

УДК 343:328.185+32.019.5

Андрей Викторович Безруков

кандидат юридических наук, доцент,
начальник кафедры конституционного права
Уральского юридического института МВД России
г. Екатеринбург
8.965.513.11.16 abezrukov@bk.ru

ОПТИМИЗАЦИЯ ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Проанализированы организационно-правовые основы противодействия коррупции в России, а также проводимые органами государственной власти антикоррупционные мероприятия и формируемое антикоррупционное законодательство, разрабатываются предложения в направлении совершенствования нормативной и организационной основы противодействия коррупции в современной России.

Коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционные меры, антикоррупционное законодательство.

В последнее время в Российской Федерации динамично реализуются обозначенные руководством страны задачи, связанные с совершенствованием организационно-правовых основ противодействия коррупции, где задействованы как многие государственные органы, так и негосударственные формирования. Особую роль в данном направлении выполняет глава государства.

В Конституции РФ закрепляется важнейшая роль Президента РФ по обеспечению согласованного функционирования органов государственной власти (ст. 80 Конституции РФ), что свидетельствует о выступлении его в качестве арбитра не только в горизонтальном, но и в вертикальном разделении властей. Несмотря на то, что Конституция РФ не включает Президента РФ в систему исполнительной власти, ряд его полномочий (формирование и отставка Правительства РФ, руководство силовыми ведомствами) свидетельствуют о ключевой роли Президента РФ в системе государственных органов, в том числе и в организации противодействия коррупции. Что уже реализовано в организационной части противодействия коррупции?

Во-первых, Президент РФ непосредственно подчинил себе ряд федеральных министерств и служб (МВД, МЧС, Минобороны, ФСБ и др.), основная часть которых занимается правоохранительной деятельностью, в том числе в сфере борьбы с коррупцией. Руководите-

лей этих ведомств и их заместителей назначает глава государства. Они подотчетны и несут ответственность перед ним за надлежащее выполнение своих функций.

Во-вторых, создана единая вертикаль исполнительной власти и правоохранительных органов, что выразилось прежде всего в образовании федеральных округов и создании окружных государственных органов. Разработка комплекса мер, направленных на борьбу с коррупцией на окружном уровне, позволяет принимать более конкретные, реальные и эффективные решения и оперативно их исполнять.

В-третьих, Президент РФ получил право назначать руководителей правоохранительных органов по субъектам РФ. Так, в Федеральном законе «О полиции» предусмотрено, что лица, замещающие должности высшего начальствующего состава полиции назначаются и освобождаются от должности Президентом РФ (ч. 8 ст. 35).

В-четвертых, глава российского государства принимает конкретные меры по борьбе с коррупцией. Важную роль здесь играет Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции [4, с. 5]. Основной задачей Совета является подготовка предложений Президенту РФ в определении приоритетных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, координация деятельности государственных органов и контроль за реализацией антикоррупционных мероприятий.

В-пятых, важным этапом в укреплении вертикали власти явилась отмена выборов и фактическое назначение Президентом РФ глав субъектов РФ. Согласно действующему законодательству, гражданин РФ наделяется полномочиями руководителя субъекта РФ по представлению Президента РФ законодательным органом субъекта РФ. Не менее чем три кандидатуры представляются Президенту РФ политической партией, получившей наибольшее число голосов на региональных парламентских выборах. Прежде кандидатуры представлялись полпредами Президента РФ в федеральном округе. Очевидна попытка демократизации процедуры формирования руководства регионов.

Вместе с тем координацию и согласование функционирования силовых структур, расположенных на территории субъекта РФ, в том числе и в направлении борьбы с коррупцией, вполне эффективно могут осуществлять главы регионов, создавая совещательные органы (Советы безопасности, Комиссии по противодействию коррупции и др.) для реализации этих функций. В таком случае определение кандидатуры главы субъекта РФ Президентом РФ как Верховным главнокомандующим и Председателем Совета безопасности РФ в таком механизме выглядит логичным и обоснованным.

В-шестых, определяя организационную основу противодействия коррупции, законодатель в ФЗ «О противодействии корруп-

ции» закрепляет за Президентом РФ функции определения основных направлений и установления компетенции федеральных исполнительных органов в области противодействия коррупции. Федеральное Собрание РФ обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а Правительство РФ распределяет функции между федеральными исполнительными органами по противодействию коррупции. Координацию деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией осуществляет Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры (ст. 5 ФЗ).

