

О.А. Плохой

## ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЕТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

**Аннотация.** Статья посвящена основным направлениям и этапам реализации государственной политики Российской Федерации в сфере противодействия коррупции. В своей статье автор рассматривает организационные звенья системы противодействия коррупции, а также меры по созданию атмосферы неприятия коррупции обществом, по привлечению социально-ориентированных некоммерческих организаций к участию в работе межведомственных антикоррупционных советов, разработке антикоррупционных образовательных программ. Автор отмечает, что в Российской Федерации меры противодействия коррупции выстраиваются последовательно и комплексно в рамках государственной политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации под непосредственным руководством Президента Российской Федерации. Автор делает заключение о том, что основой нормативного оформления антикоррупционной политики в Российской Федерации являются: национальная стратегия противодействия коррупции и регулярно обновляемые национальные планы противодействия коррупции, которые утверждаются Указами Президента Российской Федерации. В статье поднимется ряд вопросов, в том числе о том, что одной из проблем, нуждающихся в решении это повышение уровня взаимодействия на уровне субъектов Российской Федерации между органами государственной власти и общественностью – коммерческими, некоммерческими, общественными, научными организациями и средствами массовой информации в вопросах противодействия коррупции. В заключение в статье обосновывается необходимость разработки и активного внедрения собственных – национальных антикоррупционных стандартов для бизнеса, отражающих особенности исторически сформировавшейся правовой системы Российской Федерации.

**Ключевые слова:** коррупция, общественно опасное явление, противодействие коррупции, государственная антикоррупционная политика, антикоррупционные стандарты.

В современном мире общепризнано, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Основная опасность коррупции как антигосударственного и общественно опасного явления заключается в ее разрушительном воздействии на основы государственного устройства и конституционные основы правового регулирования жизни общества.

Общественная опасность коррупции также связана с ее латентным характером. По некоторым данным исследований, только четыре-пять процентов случаев коррупции обнаруживается и расследуется.

Вместе с тем по данным социологических опросов, четверть наших граждан вообще не считают, что коррупция является ненормальным отклоняющимся явлением. Уровень нетерпимости в обществе к коррупции как к институту – невысок.

Данное обстоятельство оказывает самое серьезное влияние на формирование государственной поли-

тики по противодействию коррупции на том или ином этапе ее развития.

Коррупция представляет системную угрозу регионального и глобального характера. Естественно и противодействие коррупции также должно быть системным<sup>1</sup>.

В Российской Федерации меры противодействия коррупции выстраиваются последовательно и комплексно в рамках государственной политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации под непосредственным руководством Президента Российской Федерации.

Государственная политика Российской Федерации в области противодействия коррупции является одним из направлений государственной политики, выражает неприятие коррупции и состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государствен-

<sup>1</sup> См. также: Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография, отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. Юриспруденция. 2012. С. 7.

В основе статьи – доклад автора на Третьем Евразийском антикоррупционном форуме «Современные стандарты и технологии противодействия коррупции» (Москва, 24–25 апреля 2014 года).

ных и муниципальных органов и институтов гражданского общества по предупреждению (профилактике) коррупции, борьбе с нею и минимизации (ликвидации) негативных последствий.

К настоящему времени в Российской Федерации нормативно-правовые и организационные основы противодействия коррупции сформированы.

Причем, нормативная база противодействия коррупции с 2008 года в своем развитии прошла несколько этапов, каждый из которых характеризовался принятием крупного массива законодательных норм. В итоге законодательно закреплены антикоррупционные стандарты, определены категории лиц, на которых эти стандарты распространяются, установлены меры ответственности за их не исполнение.

Также сформированы организационные основы противодействия коррупции. Основным организационным звеном выступают подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений, которые созданы в каждом федеральном государственном органе, Центральном банке Российской Федерации, фондах и государственных корпорациях. Полномочия этих подразделений закреплены пунктом 3 Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 года. Эти подразделения в определенном смысле должны выполнять функцию социального контроля, который в силу различных обстоятельств за последние два-три десятилетия фактически был размыт. Одним из главных предназначений этих подразделений является формирование у служащих и работников негативного отношения к коррупции, демонстрация того, что коррупция – это не абстрактное зло.

