
ПУБЛИЧНАЯ ВЛАСТЬ, ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

A.V. Ponedelkov, S.A. Vorontsov
Basic Lines of State Policy
of the Russian Federation
in Combating Corruption

The definition of the state anti-corruption policy is drawn. The system of normative legal documents defying the main directions of its implementation is considered. The most significant provisions of the Federal Laws and Decrees of the RF President regulating the fight against corruption are analyzed.

Key words and word-combinations: corruption, anti-corruption legislation, conflict of interests, the National Anti-Corruption Plan.

Дается определение государственной антикоррупционной политики. Рассматривается система нормативных правовых документов, определяющих основные направления ее реализации. Анализируются наиболее значимые положения Федеральных законов и Указов Президента РФ, регламентирующих противодействие коррупции.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, антикоррупционное законодательство, конфликт интересов, Национальный план противодействия коррупции.

УДК 354
ББК 66.3(0),123

А.В. Понеделков,
С.А. Воронцов

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В начале декабря 2014 г. международное движение по противодействию коррупции Transparency International опубликовало доклад, согласно которому Россия в 2014 г. заняла 136-е место, поделив его с Нигерией, Ливаном, Кыргызстаном, Ираном и Камеруном. В этом рейтинге страны мира ранжируются по шкале от 0 до 100 баллов. Ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а сто – самый низкий. Российская Федерация получила 27 баллов, на один меньше, чем в предыдущем году [1]. Несмотря на то что антикоррупционный рейтинг России практически не изменился, эксперты общественной приемной «Чистые

руки», проанализировав обращения, поступившие в период с 14 января 2013 г. по 31 августа 2014 г., пришли к выводу, что если в 2012 г. Россия по уровню коррупции достигла своего пика, то в 2014 г. наметилась четкая тенденция к снижению этого уровня [2]. Впрочем, показатели коррупции, например, по региональным властям и местному самоуправлению остаются крайне высокими. Есть также сферы, где ситуация ухудшилась, как, например, в сфере исполнения наказаний, судебной системе и в сфере использования «черных адвокатов». Сложная ситуация остается в органах внутренних дел, но при этом бытовая коррупция снизилась на 15%, снизились показатели по заказным уголовным делам в сфере предпринимательской деятельности, так называемым рейдерским захватам: в снижении немалую роль сыграли антикоррупционная кампания и принятие ряда антикоррупционных законов.

Можно согласиться с замечаниями о несовершенстве антикоррупционного законодательства, но проводимая на его основе антикоррупционная кампания дает позитивные результаты в виде значительного числа уголовных дел, громких отставок в связи утратой доверия высокопоставленных чиновников разного уровня – от местных до федеральных, в том числе, в правоохранительных органах. Чтобы придать указанной тенденции необратимый характер, Президент России В.В. Путин в Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 гг. выделил в качестве основной задачи активизацию правового и антикоррупционного просвещения граждан [3].

Представляется, что начинать эту работу необходимо с изучения основных направлений государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции.

Государственная антикоррупционная политика представляет собой систему мер противодействия коррупции, утвержденных надлежащим образом и скоординированных по целям и времени их осуществления, закрепленных за исполнителями, обеспеченных в финансовом, кадровом и пропагандистском плане. В данной системе мер, наряду с правовыми мерами, определяющее место занимают организационные, кадровые, финансовые и иные материальные меры, а также пропагандистские и просветительские.

Одним из первых отечественных нормативных правовых актов в сфере противодействия коррупции стал Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», который устанавливал ряд запретов и ограничений для должностных лиц. Так, установлен запрет на занятие предпринимательской деятельностью, введены ограничения на иную оплачиваемую деятельность, введена обязанность представлять сведения о доходах, имуществе и обязательствах финансового характера.