Рассматривая правовые основы противодействия коррупции, первоначально обратимся к политико-правовым документам. В Послании российскому парламенту 12 ноября 2009 г. Президент РФ отметил, что борьба с коррупцией должна быть организована по всем направлениям: от совершенствования законодательства, работы правоохранительной и судебной систем – до воспитания в гражданах нетерпимости к любым, в том числе бытовым, проявлениям этого социального зла. [2, с. 2-4] Потому в законодательство внесены изменения, обеспечивающие открытость всех сфер государственного управления, включая деятельность органов государственной власти, судов и органов судейского сообщества.

В соответствии с Указом Президента РФ от 19 мая 2008 года «О мерах по противодействию коррупции», как упоминалось, образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции, председателю президиума поручалось представить проект Национального плана противодействия коррупции.

Национальный план противодействия коррупции 31 июля 2008 г. утвержден Президентом России и представляет собой базовый документ, включающий комплекс мероприятий по разработке законодательных мер по организации системы профилактики коррупции, по совершенствованию государственного управления, повышению профессионального уровня юридических кадров, правового просвещения. План состоит из 4 разделов.

Первый раздел Плана уже во многом реализован, он предусматривает комплекс законодательных решений. Стартовым и базовым нормативным правовым актом явился принятый 25 декабря 2008 г. упомянутый Федеральный закон «О противодействии коррупции», в котором определено понятие и устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, содержатся конкретные меры по профилактике коррупции и основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия данному явлению.

При этом законодательное определение коррупции формулируется посредством перечисления коррупционных правонарушений (дача взятки, злоупотребление полномочиями и т.д.) вопреки закон-

ным интересам общества и государства (ст. 1 ФЗ). В связи с чем возникают два вопроса: во-первых, всегда ли коррупционное деяние противоречит интересам общества и государства (например оказание первоочередной помощи больному за определенное вознаграждение)? Во-вторых, является ли разовое преступление коррупционным и не следует ли в определение коррупции включить признак системности? Поэтому законодательное определение коррупции потребует доработки и конкретизации.

Для противодействия коррупции законодатель определяет направления деятельности федеральных и региональных государственных органов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Законом и Национальным планом в качестве первоочередных определены меры по профилактике коррупции, которые предусматривают формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; проверку в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей; специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами РФ, предусматривающими в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц; развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства; совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы; возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений и др.

Второй блок мер реализован законодателем в июле 2009 г. посредством принятия Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», в котором определены принципы, субъекты, предмет такой экспертизы. Правила и методика ее проведения

утверждены постановлением Правительства РФ от 26 февраля 2010 г.

При этом законом предусмотрена возможность привлечения институтов гражданского общества и граждан к проведению независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов) за счет собственных средств. Однако (в том числе и по причине отсутствия финансовой поддержки) независимая антикоррупционная экспертиза развивается недостаточно активно.

Второй раздел Плана предусматривает комплекс мер по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, среди которых осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере; реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата (передачу полномочий регионам, реализацию прав граждан на получение достоверной информации; создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества, повышение ответственности государственных органов и органов местного самоуправления (МСУ) за непринятие мер по устранению причин коррупции и др.)

Третий раздел Плана предусматривает меры по повышению профессионального уровня юридических кадров, в их числе повышение качества образовательных услуг и усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений, реализующих программы в области юриспруденции; совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров в области юриспруденции; воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону; усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин управленческого характера; разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации образовательных учреждений, реализующих программы в области юриспруденции в общественных образовательных, научных и промышленных структурах.

Для повышения качества правового просвещения и правовой культуры общества в целом необходимо привлекать различные негосударственные формирования (Ассоциацию юристов России и межрегиональную ассоциацию конституционалистов).

Совершенствование нормативной основы противодействия коррупции продолжилось в 2010–2011 гг. В целях консолидации усилий федеральных и региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, направленных на противодействие коррупции, Президентом РФ в апреле 2010 г. утверждена Национальная стратегия проти-

водействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг. [5, с. 4].

Национальная стратегия противодействия коррупции является общим программным документом, положения которого направлены на устранение коренных причин коррупции в обществе и должны последовательно конкретизироваться в Национальном плане противодействия коррупции на соответствующий период, а также в планах по противодействию коррупции федеральных, региональных и местных органов власти. В свою очередь, Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 гг., будучи инструментом реализации Национальной стратегии, закрепляет определенный перечень мероприятий антикоррупционного характера, определяет их конкретных исполнителей, формы, средства и сроки реализации, параметры ожидаемых результатов.

