

Оригинал статьи – URL: <http://www.политуправление.рф/архив/2013/03/Molotov.htm>
Копия - URL: <http://www.pu.virmk.ru/архив/2013/03/Molotov.htm>

Государственная антикоррупционная политика в современной России State Anti-Corruption Policy in Modern Russia

Молотов Сергей Николаевич,
канд. исторических наук

Тамбовский филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте Российской Федерации,

г. Тамбов, Россия
Molotov Sergey N.

Doctorate of History
Tambov branch of the Russian presidential academy of national economy
and public administration, Tambov, Russia
E-mail: shumner80@gmail.com

УДК: 340.15

ББК: 63.3(2)

М75

В статье рассматриваются причины формирования коррупции в России, а также этапы формирования государственной антикоррупционной стратегии в современной России.

Ключевые слова: коррупция, Национальная стратегия, противодействие коррупции, декларации о доходах и расходах.

The paper considers causes of corruption in Russia as well as stages of the national anti-corruption strategy in modern Russia.

Keywords: corruption, national strategy, anti-corruption, declaration of incomes and expenses.

Очевидно, что коррупция в России, это не признак только сегодняшней исторической эпохи. Первое упоминание в России о посуле как незаконном вознаграждении за осуществление официальных властных полномочий в законодательстве Руси связано с Двинской уставной грамотой 1397-1398 гг. (Уставная грамота Василия I) [1, с. 181]. И в дальнейшем, 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.

Уже начиная с 1990-х гг., предпринимались попытки сформировать полноценное правовое поле для эффективной борьбы с коррупцией в России (в 1995, 1997 гг. проект федерального закона «О борьбе с коррупцией» обсуждался Государственной Думой, но затем отклонялся Президентом России Б.Н. Ельциным). В 2001 г. законопроект «О противодействии коррупции» преодолел первое чтение в Государственной Думе, но затем его продвижение застопорилось.

В последние годы коррупция в России, являясь следствием чрезмерного администрирования со стороны государства, существенно препятствовало проведению социально-экономических реформ, модернизации политической системы, подрывала доверие граждан к власти, ухудшала имидж России на международной арене и закономерно рассматривалась как одна из угроз национальной безопасности.

Среди причин столь широкого размаха коррупции в современной России можно выделить следующие: 1) кардинальное изменение государственного устройства в связи с распадом СССР; 2) насаждение в обществе новых нравственных ценностей, центральное место среди них занимает культ индивидуализма и личное обогащение; 3) проблемы экономического развития, социально-экономическое неравенство; 4) правовая неграмотность значительной части населения страны; 5) ненадлежащее исполнение

принимаемых законов и мер по противодействию коррупции; 6) запутанность, сложность и возможность неоднозначного толкования действующих правовых норм; 7) слабость гражданского общества; 8) постоянное усложнение и модификация форм и способов коррупционных проявлений и т.д.

С 2008 года особенно активно начинается формирование правовой системы направленной на борьбу с коррупцией в обществе и государственном секторе. Еще в феврале 2008 г. на 2 Гражданском форуме Д.А. Медведев, будучи кандидатом в президенты, объявил одной из своих ключевых задач намерение покончить с российским взяточничеством. Он объявил коррупцию системной проблемой, которой необходимо дать системный ответ.

19 мая 2008 г. появляется Указ Президента России № 915 «О мерах по противодействию коррупции», в соответствии с которым был создан Совет по противодействию коррупции [6]. Затем был разработан и принят 31 июля 2008 года Национальный план борьбы с коррупцией. 25 декабря 2008 года принимается федеральный закон № 273 «О противодействии коррупции». Закон утвердил принципы, организационные основы борьбы с коррупцией, основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции в современной России. В Федеральном законе, по-сути впервые появилось юридическое определение термина «коррупция» как: «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами». Статья 8 посвящена рассмотрению механизма предоставления государственными и муниципальными служащими сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [9].

В первом полугодии 2013 года антикоррупционными подразделениями органов власти проведено свыше 130 тысяч проверок достоверности и полноты сведений о доходах в отношении муниципальных и государственных служащих. По итогам этих проверок почти к 3000 служащих применены меры юридической ответственности. 200 служащих разных уровней уволены со службы в связи с утратой доверия. Из них сотрудников центральных аппаратов федеральных органов исполнительной власти – 5. В территориальных органах федеральной власти, включая МВД, уволено в связи с утратой доверия 158 человек. На муниципальном и региональном уровне всего 32. Из этого можно сделать вывод, что проверки на верхнем уровне и проверки на уровне федеральных органов исполнительной власти, включая их территориальные органы, проводятся более тщательно, чем на региональном и местном уровне [3].