Коррупция непосредственно представляет опасность для каждого из нас. Порождает более значительные угрозы. Так, трудно себе представить, насколько опасно, когда например, за мзду не осуществляется установленный досмотр, или вынашиваются террористические намерения, или выпускается технически неисправный транспорт. О таких случаях нам известно. Эти коррупционные проявления угрожают жизни и здоровью людей.

На первоначальном этапе реализации государственной политики в области противодействия коррупции основные усилия государственных и общественных институтов были сосредоточены на мерах по противодействию коррупции на государственной и муниципальной службе с использованием, прежде всего, мер предупреждения, направленных на создание на государственной и муниципальной службе атмосферы «неприличности» и «невыгодности» коррупционного поведения.

В свое время в результате дискуссий среди широкого круга экспертов сложилось понимание того, что необходимо формирование атмосферы «неприлично-

сти» и «невыгодности» коррупционного поведения, которая может быть создана, в т.ч. и только за счет административных мер. Эти меры выступают индикатором коррупционных проявлений.

В числе таких административных мер на первом месте стоит представление соответствующими категориями служащих и работников и членами их семей сведений о доходах, расходах и об имуществе. К таким мерам относятся также:

- размещение этих сведений на официальных сайтах в сети ИНТЕРНЕТ;
- недопущение конфликта интересов;
- обязанность уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- ограничение для бывших государственных или муниципальных служащих в течение двух лет после увольнения со службы замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в их должностные обязанности;
- ограничения получения подарков от физических и юридических лиц;
- ряд иных закрепленных законодательно запретов, ограничений и обязанностей.

При несоблюдении установленных законом стандартов в соответствии с законом применяются меры юридической ответственности, вплоть до увольнения в связи утратой доверия.

Проведенный нами анализ свидетельствует, что системный подход к организации антикоррупционной работы в государственных органах работает и последовательно развивается.

В последние годы удалось достаточно четко определить функции и задачи антикоррупционных подразделений. В этой связи, как и в любой системной работе, нам предстоит внедрить унифицированные подходы к дальнейшему развитию деятельности по противодействию коррупции.

Однако практика показывает, эта деятельность в силу возросших ее объемов и сложности задач нуждается в более предметной координации. В связи с этим, 3 декабря 2013 г. Указом Президента Российской Федерации № 878 образовано Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Наряду с координацией деятельности государственных органов по противодействию коррупции Управление непосредственно осуществляет прием, анализ, опубликование в сети ИНТЕРНЕТ и контроль достоверности представляемых высшими должностными лицами страны сведений о доходах, расходах, имущественном положении, а также за соблюдением ими антикоррупционных стан-

дартов, требований о предотвращении и урегулировании конфликта интересов.

Аналогичные функции Управление в соответствии с законодательством вправе осуществлять в отношении любых лиц, на которых распространены установленные в целях противодействия коррупции обязанности, запреты и ограничения.

Помимо этого, к основным задачам Управления отнесены подготовка предложений Президенту Российской Федерации по вопросам реализации государственной антикоррупционной политики, участие в разработке проектов нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции, обеспечение деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и президиума этого Совета, осуществление мониторинга и проведение проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции, принимаемых федеральными государственными органами и субъектами Российской Федерации антикоррупционных мер.

Управление также является уполномоченным государственным органом на участие в международном антикоррупционном сотрудничестве.

Основной нормативного оформления антикоррупционной политики являются: национальная стратегия противодействия коррупции и регулярно обновляемые национальные планы противодействия коррупции, которые утверждаются Указами Президента Российской Федерации.

11 апреля с. г. Указом Президента Российской Федерации утвержден Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 годы.

Ценность данного плана не только в том, что в нем закреплен конкретный перечень поручений государственным органам и рекомендаций политическим партиям и общественным объединениям, но и в том, что в нем определены основные направления государственной политики в сфере предупреждения коррупции на ближайшие два года и названы мероприятия, направленные на реализацию этих направлений.

Одна из проблем, нуждающихся в решении – повышение уровня взаимодействия на уровне субъектов Российской Федерации между органами государственной власти и общественностью – коммерческими, некоммерческими, общественными, научными организациями и средствами массовой информации в вопросах противодействия коррупции.

Анализ состояния этой работы в субъектах Российской Федерации показывает, что в ее организации недостает системности. Эта деятельность также нуждается в оптимизации и некоторой информационной централизации.