Кроме того, Президент РФ подписал указ, предусматривающий создание специальных комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных госслужащих и урегулированию конфликта интересов. По сути это антикоррупционные комиссии [6, с. 5], для содействия соблюдению требований и запретов, предъявляемых законодательством к госслужащим, а также предупреждения коррупции. Комиссии создаются в федеральных органах исполнительной власти и других госорганах и рассматривают вопросы, связанные со служебным поведением государственных служащих. Исключение – госслужащие, которых назначают и освобождают Президент РФ и Правительство РФ, а также занимающие высшие должности в аппаратах Совета Федерации, Госдумы, Центризбиркома и Счетной палаты. Деятельность таких чиновников рассматривает Президиум Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции.

21 июля 2010 г. Президент РФ подписал Указ «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции». Указом установлено, что гражданин РФ, занимавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами РФ, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции по государственному управлению этими организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей антикоррупционной комиссии.

Модернизируются и меры ответственности за коррупционные правонарушения. В Послании Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010 г. Президент РФ обратил внимание на то, что в ряде слу-

чаев экономические меры в виде штрафов могут быть более продуктивны. Глава государства предложил, а законодатель установил наказание за коммерческий подкуп, дачу и получение взятки в виде штрафа в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, а также предусмотрел уголовную ответственность за фактически сформировавшийся новый вид преступной деятельности – посредничество во взяточничестве [3, с. 2-4].

При анализе организационно-правовых основ противодействия коррупции в России следует выделить некоторые моменты. В-первых, первостепенная роль в противодействии коррупции принадлежит Президенту РФ, который инициировал подготовку и утвердил основополагающие нормативные документы – Национальный план противодействия коррупции, Стратегию противодействия коррупции, конкретизировал Национальный план на 2010–2011 гг., консолидировал работу государственных органов и негосударственных структур в данном направлении.

Во-вторых, последовательная реализация антикоррупционного законодательства формирует в обществе условия для выработки нетерпимого отношения граждан к коррупционному поведению, способствует проведению комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности предупреждения и борьбы с коррупцией в дальнейшем.

В-третьих, сформированная правовая база и проводимые организационно-правовые мероприятия по противодействию коррупции позволили выстроить и упорядоченно организовать систему координации и согласованного функционирования органов государственной власти, выполняющих функции системной профилактики и противодействия коррупции, привлечь институты гражданского общества к работе в направлении противодействия коррупции.

Таким образом, проводимые организационно-правовые меры преобразования позволили качественно модернизировать работу и взаимодействие государственных органов и негосударственных структур в направлении противодействия коррупции, что особенно важно при построении в России правового демократического государства. Однако пока не сформирован эффективный механизм реализации антикоррупционного законодательства. Для этого необходимо продолжить соответствующую кадровую, профилактическую работу как государственным, так и негосударственным структурам, активизировать правоохранительные органы в направлении выявления, пресечения и привлечения к ответственности лиц, совершивших коррупционные правонарушения.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

*Безруков А.В. Оптимизация организационно-правовой основы
противодействия коррупции в России*

1. *Кудашкин А.В., Козлов Т.Л.* Еще раз о правовом понятии коррупции // Современное право, 2010. № 6. С. 18-27.
2. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. // Российская газета, 2009. 13 нояб. С. 2-4.
3. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ 30 ноября 2010 г. // Российская газета, 2010. 01 дек. С. 3-4.
4. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции» // Российская газета, 2008. 20 мая. С. 5.
5. Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // Российская газета, 2010. 15 апр. С. 3.
6. Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов» // Российская газета, 2010. 03 июля. С. 5.

RESUME

Andrey Victorovitch Bezrukov, Candidate of Law, senior lecturer, the Head of the Department of the Constitutional Law, Urals Law Institute, Ministry of Internal Affairs of Russian Federation. Ekaterinburg Phones: 8.965.513.11.16; 8.913.031.14.66 abezrukov@bk.ru

Optimization of organization-legal foundations of opposition to corruption in Russia

The article analyzes organizational-legal foundations and anti-corruption measures in modern Russia as well as the anti-corruption legislation under formation. The suggestions for the improvement of anti-corruption normative basis are developed.

Corruption, opposition to corruption, anti-corruption measures, anti-corruption legislation

Материал поступил в редколлегию 07.11.2011 г.