УДК: 323:328.185(470) DOI: 10.12737/24779

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ

***Потомский В.В.*[1]**

Противодействие коррупции является важнейшей задачей, решение которой для многих стран является вопросом возможности дальнейшего экономического развития, а в ряде случаев – возможности сохранения страны как независимого экономического и политического субъекта. В Российской Федерации коррупции как системному явлению должно быть противопоставлено системное противодействие, включающее в себя как скоординированную, целенаправленную деятельности органов государственной власти, так и институтов гражданского общества. Антикоррупционная политика находится в тесной взаимосвязи с другими социальными явлениями, происходящими в социуме, такими как право, экономика, культура, идеология, мораль. При этом государство является единственным социальным образованием, правомочным принимать, изменять или отменять правовые нормы непосредственно или делегируя свои полномочия. Тем самым государство является главным субъектом антикоррупционной политики, обладающим наибольшими ресурсами для противодействия коррупции по сравнению с другими его акторами. Для формирования более полного представления о коррупции как препятствии на пути модернизации современной России, а также в целях совершенствования и повышения эффективности антикоррупционной политики всей системы политических, социально-экономических и правовых институтов необходимо решить такую задачу, как дать всестороннюю оценку состояния и тенденций развития антикоррупционной политики Российской Федерации, чему и посвящена данная статья.

Ключевые слова: коррупция, антикоррупционная политика, стадии антикоррупционной политики, проблемы противодействия коррупции.

ANTI-CORRUPTION POLICY IN RUSSIA: TENDENCIES OF FORMATION AND IMPLEMENTATION

POTOMSKY V. V. – Postgraduate student, Central Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail: potomskijvv@mail.ru

Anti-corruption is an important task that in many countries is a matter of the possibility of further economic development, and in some cases, the possibility of saving the country as an independent economic and political entity. In the Russian Federation corruption as a systemic phenomenon must be countered systemic opposition, which includes a coordinated, purposeful activity of public authorities and civil society institutions. Anti-corruption policy is in close relationship with other social phenomena occurring in society, such as law, economics, culture, ideology, morality. The state is the only social formation, authorized to accept, modify or cancel the rule of law, either directly or by delegating their powers. Thus, the state is the main subject of the anti-corruption policy, having the most resources to counter corruption in comparison with the other actors. In order to form a better understanding of corruption as an obstacle to the modernization of modern Russia, as well as to improve and enhance the effectiveness of anti-corruption policy across political, social, economic and legal institutions, it is necessary to solve such a problem as how to give the state a comprehensive evaluation and development of anti-corruption trends in Russian policy which the article is devoted to.

Keywords: corruption, anti-corruption policy, stages of anti-corruption policy, problems of anti-corruption.

Потомский Вадим Владимирович – аспирант, Среднерусский институт управления – филиал, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, адрес: 303028, Россия, г. Орел, б. Победы, 5-а, e-mail: potomskijvv@mail.ru

В России коррупция всегда присутствовала и всегда создавала немало проблем. Как подчеркнуто в ежегодном Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ: «коррупция – один из главных барьеров на пути нашего развития»[1]. Очевидно, что борьба с ней должна вестись по всем направлениям: от совершенствования работы правоохранительной и судебной систем, законодательства до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла. Чтобы успешно бороться с коррупцией, все сферы государственного управления должны стать открытыми для общества, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества[2].

Опыт России последних лет свидетельствует, что прямолинейная либерализация уголовно-репрессивного преследования коррупционеров, обращение к совести людей, политизация коррупционных дел, антикоррупционные пиар-кампании, переход к кратным штрафам, покрывающим нанесенный ущерб, себя не оправдали[3]. На поверку оказалось, что лишь 8% взяточников осуждены к реальным срокам лишения свободы, возмещение же по исполнительным листам нанесенного ущерба не превышало одной сотой от суммы судебно вынесенных штрафов[4].

Коррупция в нашей стране в нарушение всех основополагающих принципов конституционного строя приобрела системный характер, а значит, требует адекватных системных мер противодействия. Проводиться они должны профессионально, продуманно и социально выверенно. Борьба с коррупцией не может быть кампанией. Антикоррупционная стратегия успешной может быть лишь при условии, если будет научно обоснованной, перспективно продуманной и всеобъемлющей, если на этом направлении будет сконцентрировано внимание не только властей, но и все интеллектуальные, организационные и нравственные ресурсы общества[5].

Антикоррупционная политика Российской Федерации является важнейшим направлением государственной политики, цель которой заключается в выражении неприятия коррупции, а именно: в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности федеральных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий.