Представленные за 2009-2013 гг. сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера образовали базу данных, достаточную для перехода к следующему этапу в реализации государственной антикоррупционной политики – этапу контроля за расходами. В целях реализации указанного направления был подготовлен и принят 3 декабря 2012 г. федеральный закон № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». В нем устанавливаются правовые и организационные основы осуществления контроля за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, должности федеральной государственной службы,

государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, муниципальной службы и отдельные должности в организациях, созданных для реализации государственных функций (государственные корпорации, пенсионные фонды и другие организации), расходов супруг (супругов) и несовершеннолетних детей указанных лиц общему доходу таких лиц и их супруг (супругов) за три последних года, предшествующих совершению сделки. Федеральным законом устанавливается, что при выявлении в ходе осуществления контроля за расходами обстоятельств, свидетельствующих о несоответствии расходов указанных лиц, их супруг (супругов) и несовершеннолетних детей их доходам, материалы, полученные в результате контроля, представляются в правоохранительные органы [5]. Закон вступил в силу с 1 января 2013 года.

Декларации о расходах за 2013 г. подали 14 400 чиновников. Самая большая доля – это 12 700 человек – сообщили о том, что они совершили сделки с недвижимостью. Чуть более 1 600 человек сообщили о том, что они приобрели транспортные средства и 69 должностных лиц стали обладателями ценных бумаг и долей участия в коммерческих организациях. Было выявлено около 20 фактов непредоставления или предоставления недостоверных сведений о расходах [3].

Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 - 2011 годы» утвердил Национальную стратегию противодействия коррупции, а также Национальный план противодействия коррупции в новой редакции. Национальная стратегия противодействия коррупции представляет собой постоянно совершенствуемую систему мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, охватывающую федеральный, региональный и муниципальный уровни, направленную на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемой органами государственной власти, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами.

В ст. 5 целью Национальной стратегии противодействия коррупции провозглашается искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Здесь же выдвигаются и задачи Стратегии: 1) формирование соответствующих потребностям времени законодательных и организационных основ противодействия коррупции; 2) организация исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции, создание условий, затрудняющих возможность коррупционного поведения и обеспечивающих снижение уровня коррупции; 3) обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения.

Основными принципам Стратегии, отмеченными в ст. 7 документа являются: 1) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации; 2) использование в противодействии коррупции системы мер, включающих в себя меры по предупреждению коррупции; 3) стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции; 4) конкретизация антикоррупционных положений в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных правовых актах [7].

Важнейшим направлением реализации Национальной стратегии является обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции. Следует заметить, что это основополагающее звено всей системы противодействия коррупции в нашей стране. Многочисленные попытки реформ у нас отчетливо доказали, что государство не всегда может следить за качеством реализации тех или иных программ. Именно институты гражданского общества должны стать в этой ситуации тем

контролирующим элементом, способным отслеживать эффективность и результаты государственных решений, направленных на борьбу с коррупцией.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 года № 297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» основные направления государственной антикоррупционной политики получают дальнейшее развитие на период 2012-2013 гг. [8].

12 февраля 2013 г. Президент России В.В. Путин внес в Государственную Думу проект федерального закона «О запрете 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». 7 мая 2013 г. проект приобретает силу федерального закона № 79. В соответствии с ним в целях реализации соответствующего положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 декабря 2012 года устанавливается запрет лицам, принимающим по долгу службы решения, затрагивающие вопросы суверенитета и национальной безопасности Российской Федерации, их супругам и несовершеннолетним детям открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, и иметь государственные ценные бумаги иностранных государств. Запрет устанавливается в целях обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, упорядочения лоббистской деятельности, увеличения инвестирования средств в национальную экономику и повышения эффективности противодействия коррупции. Устанавливается, что нарушение запрета влечёт досрочное прекращение полномочий в связи с утратой доверия [11].

Очевидно, что Федеральный закон № 79 является еще одним необходимым элементом выстраиваемой в нашей стране федеральной системы противодействия коррупции. Сформирована система противодействия коррупции и на региональном уровне. Например, закон Тамбовской области «О противодействии коррупции в Тамбовской области» был принят еще 4 июня 2007 г. [10]. Приняты и реализуются планы мероприятий противодействия коррупции в муниципальных образованиях субъектов Российской Федерации.

Однако, несмотря на предпринимаемые меры, Россия по-прежнему занимает лидирующее место по уровню коррупции в стране. Об этом свидетельствует рейтинг международной организации Transparency International, в котором Россия в 2010 г. занимала 154-е место из 178 государств по уровню коррупции в стране, с индексом восприятия коррупции (ИВК) 2,1 балла. В 2011 г. Россия переместилась на 143 место с индексом 2,4 балла, а в 2012 году на 133 место с индексом 2,8 балла [12]. При этом возросший индекс страны скорее устанавливает планку, относительно которой в дальнейшем будет возможно оценивать реальные антикоррупционные успехи по применению законодательства, принятого с 2008 по 2013 год.

