

СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЯ «КОРРУПЦИЯ» И ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Коррупция как социальный криминологический феномен возникла вместе с появлением в истории человечества первых государств. Она была известна еще древним шумерам, грекам и римлянам. Хотя в те времена подношения (подкуп) считались обычным делом, но правители и государственные деятели уже тогда осознали пагубность этого явления, его разрушительную силу для государственного механизма. Не случайно, само название «коррупция» происходит от латинского «*corrumpere*» – «растлевать». Это очень точно определяет суть коррупции, которая именно растлевает государство, размывает его организационные устои, губит экономику и провоцирует социальную напряженность.

Коррупция одновременно растлевает и человека, возбуждая в нем алчность, толкая на путь нарушения не только норм морали, в том числе закрепленных в библейских заповедях («Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых.», Исх. 23:8), но и законов, установленных государством. Великий китайский реформатор Ванг Анши (1021–1086 гг.) считал «плохих людей» одним из «источников» коррупции, наряду с «плохими законами».

История российской коррупции также уходит своими корнями в далекое прошлое, когда в X–XI вв. институт «кормления», известный еще в Византии, прижился и получил активное развитие на необъятных российских просторах. Кормление позволяло сюзерену не содержать за счет казны своих наместников на местах, поручив им самостоятельно заботиться о своем обеспечении (кормиться) на отведенной территории. Основу кормления составляли установленный наместником для населения «оброк» (налог натурой) и подношения, без которых просителем невозможно было решить ни один вопрос. Кормление было официально отменено только в 1556 году.

Во времена царствования Петра I (Великого) были предприняты первые попытки обуздать коррупцию в России: изданы специальные царские указы «О воспреещении взяток и посулов», «О наказании хищников за взятки лишением имени и живота», «О наказании за взятки и лихоимство». К этому времени в России стали различать коррупцию по тому, получались неправомерные преимущества (привилегии) за совершение законных действий («мздоимство») или же незаконных действий («лихоимство»).

Однако попытки царя-реформатора справиться с коррупцией не увенчались успехом, потому что основой государства, которое сам он создал, являлся могущественный чиновничий аппарат («столончальники»). В царской России чиновники-взяточни-



А. Б. Выборный,
*депутат Государственной Думы
Федерального Собрания
Российской Федерации*

ки были крайне удобным и «наиболее угодливым элементом» (по выражению российского ученого начала XX века П.А. Берлина), цементирующим собой государство, имевшее отсталые экономику, политическое устройство и законодательство.

Советское государство наотрез отказывалось признавать наличие в социалистическом обществе такого позорного социального явления как коррупция, хотя численность бюрократического аппарата в СССР значительно превысило количество чиновников в царской России, появилась понятие «советская номенклатура», которая на почве коррупции активно срачивалась с преступным миром.

После распада советской системы и появления Российской Федерации как независимого суверенного государства наличие в нашей стране коррупции было официально признано в Указе Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», в котором указывалось, что «коррупция в органах власти и управления ущемляет конституционные права и интересы граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности, препятствует проведению экономиче-

ских реформ». Однако содержание понятия «коррупция» этот указ не раскрывал. Это, а также то, что он не предусматривал создание специальной правовой базы противодействия коррупции (антикоррупционного законодательства) не позволило обеспечить эффективное правоприменение первого в новейшей истории России официального государственного антикоррупционного документа.

Еще в течение 15 лет государство и общество «созревали» для активного противодействия коррупции – за это время было принято всего 8 нормативных правовых актов, содержащих антикоррупционные нормы, в том числе 7 федеральных законов. Тем не менее, ни один из них не являлся специальным, то есть не был посвящен исключительно проблеме установления законодательных основ и правовых механизмов борьбы с коррупцией. Не раскрывалось в этих законах и содержание понятия «коррупция», что препятствовало эффективной реализации уже принятых антикоррупционных законодательных предписаний.

