УДК 328.185 DOI: 10.12737/11682

ПРЕЗИДЕНТСКИЕ ИНИЦИАТИВЫ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

***Моисеев В.В., Прокуратов В.Н.*[1]**

В статье рассматриваются проблемы борьбы с коррупцией в нашей стране. Противодействие коррупции в свете Послания Президента РФ Федеральному Собранию Российской Федерации от 4 декабря 2014 года является одной из первоочередных задач государства и общества. На фактическом материале авторы показывают конкретные инициативы первых трех президентов Российской Федерации по активизации политических механизмов противодействия коррупционным практикам в нашей стране.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, политические механизмы противодействия коррупции.

PRESIDENTIAL INITIATIVES ON COMBATING CORRUPTION IN RUSSIA

MOISEEV V. V. - Doctor of Historical Sciences, Professor Academician of Russian Academy of Natural Sciences, Belgorod State University named after Shukhov V.G. (Russian Federation, Belgorod), e-mail: din_prof@mail.ru

PROKURATOV V. – Applicant at the Department of Political Science, Public and Municipal Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel)

In the article the problems of combating corruption in our country are considered. Combating corruption in the light of the message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of the Russian Federation on 4 December 2014 is one of the priority tasks of the state and the society. Based on the actual data, the authors show the specific initiatives of the first three presidents of the Russian Federation on political mechanisms for combating corruption practices in our country.

Keywords: corruption, anti-corruption policy and political mechanisms for combating corruption.

[1] *Моисеев Владимир Викторович* – Белгородский государственный университет им. В.Г.Шухова, доктор исторических наук, профессор (Российская Федерация, г. Белгород), e-mail: din_prof@mail.ru
Прокуратов Василий Николаевич – Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Орловский филиал, соискатель кафедры политологии государственного и муниципального управления (Российская Федерация, г. Орел)

Коррупция в России, несмотря на все усилия по противодействию ей со стороны государства и гражданского общества, по своим масштабам и политическим последствиям продолжает оставаться фактором, препятствующим проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики. Нарастание коррупционных проявлений служит одной из причин снижения уровня легитимности государственных институтов, серьезно подрывает статус России как субъекта международных отношений. Поэтому она правомерно рассматривается как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Принимая во внимание высокую латентность коррупционных сделок, следует отметить, что официальная статистика не в полной мере отражает истинные масштабы коррупции в стране, уровень которой в действительности значительно выше. В экспертном сообществе утвердилось мнение, что коррупция уже вышла за пределы отдельных звеньев государственного механизма, пронизывая все уровни власти, приобретая системный характер, и проявляясь во всех сферах государственной деятельности[1].

Согласно российской статистике, количество преступлений коррупционной направленности, зафиксированных правоохранительными органами, растет год от года. Так, в 2011 году отмечается снижение выявленных правоохранительной системой преступлений коррупционной направленности: было расследовано 58 384 таких преступления, что на 1,5% меньше, чем в 2010 году. В суд в 2011 году было направлено 49 622 уголовных дела. Установленный размер причиненного материального ущерба преступлениями, совершенными отмеченной категорией лиц, составил 45 253 216 рублей.

Всего в 2011 году было зарегистрировано 12 349 фактов взяточничества. Следует отметить продолжающуюся с 2010 года тенденцию снижения числа выявленных фактов взяточничества. Так, в сравнении с 2010 годом снижение зарегистрированных фактов коммерческого подкупа составило 11%, получения взятки – 10,3%, дачи взятки – 6,1%.

Однако снижение числа выявленных преступлений коррупционной направленности обусловлено не уменьшением уровня коррупции

[1] Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России: аналитический доклад. под ред. И.Н. Барцица. М.: РАНХиГС, 2011; Нисневич Ю.А. Свобода и конкуренция или коррупция? – М. : Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009; Охотский Е.В. Государство и общество: дебюрократизация и антикоррупционное оздоровление государственного управления // Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии: коллективная монография. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2012; Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130; Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография. – М.: Научный эксперт, 2008; Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритетная задача социального государства: монография. – М.: АТиСО, 2012.

в стране, а недостаточно результативной работой правоохранительных органов в условиях крайне высокой латентности коррупции[1].

В 2011 году выявлено 18 547 лиц, совершивших преступления коррупционной направленности. В их числе 2220 работников правоохранительных органов и судов (12%), 2 818 представителей органов исполнительной власти (15,2%), 78 представителей законодательных органов власти (0,4%), 1295 работников коммерческих и иных организаций (6,7%).

