбы с коррупцией, как показала международная практика, становится антикоррупционное законодательство при условии неотвратимости его применения. Пока главным орудием борьбы с коррупцией не станет сакраментальный вопрос «Где взял?», обращенный к владельцам дорогостоящей движимости и недвижимости, ситуацию с коррупцией в России к лучшему не изменить. В этом отношении весьма полезным станет принятое президентом В. Путиным решение о введении механизма соответствия расходов и доходов чиновников и публичных лиц государства.

Основные направления по совершенствованию антикоррупционной государственной политики должны, по нашему убеждению, включать следующий комплекс политико-правовых мер, реализация которых позволит существенно снизить уровень коррупции в современной России. В организационно-административной сфере:

– разработать долгосрочную федеральную (а на её основе и в регионах) целевую программу борьбы с коррупцией, обеспечив её кадрами с полномочиями и финансами для исполнения;

– организовать стажировки российских специалистов в тех государствах, в которых успешно реализуются программы противодействия коррупции;

– сформировать систему кадрового резерва власти, которая бы позволяла отбирать кандидатов на должности, проводить их проверку на профессиональную пригодность; коллегиально на многовариантной основе принимать решения о рекомендации этих людей на ту или иную государственную должность;

– повысить престиж государственной службы, существенно увеличив денежное содержание государственных служащих с предоставлением гарантированного социального пакета по примеру Сингапура; заработная плата и материальное обеспечение старости должны быть поставлены в прямую зависимость от того, как чиновник исполняет свой служебный долг и не замечен ли в коррупции;

– регулярно проводить выборочные сравнительные проверки реальной стоимости имущества должностных лиц и их легальных доходов, невзирая на лица и посты, которые они занимают во власти;

– максимально исключить личное общение чиновников и граждан, постепенно вводя электронные формы документов и современные информационные технологии по принципу «электронного правительства»;

– организовать при органах прокуратуры «телефоны доверия», по которым граждане могли бы сообщать о фактах коррупции;

– начать системный пересмотр действующего законодательства на предмет коррупциогенности. В законе не должно оставаться пробелов (или ниш), создающих условия для коррупционных проявлений.

В целом этот перечень создает некую систему профилактики в государственной антикоррупционной политике.

Таким образом, одним из основных направлений эффективного противодействия коррупции в нашей стране должна стать тотальная ревизия действующего законодательства на предмет «коррупционной составляющей», то есть придание всему российскому законодательству антикоррупционной направленности, исключение разного рода лазеек и множественного толкования статей и прописанных в них правовых норм.

Литература

1. Головенко А. Взятку платит каждый. Как чиновники администрации президен-

та сочиняли план по борьбе с коррупцией // Крестьянская Русь. 2008. № 47 (ноябрь).

2. Официальный сайт Президента РФ. Код доступа: http://www.kremlin.ru/news/9993 (Дата обращения: 28.12.2011 г.)

3. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. //Российская газета. 2008. 6 ноября.

4. Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 12 ноября 2009 г. //Российская газета. 2009. 13 ноября.

5. Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года //Официальный сайт Президента Российской Федерации. Код доступа: http://события.президент.рф. (Дата обращения: 18.12.2012 г.)

6. Путин В.В. «Демократия и качество государства» // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

7. Сократим аппарат!.. Удлиним змеевик // Блог Антон Орехъ, обозреватель. Код доступа: http://www.echo.msk.ru/blog/oreh/739086-echo/ (Дата обращения: 28.12.2011 г.)

8. Холмогорова В. Не хватает воли // Ведомости. 2009. 8 октября.

---

[1] Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г. //Российская газета. 2008. 6 ноября.

[2] Официальный сайт Президента РФ. Код доступа: http://www.kremlin.ru/news/9993 (Дата обращения: 28.12.2011 г.)

[3] Послание Президента Федеральному Собранию 12 декабря 2012 года //Официальный сайт Президента Российской Федерации. Код доступа: http://события.президент.рф. (Дата обращения: 18.12.2012 г).

[4] Путин В.В. «Демократия и качество государства» // Коммерсантъ. 2012. 6 февраля.

[5] Зятьков Н. Враги народа // Аргументы и факты. 2010. № 20.

[6] Ковалев А. Вне закона, вне морали. В канун Международного дня борьбы с коррупцией глава Администрации Президента РФ Сергей Нарышкин дал интервью «РГ» //Российская газета. 2010. 9 декабря.

[7] Российская газета. 2012. 5 декабря.