Очевидно, что коррупция в России – не признак только сегодняшней исторической эпохи. Коррупция присутствовала в той или иной форме и объеме во все исторические периоды Российского государства. Являясь сложным, многогранным явлением, коррупция приобрела огромные масштабы в момент смены политических эпох и формирования независимой России[6].

Государственная антикоррупционная политика, реализуемая в настоящее время, в своем развитии прошла ряд этапов.

Началом подготовительного этапа в формировании государственной антикоррупционной политики России можно отнести 1990-е годы, когда стали предприниматься попытки сформировать

---

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 г. URL.:. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657/

[2] Смирнов Ф.Ф. Влияние коррупции на эффективность государственного управления России // Развитие института государственной и муниципальной службы в регионах. Материалы IV Международной научно-практической конференции. Том 1. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 171–176.

[3] Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

[4] Стенограмма выступления В.В. Путина на заседании Совета по противодействию коррупции 30.10.2013 г. – URL.:. http://www.kremlin.ru/events/president/news/19516.

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

[6] Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность : монография. «Экономика». – М., 2011.

полноценное правовое поле для эффективной борьбы с коррупцией в России. Впервые Президент РФ в своем Указе от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», то есть на самом высоком государственном уровне, официально признал, что «коррупция не только цинично ущемляет конституционные права граждан, что уже само по себе недопустимо, но и подрывает демократические устои государства, дискредитирует деятельность аппарата государственного управления, извращает принципы гуманизма, законности и социальной справедливости».

Постепенно высказывания главы государства ужесточались. В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 6 марта 1997 г. говорилось уже о необходимости «объявления войны коррупции», декриминализации экономической жизни и ликвидации условий, питающих коррупцию[1]. В Уголовном кодексе РФ появились статьи, квалифицирующие в качестве коррупционных такие преступления, как легализация денежных средств, приобретенных незаконным путем, злоупотребление служебным положением, служебный подлог, дача и получение взятки.

Первый этап в формировании государственной антикоррупционной политики России связан с деятельностью межведомственной рабочей группы, которая была образована Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.

Данной группой был подготовлен проект федерального закона, основная идея которого сводилась к созданию единого федерального органа исполнительной власти по борьбе с коррупцией и усилению уголовной ответственности за должностные преступления. Однако эта идея поддержана не была.

Начало следующему этапу положил Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции». Во исполнение этого Указа был подготовлен Национальный план противодействия коррупции, который был утвержден Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568. Этим Национальным планом, наряду с организационными и пропагандистскими мерами, предусматривалась подготовка пакета проектов законов, направленных на системное правовое обеспечение антикоррупционной политики.

Национальный план противодействия коррупции предусматривал «разработку первоочередных мер по противодействию коррупции, в том числе: установление специальных требований к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, а также контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц; совершенствование механизмов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации; разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы, и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне; развитие процедуры досудебного и внесудебного разрешения споров[2] и т.п.

Таким образом, Национальный план противодействия коррупции, наряду с конкретными антикоррупционными мероприятиями, содержал ряд мер общего стратегического характера. Вместе с

[1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» –URL.: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16983/

[2] Национальный план противодействия коррупции на 2010–20111 гг. URL.:. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_79037/

тем анализ работы государственных и общественных институтов выполнения плана показал необходимость внесения определенных корректив в соответствующее регулирование[1]. В этой связи Президентом Российской Федерации был издан Указ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы», которым Национальный план противодействия коррупции был изложен в новой редакции. Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера.

Разработка основных положений государственной антикоррупционной политики и пакета обеспечивающих ее законов в 2008 г. строилась на следующих принципах:

– меры по противодействию коррупции должны быть органичной частью политики государства по изменению негативных тенденций в государственном и хозяйственном управлении, сформировавшихся за предыдущие десятилетия, и должны быть просчитаны с точки зрения последствий;

– принимаемые правовые положения должны не только сформировать механизм противодействия коррупции, но и содержать импульс для его дальнейшего развития;

– новые правовые нормы должны «вписываться» в правовую систему Российской Федерации, «не ломать» ее и не вносить чуждые для нее элементы, а также быть реально выполнимы[2].

В конце 2008 г. был принят пакет антикоррупционных законов, включающий:

– Федеральный закон «О противодействии коррупции»;

– Федеральный конституционный закон, вносящий изменения в ст. 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации»;

– два федеральных закона, вносящих изменения в почти 30 федеральных законов.