Наработки ряда регионов по формированию эффективных антикоррупционных подразделений, ши-

роким привлечением социально-ориентированных некоммерческих организаций к участию в работе межведомственных антикоррупционных советов, разработке антикоррупционных образовательных программ представляют большой интерес и способны серьезно помочь коллегам в других (не всегда соседних) регионах страны.

Поэтому в новом Национальном плане в качестве одной из приоритетных поставлена задача – совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Для достижения этой задачи национальный план предписывает Правительству Российской Федерации, президиуму Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции в пределах своей компетенции разработать и представить в установленном порядке проекты соответствующих нормативных правовых актов.

Представляется, что при главах субъектов Российской Федерации будут сформированы Советы по противодействию коррупции, в которые войдут представители территориальных органов федеральных государственных органов, государственных органов соответствующего субъекта Российской Федерации, муниципальных органов, предпринимательских структур, научных и творческих объединений. Обеспечивать работу этих комиссий могут подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений государственного органа субъекта Российской Федерации. В целях выработки единых подходов к принципиальным аспектам организации указанных Комиссий и подразделений новым национальным планом также предполагается разработка типовых положений о них.

В данном случае хотел бы обратить внимание еще на одну проблему, нуждающуюся в серьезной научной проработке. Правовой статус лиц, замещающих должности муниципальной службы и муниципальные должности не позволяет в полном объеме проводить комплекс соответствующих проверочных мероприятий. В первую очередь, это вызвано отсутствием в нормативных правовых актах, определяющих статус названных должностных лиц, полного перечня антикоррупционных стандартов, как правило, распространенных на других должностных лиц, а также отсутствием четкой регламентации порядка осуществления контрольных мероприятий.

Думается, что научные организации, причем не только прямо названные в новом национальном плане, но и другие уделяют этой проблеме самое пристальное внимание.

В числе других приоритетных направлений государственной политики в области противодействия коррупции в национальном плане названы реализация требований статьи 13.3 Федерального закона от

25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и статьи 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

В этом плане представляется возможным отметить следующее. До недавнего времени объектом усилий по противодействию коррупции выступал исключительно государственный служащий. Чиновник. Однако, для того чтобы конвертировать властные полномочия в незаконный доход, всегда необходим еще один «участник процесса». И именно спрос со стороны бизнеса на коррупционные услуги стал одним из факторов, породивших коррупцию. Очевидно, что меры по экономической демотивации коррупционных проявлений и по разрушению такого «содружества» с каждой из сторон, являются важной частью профилактической и текущей антикоррупционной работы.

За последние годы государством приняты системные меры не только по совершенствованию «репрессивного» аспекта антикоррупционного законодательства, но и ведется работа по устранению избыточного административного «давления» на субъектов предпринимательской деятельности. Однако следует понимать, что основная декларируемая цель создания антикоррупционных административных механизмов – противодействие нарушениям законодательства и их профилактика.

Виновников коррупции два – в широком смысле это взяткодатель и взяткополучатель. Их вина равнозначна и мы, кстати, с учетом настоятельной рекомендации ОЭСР, будем на законодательном уровне отстаивать необходимость их привлечения к столь же равнозначной ответственности.

Очень позитивный сигнал, свидетельствующий о нашем движении в правильном направлении, – повышение международного рейтинга Российской Федерации по шкале «Doing Business». Следует отметить, что указанный рейтинг ведется в рамках ОЭСР – международной организации, экспертов которой трудно заподозрить в излишних симпатиях к Российской Федерации.

Однако в противодействии такому «многоликому» явлению как коррупция, нельзя рассчитывать только на меры, принимаемые государством.

И именно поэтому взаимодействие государства и бизнеса воспринимается в качестве перспективного и приоритетного направления развития государственной антикоррупционной политики.

Значимость мер по противодействию коррупции в бизнес-сообществе и на внутрикорпоративном уровне давно осознается и нашими зарубежными коллегами.

Как известно всем присутствующим, совсем недавно требования к частным компаниям были еще сильнее ужесточены в ряде зарубежных государств. В результате, российские компании сталкиваются с необходимостью соблюдать эти стандарты, вплоть до прямого указания на упомянутые нормы при заключении контрактов.

Здесь следует понимать, что противодействие коррупции на любом, в том числе и на международном уровне, требует унифицированных подходов к регламентации антикоррупционных правил. В связи с этим экономическая деятельность с другими государствами требует, так сказать, взаимообмена антикоррупционными стандартами.