В марте 2006 года Государственная Дума ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., которая признала глобальный характер коррупционной угрозы, требующей сосредоточения усилий по противодействию ей всех государств-членов ООН. Присоединение России к международному антикоррупционному сообществу и деятельности Группы государств против коррупции (ГРЕКО) стало фактически исходным рубежом, после которого антикоррупционная политика российского государства не только активизировалась, но стала выстраиваться в соответствии с международными антикоррупционными стандартами.

2008 год стал переломным в вопросе формирования правовой базы противодействия коррупции – в этой сфере было принято сразу десять нормативных правовых актов (два президентских указа и восемь федеральных законов). В том числе в июле этого года впервые был утвержден Национальный план противодействия коррупции (на 2008–2010 гг.), а в декабре – базовый антикоррупционный закон «О противодействии коррупции». В этом документе впервые в отечественной истории дано юридическое толкование понятия «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. При этом данные деяния могут быть совершены также от имени или в интересах юридического лица.

Очевидно, что российский законодатель пошел по пути так называемого казуистического подхода,

предполагающего формулирование предельного количества конкретных преступных ситуаций, характерных для коррупции. Другой подход – абстрактный – предполагает предельное обобщение признаков, при помощи которых формулируется данное понятие. Например, в одном из справочных документов ООН коррупция описывается как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях.

Легальное определение коррупции, данное в федеральном законе, тем не менее, не отменяет дискуссий среди ученых и экспертов, исследующих сущность этого негативного явления в широком и узком смыслах. В первом случае (широком – характерно для международного и европейского права) под коррупцией понимается достаточно широкий «спектр» неправомερных действий. Сюда включаются подкуп, взяточничество, растрата, мошенничество, вымогательство, злоупотребление правом, фаворитизм, незаконные пожертвования, произвол, кумовство и любое другое поведение частного или публичного лица, наделенного ответственностью, которое нарушает свои (вытекающие из его статуса) обязанности и которое нацелено на получение неправомερных любых преимуществ для себя или для другого лица.

В узком смысле коррупция трактуется исключительно через понятия подкупа (взяточничества), а злоупотребления должностных лиц, не связанные с подкупом, не признаются коррупционными преступлениями. Такой подход близок российскому обществу, чаще всего ассоциирующим коррупцию со именно взяточничеством, которое в Уголовном кодексе РФ криминализовано в статьях 289 (незаконное участие в предпринимательской деятельности), 290 (получение взятки), 291 (дача взятки), 291.1 (посредничество во взяточничестве) и 204 (коммерческий подкуп).

Кроме этих преступлений УК РФ содержит еще несколько составов преступлений, охватывающих неправомερные действия должностных лиц, предоставляющих кому-либо какие-либо преимущества за вознаграждение. Среди них: нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума (ст. 141.1 УК РФ); оказание противоправного влияния на результат официального спортивного соревнования или зрелищного коммерческого конкурса (ст. 184 УК РФ) и некоторые другие.

После присоединения России в Конвенции ООН против коррупции понятие коррупционного правонарушения в нашей стране стало постепенно расширяться под воздействием международного (широкого) понимания коррупции и в соответствии с рекомендациями ГРЕКО, которая помогает выявлять недостатки национальной антикоррупционной политики с целью проведения необходимых законодательных, институциональных и практических реформ.

Для реализации этой цели ГРЕКО осуществляет мониторинг проводимых странами-участницами политик в сфере противодействия коррупции, по результатам которого дается оценка их соответствия антикоррупционным стандартам Совета Европы и высказываются рекомендации по устранению выявленных недостатков. Механизм работы ГРЕКО заключается в проведении взаимных экспертных оценок с осуществлением страновых визитов для предметного изучения ситуации с коррупцией в оцениваемой стране и особенностей системы организации противодействия ей.

Таким образом, вступление России в мировое антикоррупционное сообщество предполагает обязательное наличие у нашего государства специальной национальной антикоррупционной политики. С этой точки зрения совершенно необоснованными представляются периодически появляющиеся в средствах массовой информации рассуждения о компанейском характере борьбы с коррупцией в России. Такая политика выработана и нашла закрепление в Национальной стратегии противодействия коррупции (утверждена в апреле 2010 г. указом Президента РФ), которая является концептуальным документом, определяющим основные цели, задачи, основные принципы и направления стратегии борьбы с коррупцией, а также механизм ее реализации.