Принятие этого пакета федеральных законов ознаменовало начало нового этапа в антикоррупционной политике – этапа создания законодательных основ противодействия коррупции в системе государственной и муниципальной службы России[3].

В развитие требований законов в 2009 г. был издан ряд указов Президента Российской Федерации, определяющих: порядок представления государственными служащими сведений о своих доходах и об имуществе и доходах и об имуществе супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, порядок размещение на сайтах в сети Интернет; порядок проверки этих сведений.

Указом Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 было утверждено Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

Следующий этап связан с корректировкой ответственности за коррупционные правонарушения. Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ в УК России и КоАП России внесены серьезные изменения, суть которых сводится к следующему:

1. закреплено четыре вида взятки в зависимости от их размера;
2. лишение свободы рассматривается как альтернативное к штрафу наказание; штраф (естественно, в меньших размерах) назначается в обязательном порядке и при лишении свободы;

---

[1] Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография. Под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. «ИЗиСП», 2015.

[2] Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Под общ. ред. проф. Н.Н. Меньшениной; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федерал. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2014.

[3] Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти РФ: монография. – М.: Проспект, 2016.

3. введение ответственности за посредничество во взяточничестве;

4. в санкциях на первом месте в числе наказаний назван штраф до стократной суммы взятки, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей;

5. введен институт освобождения от уголовной ответственности, если лицо, давшее взятку или выступающее в качестве посредника, активно способствовало раскрытию преступления, либо имело место вымогательство, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки или подкупа органу, имеющему право возбудить уголовное дело.

Изменения, внесенные в КоАП России, были направлены на развитие института ответственности за дачу взятки от имени или в интересах юридического лица: увеличены штрафы, срок давности применительно к коррупционным правонарушениям установлен в 6 лет; введена глава о международной помощи по административным делам.

Федеральным законом от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» в качестве меры юридической ответственности за коррупционные правонарушения введено освобождение от должности, антикоррупционные стандарты распространены на служащих Банка России, работников фондов и государственных корпораций и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов, установлено, что предприятия и иные организации обязаны принимать меры по противодействию коррупции. Во исполнение этого Закона 2 апреля 2013 г. издан Указ Президента Российской Федерации № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона "О противодействии коррупции"».

В декабре 2012 г. принят Федеральный закон № 230-ФЗ («закон о расходах»), в соответствии с которым лица, замещающие должности, замещение которых влечет обязанность представлять сведения о доходах, обязаны представлять сведения об источниках получения средств по приобретению земельного участка, другого объекта недвижимости, транспортного средства, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), если сумма сделки превышает общий доход данного лица и его супруги (супруга) за три последних года, предшествующих совершению сделки.

Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ ввел запрет отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами.

Настоящий этап реализации государственной антикоррупционной политики направлен прежде всего на организацию исполнения Федерального закона «О противодействии коррупции», соответствующих указов Президента Российской Федерации и других нормативных правовых актов Российской Федерации по созданию действенного механизма противодействия коррупции.

Следует особо выделить тот факт, что Национальныйплан противодействия коррупции на 2016–2017 годы включает конкретные указания по привлечения общественности к антикоррупционным действиям, а именно: общие инициативы по созданию «эффективной системы обратной связи» с населением, так и детальные предписания: федеральные органы должны предавать гласности каждый случай конфликта интересов руководящих сотрудников. Отдельным пунктом плана Министерству юстиции РФ поручено организовать с представителями различных социальных групп изучение вопроса формирования механизма лоббизма. В связи с этим преодоление коррупции является важнейшей задачей не только Российского государства, но и общества в целом и каждого отдельного гражданина[1].

[1] Семенихин А.Л. Формирование антикоррупционной культуры: коллективная монография. Российский гос. пед.

Таким образом, в настоящее время происходит выработка законодательных концептуальных подходов к масштабной борьбе с этим социальным злом, принимаются соответствующие организационные меры по предупреждению коррупции и активизирована деятельность государственных, правоохранительных и других органов по борьбе с ней.

Библиография/References:

1. Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность: монография. – М.: Экономика, 2011.

2. Антикоррупционные стандарты Организации экономического сотрудничества и развития и их реализация в Российской Федерации: монография / Под ред. Т.Я. Хабриевой, А.В. Федорова. – М.: ИЗиСП, 2015.

3. Братановский С.Н., Зеленов М.Ф. Административно-правовые аспекты борьбы с коррупцией в системе исполнительной власти РФ: монография. – М.: Проспект, 2016.