Международное сообщество также не обходит эту тему вниманием – положения о противодействии коррупции содержатся в Конвенции ООН против коррупции, Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

Однако конвенционные правила составлены исходя из иных правовых систем, с учетом иностранного опыта ведения бизнеса и, естественно, формируемые модели, не во всех случаях «гладко» вписываются в российскую правовую систему и соответствуют нашим традициям.

Безусловно, нормы ратифицированных конвенций могут и будут имплементированы в нормативные правовые акты Российской Федерации, но не всегда полезно, а иногда и вредно, делать это буквально – не учитывая последствий и юридико-технических особенностей российской правовой системы.

Сейчас очевидна необходимость разработки и активного внедрения собственных – национальных антикоррупционных стандартов для бизнеса, отражающих особенности исторически сформировавшейся правовой системы Российской Федерации.

Статья 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции» пока в довольно мягкой форме закрепляет антикоррупционные требования, предъявляемые государством ко всем организациям, осуществляющим деятельность в Российской Федерации.

В России одной из инициатив, призванных привлечь предпринимателей, которые на практике сталкиваются с проявлениями коррупции, является Антикоррупционная хартия российского бизнеса.

Хартия реализует положения Антикоррупционного кодекса взаимодействия бизнеса и государства, разработанного в период российского председательства в АТЭС в 2012 году. В ней учтены положения Конвенции ООН против коррупции, Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, документов Международной торговой палаты – то есть передовой мировой опыт.

Такая российская модель национальной имплементации норм об антикоррупционном поведении бизнес-сообщества поддержана на «площадках» ООН, ОБСЕ, АТЭС, СНГ и «Группы двадцати». Закономерно, что теперь от нас ждут практических результатов, и мне очень хочется надеяться, что мы и тут в сжатые сроки сможем занять лидирующие позиции.

В заключении хотелось бы отметить, что уровень коррупции в России, к сожалению, высокий. Однако, те системные меры, которые предпринимаются у нас в стране дают определенные результаты. В частности, социологическое исследование «бытовой» коррупции показывает, что базовый показатель исследования – риск коррупции снизился с 29% в 2010 г. до 24% – в 2013 г. В международных рейтингах за последние несколько лет мы также улучшили свои показатели, поднявшись на несколько десятков пунктов.

В организации уголовного преследования коррупционных преступлений в нашей стране за последние годы также произошли определенные позитивные изменения. Оперативные подразделения начинают уходить от «валовых» показателей и стали концентрировать усилия на выявлении коррупционных преступлений, представляющих повышенную общественную опасность. Количество установленных коррупционных преступлений, совершенных в крупном или особо крупном размере, выросло за год почти вдвое.

В новом национальном плане противодействия коррупции содержится развернутый перечень поручений, касающихся научной разработки проблем (вопросов) антикоррупционной тематики. Надеюсь, что нынешний форум внесет свой весомый вклад в их решение, что, в свою очередь будет способствовать достижению целей государственной политики – снижения уровня коррупции.

### **Библиографический список:**

1. Коррупция: природа, проявления, противодействие. Монография, отв. ред. Т.Я. Хабриева. М. Юриспруденция. 2012.
2. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал российского права. 2011. № 9.
3. Правовые средства противодействия коррупции. Научно-практическое пособие. Отв. ред. Н.А. Власенко. М. 2012 г.
4. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения 2012. № 3. С. 5–17.
5. Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4.

### **References (transliteration):**

1. Korrupcija: priroda, pojavlenija, protivodejstvie. Monografija, отв. red. T.Ja. Habrieva. M. Jurisprudencija. 2012.
2. Naryshkin S.Ye., Khabriyeva T.Ya. Mekhanizm otsenki antikorrupsionnykh standartov GREKO (sravnitel'no-pravovoye issledovaniye) //Zhurnal rossiyskogo prava. 2011 № 9.
3. Pravovyye sredstva protivodeystviya korrupsii . Nauchno-prakticheskoye posobiye. Отв. ред. N.A. Vlasenko. M. 2012 g.
4. Khabriyeva T.Ya. Nauchno - pravovyye problemy protivodeystviya korrupsii//Zhurnal pzarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya 2012 № 3 S. 5–17.
5. Khabriyeva T.Ya. Pravovyye problemy implementatsii antikorrupsionnykh konventsiy//Zhurnal zarubezhnogo zakonodatel'stva i sravnitel'nogo pravovedeniya. 2011 № 4.