В 2011 году наибольшее количество преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, выявлено в сферах государственного управления (11 тыс.), здравоохранения (6,7 тыс.) и образования (6,6 тыс.)[2]. В суды направлены обвинительные материалы коррупционной направленности в отношении 255 выборных глав муниципальных образований, 253 работников муниципальных учреждений и предприятий. В отношении работников здравоохранения и социального обеспечения возбуждено 1990 уголовных дел, около 2 тыс. уголовных дел – в сфере образования и науки, 302 дела – в отношении работников ЖКХ. Зарегистрировано почти полторы тысячи преступлений, связанных с коммерческим подкупом, на сумму более 150 млн. рублей, однако осуждено всего 250 человек[3].

В 2012 г., по данным Генеральной прокуратуры РФ, рост преступлений коррупционной направленности по сравнению с 2011 г. увеличился на 17%. В 2014 г. органами прокуратуры Российской Федерации выявлено свыше 381 тыс. нарушений законодательства о государственной и муниципальной службе[4].

Наряду с ростом количества преступлений коррупционной направленности в стране выросла и средняя сумма взятки. Если в 2011 г., по данным МВД РФ, она составляла порядка 30 тыс. руб., то в 2012 г. увеличилась вдвое – до 60 тыс. руб., а в 2013 г. – до 145 000 рублей[5].

По сведениям Счетной палаты, за 2010 г. было выявлено финансовых нарушений на сумму 580 миллиардов рублей[6]. При этом отмечалось, что выявленные финансовые нарушения – это, как правило,

---

[1] Моисеев В.В., Прокуратов В.Н. Противодействие коррупции в современной России: монография. – Орел: Изд-во АПЛИТ, 2012. – С.112.

[2] По материалам заседания президиума Совета по противодействию коррупции от 15 февраля 2012 года.

[3] В России выявлено 255 тыс. нарушений коррупционной направленности – URL: http://www.klerk.ru/law/news/257250/ (дата обращения – 15.03.2015).

[4] В Генеральной прокуратуре Российской Федерации состоялось расширенное заседание коллегии, посвященное итогам работы в 2014 г. и задачам по укреплению законности и правопорядка в 2015 г. – URL: http://genproc.gov.ru/smi/news/genproc/news-674756/ (дата обращения – 24.03.2015).

[5] Сайт «Vedomosti.ru». – URL: http://www.vedomosti.ru/politics/ news/2015/02/25/mvd-srednyaya-summa-vzyatki-v-moskve-sostavila-327-000-rublei-v-proshlom-godu (дата обращения – 11.03.2015).

[6] Счетная палата выявила финансовых нарушений на 580 миллиардов рублей – URL: http://www.1sn.ru/44891.html (Дата обращения – 17.06.2012 г.).

коррупционные сделки, которых по сравнению с 2009 г. стало в два раза больше.

Складывающаяся ситуация в целом осознается политическим руководством страны. Приоритеты антикоррупционной политики были озвучены Президентом России В.В. Путиным, призывавшим власти «действовать последовательно и наступательно на всех направлениях борьбы»[1].

Попытки формирования антикоррупционного законодательства предпринимались на протяжении всего постсоветского периода. Так, в апреле 1992 г. президент Б.Н. Ельцин издал Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»; 28 апреля 1993 г. был издан указ Президента РФ № 570 «Об организационных мерах по усилению борьбы с преступностью в связи с растущими ее масштабами, расширением коррупции, представляющими серьезную угрозу интересам государства»[2].

Однако этот нормативно-правовой акт главы государства не был подтвержден ни организаторской, ни идеологической работой по его реализации.

В 1993 г. депутатами Верховного Совета РСФСР был подготовлен законопроект «О борьбе с коррупцией». Он содержал ряд антикоррупционных мер, но не был принят. Новые варианты антикоррупционного закона принимались Государственной Думой и Советом Федерации в 1995 и 1997 г.г., но в последующем и они не были утверждены действующим главой государства[3].

В свою очередь в сентябре 1998 г. Государственной Думой был отклонен президентский законопроект о противодействии коррупции. В марте 1997 г. была создана комиссия Государственной думы по противодействию коррупции. Ее главная задача заключалась в экспертизе законопроектов. Спустя два месяца был принят Указ Президента № 484, который обязывал государственных служащих предоставлять ежегодные декларации о своих доходах и имуществе.