4. Коррупция в Российской Федерации: генезис, формы, технологии, противодействие: монография / Под общ. ред. проф. Н.Н. Меньшениной. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2014.

5. Коррупция: природа, проявления, противодействие : монография / Отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. – М.: ИД «Юриспруденция», 2012.

6. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 06.03.1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)» – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16983/

7. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 12.11.2009 г. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657/

8. Семенихин А.Л. Формирование антикоррупционной культуры: коллективная монография. – СПб: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2016.

9. Смирнов Ф.Ф. Влияние коррупции на эффективность государственного управления России // Развитие института государственной и муниципальной службы в регионах. Материалы IV Международной научно-практической конференции. Том 1. – Орёл: Изд-во ОФ РАНХиГС, 2016. – С. 171–176.

10. Стенограмма выступления В.В. Путина на заседании Совета по противодействию коррупции 30.10.2013 г. – URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/19516

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

1. Andrianov, V.D. (2011) Korruptsiia kak global'naia problema: istoriia i sovremennost': monografiia. [Corruption is a global problem: past and present] – M.: Ekonomika. (In Russ.)

2. Antikorruptsionnye standarty Organizatsii ekonomicheskogo sotrudnichestva i razvitiia i ikh realizatsiia v Rossiiskoi Federatsii [Anti-corruption standards of the Organization for Economic Cooperation and Development and their implementation in the Russian Federation]: monografiia / pod red. T.Ia. Khabrievoi, A.V. Fedorova. – M.: IziSP, 2015. (In Russ.)

3. Bratanovskii, S.N., Zelenov, M.F. (2016) Administrativno-pravovye aspekty bor'by s korruptsiei v sisteme ispolnitel'noi vlasti RF [Administrative and legal aspects of the fight against corruption in the system of executive power v Rossiiskoi Federatsii]: monografiia. – M.: Prospekt. (In Russ.)

4. Korruptsiia v Rossiiskoi Federatsii: genezis, formy, tekhnologii, protivodeistvie [Corruption in Russia: genesis, shape, technology, combating]: monografiia / pod obshch. red. prof. N.N. Men'sheninoi – Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2014. (In Russ.)

ун-т им. А. И. Герцена. – Санкт-Петербург: Изд-во РГПУ им. А. И. Герцена, 2016.

5. Korruptsiia: priroda, proiavleniia, protivodeistvie [Corruption: nature, manifestations, opposition]: monografiia / otv. red. akademik RAN T.Ia. Khabrieva. – M.: ID «Iurisprudentsiia», 2012. (In Russ.)

6. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniiu ot 06.03.1997 g. «Poriadok vo vlasti - poriadok v strane (o polozhenii v strane i osnovnykh napravleniiakh politiki Rossiiskoi Federatsii)» [Address by the President to the Federal Assembly on 06.03.1997, «Order of power - order in the country (about the situation in the country and main directions of the policy of the Russian Federation)»]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_16983/ (In Russ.)

7. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniiu ot 12.11.2009 g. [Address by the President to the Federal Assembly of the Russian Federation from 12.11.2009]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93657/ (In Russ.)

8. Semenikhin, A.L. (2016) Formirovanie antikorruptsionnoi kul'tury [Formation of anti-corruption culture]: kollektivnaia monografiia. – SPb: Izd-vo RGPU im. A. I. Gertsena. (In Russ.)

9. Smirnov, F.F. (2016) Vliianie korruptsii na effektivnost' gosudarstvennogo upravleniia Rossii [The impact of corruption on the effectiveness of the government of Russia] // Razvitie instituta gosudarstvennoi i munitsipal'noi sluzhby v regionakh [Development of the Institute of state and municipal services in the regions]. Materialy IV Mezhdunarodnoi nauchno-prakticheskoi konferentsii. Tom 1. – Orel: Izd-vo OF RANKhiGS. P. 171-176. (In Russ.)

10. Stenogramma vystupleniia V.V. Putina na zasedanii Soveta po protivodeistviiu korruptsii 30.10.2013 g. [Transcript of VV Putin at a meeting of the Anti-Corruption Council of 30.10.2013]. – URL: http://www.kremlin.ru/events/president/news/19516 (In Russ.)

11. Shedii, M.V. (2011) Korruptsiia v sovremennoi Rossii: problemy protivodeistviia [Corruption in modern Russia: problems of counteraction] // Izvestiia Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki [News of the Tula state university. Humanitarian sciences]. − № 2. − P. 242-251. (In Russ.)