Для оценки эффективности результатов проводимой государственной антикоррупционной политики особый интерес вызывают данные социологических опросов. По данным опроса, проведенного ВЦИОМ в феврале 2012 г. в 46 субъектах Российской Федерации 47 % опрошенных отводят коррупции лидирующее место среди проблем, волнующих сегодня россиян [14]. По данным Левада-Центр 31 % опрошенных россиян считают коррупцию острой проблемой современного российского государства [13]. По данным опроса Фонда «Общественного мнения», проведенного по 43-м регионам страны, 7 % граждан уверены, что уровень коррупции в России не

снижается. Треть россиян (33 %) прогнозировали через год дальнейший рост коррупции в стране, 34 % ожидают прежнего уровня и лишь 7 % надеются на снижение [4]. По данным опроса общественного мнения проведенного в 2013 г. ВЦИОМ подавляющее большинство россиян считает, что все более коррумпированным элементом в стране становится местная власть. 80% опрошенных заявили, что степень распространения коррупции в обществе в целом остается высокой. В частности, об этом сообщили 86-89% жителей крупных и средних городов. В своем населенном пункте это явление считают распространенным 62% респондентов. Местную власть признали самой коррумпированной сферой 39% опрошенных. Пять лет назад об этой проблеме заявляли 28% [14]. Таким образом, результаты общественного мнения за последние несколько лет, еще раз свидетельствуют о необходимости повышения эффективности широкомасштабных программ в области противодействия коррупции, которые реализуются в нашей стране.

На прошедшем 30 октября 2013 г. Совете по противодействию коррупции, Президентом России В.В. Путиным были озвучены некоторые промежуточные итоги государственной политики противодействия коррупции. По данным МВД, количество выявленных преступлений коррупционной направленности в 2013 г. сократилось. Если в первом полугодии 2012 г. их было зарегистрировано 34 049, то в первом полугодии 2013 г. – 29 501. Число привлечённых к ответственности взяточников за этот же период времени выросло почти на треть – 32%. За первую половину текущего года за получение взятки осуждено почти 692 человек. Однако, только 8% взяточников осуждены к реальным срокам лишения свободы [2]. За пять лет с момента принятия основного закона о противодействии коррупции правоохранительными органами выявлены 242 тысячи преступлений коррупционной направленности. Ущерб от этих преступлений, по оценкам МВД, составил более 10 миллиардов рублей [3].

На Совете по противодействию коррупции Президентом России были сформулированы важнейшие направления совершенствования антикоррупционной политики:

1) Более эффективная работа по искоренению коррупции в системе государственного управления. Руководители государственных органов всех уровней должны нести персональную ответственность за проникновение в аппараты лиц, рассматривающих службу как источник личного неправомерного обогащения.

2) Надо более жёстко пресекать коррупцию внутри правоохранительных органов и судебной системы. Проявления коррупции в структурах, призванных обеспечивать правопорядок, ощутимо подрывают доверие общества к власти и проводимой государством политике.

3) Повышение уровня правосознания в обществе. Антикоррупционные стандарты поведения, основанные на знании общих прав и обязанностей, должны стать нормой для всех [2].

Очевидно, что государству на следующем этапе формирования системы противодействия коррупции необходима комплексная, постоянная и долговременная политика, которая должна включать в себя правовые, экономические, социальные, этико-интеллектуальные методы. Антикоррупционная политика государства должна основываться на принципе неотвратимости наказания за правонарушения. В этих условиях особую актуальность приобретает более активное сотрудничество государства с институтами гражданского общества, повышение информационной открытости деятельности органов власти для общества, антикоррупционная пропаганда и обучение, а также повышение результативности общественного контроля за деятельностью государственных органов.

Список литературы:

1. Двинская уставная грамота 1397-1398 гг. // Российской законодательство X-XX веков. Т.3. М., 1985.
2. Заседание Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 года // <http://state.kremlin.ru>.
3. Комментарий Сергея Иванова по итогам заседания Совета по противодействию коррупции 30 октября 2013 года // <http://state.kremlin.ru>.
4. Обзор социологических исследований коррупции, проведенных в период с 2009 по 2012 гг. // URL:<http://www.transparency.org.ru>.
5. О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам: федер. закон от 03.12.2012 г. № 230-ФЗ // <http://text.document.kremlin.ru/SESSION/PILOT/main.htm>
6. О мерах по противодействию коррупции: указ Президента России от 19.05.2008 г. №915 // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. №21. Ст.2429
7. О Национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы: указ Президента России от 13.04.2010 г. № 460 // СПС «Консультант-Плюс»
8. О Национальном плане противодействия коррупции на 2012-2013 годы и внесении изменений в некоторые акты президента российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ президента российской Федерации от 13.03.2012 г. № 297 // СПС «Консультант-плюс».
9. О противодействии коррупции: федер. закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ // СПС «Консультант-Плюс»
10. О противодействии коррупции в Тамбовской области: закон Тамбовской области от 04.06.2007 г. // СПС «Консультант-Плюс»
11. О запрете 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: федер. закон от 07.05.2013 г. № 79-ФЗ // <http://base.consultant.ru>
12. Россия в Индексе Восприятия Коррупции-2012: новая точка отсчёта // <http://www.transparency.org.ru>
13. <http://www.levada.ru>.
14. <http://wciom.ru>.