Таким образом, основной причиной отсутствия эффективных политических механизмов противодействия коррупции в период 1990-х гг. стало противостояние законодательной и исполнительной власти.

Новый этап в формировании нормативной основы механизмов противодействия коррупции приходится на начало 2000-х годов, когда в стране была создана конструкция «вертикали власти». Так, 1 ноября 2001 г. В.В. Путин подписал Указ № 1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных

---

[1] В. Путин провел заседание совета при Президенте по противодействию коррупции – URL: http://com-cor.ru/?ELEMENT_ID=276 (Дата обращения – 17.06.2012).

[2] Маслов О. Ю., Прудник А.В. Краткая история борьбы с коррупцией в Российской Федерации 1991 – 2010. – URL: http://www.polit.nnov.ru/2010/04/18/rosHistoryKorr/ (дата обращения – 17.06.2012).

[3] Шедий М.В. Коррупция в современной России: проблемы противодействия // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2011. – № 2. – С. 242-251.

преступным путем», который создавал новый институт по борьбе с коррупцией – Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, преобразованный позднее в Федеральную службу по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг).

В 2003 году Указом Президента РФ от 24.11.2003 г. № 1384 был образован Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией, в который по должности вошли председатели верней и нижней палат парламента, Генеральный прокурор, министр МВД, директор ФСБ, другие высшие чиновники. Предполагалось, что Совет при Президенте будет координировать работу органов власти и управления по борьбе с коррупцией в масштабе страны, а также разрабатывать стратегию и тактику этой борьбы, повышать эффективность политических механизмов. Перед новым институтом была поставлена задача выявления причин и условий распространения коррупции и формирования системной антикоррупционной политики в масштабе страны. Однако ощутимых результатов Совет не принес, так как его состав практически не собирался, и в 2007 г. он был упразднён, так и не став дееспособным политическим институтом.

В этот же период налаживается регулярное сотрудничество Российской Федерации с международными организациями. В июне 2003 г. Россия стала полноправным членом Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (FATF), а в марте 2006 г. Россия частично ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции и обязалась реализовывать намеченные в ней мероприятия, за исключением конфискации имущества коррупционеров.

В июле 2006 г. наша страна ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, а в феврале 2007 г. присоединилась к Группе стран против коррупции (ГРЕКО), которая была создана Советом Европы. В России была создана специальная Межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по созданию собственного антикоррупционного законодательства с учетом ратифицированных международных соглашений.

Снизить разраставшуюся в тот период коррупцию можно было, приняв пакет законов о противодействии. Во исполнение указания президента была создана специальная комиссия Государственной Думы для подготовки предложений по внесению изменений в действующее законодательство с целью активизации правовых механизмов противодействия коррупции.

Новый вариант проекта закона «О борьбе с коррупцией» от 9 апреля 2001 г. был отклонен нижней палатой без попыток его совершенствования с учетом замечаний, высказанных в заключение правового управления аппарата Государственной думы и в официальном отзыве Правительства РФ. Депутатам Госдумы указывалось, что их «антикоррупционные потуги противоречат отраслевому законодательству, Гражданскому кодексу и Конституции РФ». Авторам законопроекта

также ставилась в вину «неопределенность понятий и юридическая некорректность формулировок»[1].

20 ноября 2001 г. появился проект федерального закона который имел несколько другое название – «О противодействии коррупции». Он был внесен в парламент 5 ноября 2001 г. Данный законопроект был принят Госдумой в первом чтении 20 ноября 2002 г.

Однако в дальнейшем Комитету Государственной Думы по безопасности было поручено доработать указанный законопроект с учетом поступивших поправок и внести его на рассмотрение Государственной Думы во втором чтении.

Отсутствие полноценной нормативной основы противодействия коррупции может быть признано одной из причин роста коррупционных проявлений. Так, если посмотреть динамику Индекса Восприятия Коррупции (ИВК), составляемого независимой международной организацией «Transparency International» за прошедшие годы, то можно заметить, что существует некая «коррупционная стабилизация», вследствие чего позиция России в рейтинге из года в год меняется несущественно (см. табл. 1).

Таблица 1

Динамика Индекса Восприятия Коррупции России с 1996 по 2014 г.г.