В этом документе коррупция обозначена как одна из угроз безопасности Российской Федерации, выражающаяся в том, что она: серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов; препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики; вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене.

Национальная стратегия противодействия коррупции реализуется по следующим основным направлениям:

- обеспечение участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;
- повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;
- внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечива-

ющих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

- совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- устранение коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;
- совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;
- расширение системы правового просвещения населения;
- модернизация гражданского законодательства;
- дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции;
- повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;
- периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;
- совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;
- повышение эффективности исполнения судебных решений;
- разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации;
- совершенствование организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;

- повышение денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;
- распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;
- повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;
- совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;
- повышение эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции.

Конкретные пути реализации указанных стратегических направлений находят отражение в принимаемом каждые два года Национальном плане противодействия коррупции.

Последовательно реализуемая с 2008 г. государственная антикоррупционная политика привела к значимым результатам, которые отмечены в том числе ГРЕКО. Создан правовой фундамент борьбы с коррупцией (только на федеральном уровне в настоящее время насчитывается свыше ста нормативных правовых актов, содержащих антикоррупционные правовые нормы), позволяющий не только эффективно выявлять и пресекать коррупционные правонарушения, но и осуществлять профилактику коррупционного поведения.

С целью реализации законодательных предписаний в органах власти всех уровней сформирована система антикоррупционных подразделений. По словам руководителя Администрации Президента РФ, председателя президиума Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (далее – Совет по противодействию коррупции) С.Б. Иванова, таких подразделений на сегодняшний день насчитывается уже более двух с половиной тысяч. Только за три квартала 2015 г. ими выявлено более 20 тыс. различных нарушений – по итогам разбирательств 340 государственных служащих уволено в связи с утратой доверия, а 176 – в связи с конфликтом интересов.

Одним из приоритетных направлений современной антикоррупционной политики России, как отметил недавно Президент России В.В. Путин на заседании Совета по противодействию коррупции, является повышение эффективности правоприменения в антикоррупционной сфере. Среди других приоритетов:

- совершенствование работы структур, контролирующих расходование бюджетных средств;
- усиление работы по пресечению конфликта интересов в системе государственной и муниципальной службы;
- обеспечение неотвратимости имущественной ответственности коррупционеров, в том числе создание гражданско-правовых механизмов взыскания сомнительного имущества при его выявлении в ходе расследования уголовных дел о коррупционных преступлениях;
- организация эффективного противодействия коррупции на уровне субъектов Российской Федерации.

Будет продолжено и совершенствование системы уголовного преследования за коррупцию. Рассматривается предложение о включении в УК РФ отдельного (специального) состава преступления, устанавливающего ответственность за дачу или получение взятки в сумме до 10 тыс. руб., ответственность за совершение которого предусматривается в виде штрафа или исполнительных работ. Уголовное судопроизводство по таким делам предлагается осуществлять органам дознания и мировым судьям. Другое перспективное предложение в этом направлении – привлечение к ответственности в случаях, когда взятка дается за совершение должностным лицом действий в пользу третьих лиц, а не взяткодателя, а также когда взятка дается не непосредственно должностному лицу, а указанному им третьему лицу. Это позволит правоприменителям эффективно пресекать случаи уклонения коррупционеров от уголовной ответственности по так называемым «формальным основаниям», когда деяние не охватывается диспозицией соответствующей уголовной статьи (взятка дана третьим лицам, формально не связанным со взяткополучателем, или злоупотребление властью происходит в пользу лиц, формально никак не связанных с лицом, дающим взятку). Тем самым будет повышена неотвратимость наказания за совершенные коррупционные преступления.

И, конечно, ключевая задача, как отметил на заседании Совета по противодействию коррупции Президент России, – это «формирование в обществе антикоррупционного правосознания. Неприятие к нарушению закона должно воспитываться со школьной скамьи – и в школах, и в высших учебных заведениях, и в средних учебных заведениях, и, конечно, на работе и в семье».