Годы	1996	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Место в мировом рейтинге	47 Из 54 стран	147 из 180 стран	146 из 180 стран	154 из 178 стран	143 из 182 стран	133 из 174 стран	127 из 177 стран	136 из 175 стран

Из таблицы следует, что международный рейтинг нашей страны на протяжении целого ряда лет находится в середине второй сотни. Согласно данным Transparency International, Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира наряду с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном[2].

Таким образом, факты свидетельствуют, что при отсутствии эффективных политических механизмов противодействия, активной государственной политики в этой сфере, борьба с коррупцией оставалась малорезультативной. Вследствие этих и других причин коррупция приобрела системный характер, превратилась в серьезное препятствие для политического, экономического и духовного возрождения России.

[1] Моисеев В.В., Прокуратов В.Н. Противодействие коррупции в современной России: монография. – Орел: Изд-во АПЛИТ, 2012.

[2] Индекс восприятия коррупции – URL: http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatiia-korruptcii/zastriali. (дата обращения – 11.03.2015).

Более того, массовая коррупция стала угрожать национальной безопасности России.

Определенный вклад в борьбу с коррупцией в нашей стране внесли президентские инициативы 2008 – 2012 г.г. Указом главы государства от 19 мая 2008 г. был воссоздан Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. В последующем в Государственную Думу был внесен президентский пакет антикоррупционных законопроектов, утверждены Стратегия и Национальный план противодействия коррупции. К концу 2008 г. было в целом сформировано федеральное антикоррупционное законодательство, впервые создававшее действующий политико-правовой механизм борьбы с коррупционными практиками.

Важную роль в выработке и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления сыграл Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Указом главы государства Совет был наделен правом запрашивать и получать необходимые материалы от федеральных и региональных органов государственной власти, приглашать их представителей на свои заседания. Для реализации решений Совета могли издаваться указы, распоряжения и даваться поручения от имени Президента Российской Федерации. Таким образом, Совет при Президенте РФ как политический институт сыграл положительную роль в активизации механизмов по борьбе с коррупцией, предложив главе государства ряд мероприятий практического характера.

Одним из важных мероприятий по борьбе с коррупцией было внесение 16 февраля 2011 г. Президентом РФ Дмитрием Медведевым в Госдуму проекта федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». Уголовный кодекс РФ дополняется положением, в соответствии с которым за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более пятисот миллионов рублей.

На первый взгляд, введение кратного штрафа в размере до 500 млн. рублей выглядит внушительной и строгой мерой. Но эта мера воздействия на коррупционера не имеет прописанного юридического алгоритма взыскания кратного штрафа, тем более что в судебной практике уголовные дела по коррупции часто прекращают по разным процессуальным основаниям. Так, из 20 млрд. рублей штрафов, назначенных судами в 2013 г., взыскать удалось лишь 20 млн. [1.]

[1] Моисеев В.В. Противодействие коррупции, или как сделать так, чтобы из госбюджета не воровали триллион// Человек и труд. – 2013. – № 2. – С. 64.

По нашему мнению, институт кратных штрафов, введенный в мае 2011 г., не только не смог заменить институт конфискации имущества коррупционеров, но сыграл негативную роль в дальнейшем росте коррупционных проявлений. Тем самым коррупционеры как бы вводили дополнительную плату за риск, собирая со своих контрагентов дополнительные дивиденды.

Для искоренения создавшейся ситуации в статье В.В. Путина «Демократия и качество государства» в 2012 году была предложена инициатива: в аппарате исполнительной власти и в менеджменте госкорпораций выделять коррупционно опасные должности, заступая на которые чиновники должны соглашаться на абсолютную прозрачность[1]. В этом случае будут проверяться не только расходы самого должностного лица, но и крупные покупки членов его семьи, место фактического проживания, а также источники финансирования отдыха. Чиновник, работа которого признана неудовлетворительной, должен быть не только уволен, но и на несколько лет лишен права работать государственным или муниципальным служащим.

В этом же ключе выдержана законодательная инициатива запрещения для чиновников и депутатов, других публичных лиц открывать счета за границей[2]. По нашему мнению, данный закон носит ярко выраженный антикоррупционный характер и является логическим продолжением государственной политики, реализуемой в рамках Национальной стратегии и Национального плана противодействия коррупции.

В декабре 2013 г. по указу главы государства в составе его Администрации было образовано Управление по вопросам противодействия коррупции. Вновь учрежденный институт должен стать координатором антикоррупционной борьбы. Ему же была поручена проверка деклараций о доходах, расходах и имуществе чиновников и депутатов федерального уровня.

В апреле 2014 г. Президент России утвердил Национальный план противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы. Согласно Плану в России будет создана автоматизированная система мониторинга деклараций; Банку России поручено наладить систему сбора информации о том, есть ли у госслужащих высших категорий иностранные счета или вложения в финансовые инструменты за границей.

В Российской академии народного хозяйства и государственной службы открыты специальные курсы для преподавателей – специалистов по противодействию коррупции; вузам, которые готовят бакалавров по специальности «Государственное и муниципальное управление», предписано включить в программу специальный антикоррупци-

[1] Путин В.В. Демократия и качество государства. – URL:http://www.putin-itogi.ru/2012/02/06/statya-v-v-putina-demokratiya-i-kachestvo-gosudarstva/(дата обращения – 11.03.2015).

[2] О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории РФ, и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами: Федеральный закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ // СПС «Гарант».

онный курс. Правительству и Президиуму Совета по противодействию коррупции поручено разработать законопроект по защите заявителей о коррупции от действий тех, о чьих правонарушениях они сообщают. Отдельным пунктом в Национальном плане упоминаются Крым и Севастополь, на которые должны распространяться все антикоррупционные меры, проводимые в Российской Федерации.

Таким образом, президентские инициативы, направленные на реализацию государственной политики противодействия коррупции, повышение эффективности действующих политических механизмов, дают реальную возможность значительного снижения уровня коррупции в нашей стране. Добавим: при условии комплексного осуществления политических, правовых, организационных и экономических мероприятий, проводимых системно и целенаправленно для изменения к лучшему сложившийся ситуации в борьбе с коррупцией не только в органах государственной власти и управления, но и в стране в целом.

Библиография/ References:

Косенко О.И. Противодействие коррупции как приоритетная задача социального государства: Монография. – М.: АТиСО, 2012.

Охотский Е.В. Государство и общество: дебюрократизация и антикоррупционное оздоровление государственного управления // Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии: Коллективная монография. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2012.

Противодействие коррупции и модернизация государственного управления: опыт России: Аналитический доклад. Под ред. И.Н. Барцица. – М.: РАНХиГС, 2011.

Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: Монография. – М.: Научный эксперт, 2008.

Шедий М.В. Коррупция в современной России: проблемы противодействия // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. – 2011. – № 2. – С. 242 – 251.

Шедий М.В. Общественный антикоррупционный контроль как механизм противодействия коррупции // Среднерусский вестник общественных наук. – 2014. – № 2. – С. 123–130.

Kosenko, O.I. (2012) Protivodejstvie korrupcii kak prioritetnaja zadacha social'nogo gosudarstva [Anti-corruption as a priority of the welfare state]: Monografija. – M.: ATiSO. (In Russ.)

Okhotskiy, E.V. (2012) Gosudarstvo i obshchestvo: debyurokratizatsiya i antikorruptsionnoe ozdorovlenie gosudarstvennogo upravleniya [State and Society: de-bureaucratization and improvement of anti-corruption government] // Problemy vzaimodeystviya grazhdanskogo obshchestva, gosudarstva i biznesa: opyt Rossii i Germanii [Problems of interaction between civil society, government and business: the experience of Russia and

Germany]: Kollektivnaya monografiya. – Rostov n/D: Izd-vo SKAGS; (In Russ.)

Protivodejstvie korrupcii i modernizacija gosudarstvennogo upravlenija: opyt Rossii [Anti-corruption and modernization of public administration: experience of Russia]: Analiticheskij doklad. Pod red. I.N. Barcica (2011). – M.: RANHiGS. (In Russ.)

Sulakshin, S.S., Maksimov, S.V., Ahmetzjanova, I.R. i dr. (2008) Gosudarstvennaja politika protivodejstvija korrupcii i tenevoj jekonomike v Rossii [The state policy of combating corruption and the shadow economy in Russia]: Monografija. – M.: Nauchnyj jekspert. (In Russ.)

Shediy, M.V. (2011) Korruptsiya v sovremennoy Rossii: problemy protivodeystviya [Corruption in modern Russia: problems of counteraction] // Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki [News of the Tula State University. Humanities.]. – № 2. – P. 242-251. (In Russ.)

Shediy, M.V. (2014) Obshchestvennyy antikorruptsionnyy kontrol' kak mekhanizm protivodeystviya korruptsii [Public anti-corruption control as a mechanism of counteraction of corruption] // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – № 2. – P. 123–130. (In Russ.)