В 1995 г. принят Федеральный закон от 31 июля 1995 г. № 119-ФЗ «Об основах государственной службы Российской Федерации». В данном документе были закреплены и уточнены запреты, прописанные в Указе Президента РФ от 4 апреля 1992 г. № 361, а также введен ряд новых ограничений, непосредственно связанных с противодействием коррупции: запрет на получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей, обязанность передавать в доверительное управление доли в уставном капитале коммерческих организа-

ций и другие. Впоследствии аналогичные запреты распространены и на иные категории должностных лиц.

В 1996 г. принят Уголовный кодекс РФ, в котором предусматривалась ответственность за целый ряд преступлений коррупционной направленности, в том числе за злоупотребление должностными полномочиями, превышение должностных полномочий, получение и дачу взятки и т.д. В 1997–1998 гг. указами Президента РФ закреплён порядок представления и проверки сведений о доходах и имуществе и утверждены соответствующие формы представления сведений. В 2002 г. Президент РФ подписал Указ от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», в котором в числе прочих норм впервые в российской нормотворческой практике использовано понятие «конфликт интересов» и дано его определение.

В 2004 г. принят Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Этот Закон имеет важнейшее значение для формирования системы антикоррупционных запретов, ограничений и обязанностей. Отдельная статья посвящена урегулированию конфликта интересов. В соответствии с данной статьей в органах власти предусмотрено создание комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Законом введен ряд принципиально новых запретов и ограничений, включая ограничения на последующее трудоустройство бывших гражданских служащих. Существенно изменен подход к ограничению иной оплачиваемой деятельности государственных служащих. В 2007 г. Указом Президента РФ от 3 марта 2007 г. № 269 впервые закреплён порядок формирования и работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликта интересов (в настоящее время этот порядок не действует).

Современный этап реформ в сфере противодействия коррупции начался в 2008 г. Основное внимание на данном этапе было уделено: а) определению круга негативных явлений, на предупреждение и минимизацию которых должна быть ориентирована антикоррупционная политика; б) совершенствованию содержания запретов, ограничений, обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, и порядка их реализации; в) уточнению круга лиц, к которым в первую очередь должны применяться антикоррупционные ограничения; г) совершенствованию системы государственных органов, ответственных за противодействие коррупции; д) совершенствованию системы планирования мероприятий в сфере противодействия коррупции. В мае 2008 г. вышел Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», в соответствии с которым образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции. Основной задачей Совета является подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

25 декабря 2008 г. принят Федеральный закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», который является базовым документом, устанавливающим основные направления противодействия коррупции. Так, названный Закон устанавливает определение понятия «коррупция», приводит основные принципы

противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с коррупцией. Закон устанавливает ряд обязанностей, запретов и ограничений, направленных на противодействие коррупции, в том числе и отсутствовавших ранее в российском законодательстве, например обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

Согласно Федеральному закону «О противодействии коррупции» под коррупцией понимаются: а) 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; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а», от имени или в интересах юридического лица.

Анализируя приведенное определение, следует отметить, что отечественный подход к квалификации коррупционных преступлений предполагает, что их целью может быть только выгода имущественного характера. Соответственно, действия, направленные на получение неимущественной выгоды, не подпадают под определение коррупции, закрепленное в 273-ФЗ. Коррупцией считаются определенные действия, направленные на получение имущественной выгоды не только для себя, но и для третьих лиц. При этом круг третьих лиц не ограничен и не сводится, например, только к близким родственникам. Деяния, признаваемые коррупцией в соответствии с 273-ФЗ, могут быть совершены любым физическим лицом, а не только должностным лицом, в отличие от получения и дачи взятки и значительной части иных преступлений коррупционной направленности.

В 2009 г. издан ряд указов Президента РФ, детализирующих положения 273-ФЗ. Так, Указами Президента РФ № 557-561 от 18 мая 2009 г. и № 1065-1066 от 21 сентября 2009 г. определен новый порядок представления, проверки и размещения сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственных служащих и иных лиц. Перечисленные указы фактически означают начало нового этапа развития системы антикоррупционного декларирования в России. Изменилась форма и содержание деклараций, требования о декларировании распространены на супругов и несовершеннолетних детей должностных лиц, изменен порядок представления и проверки сведений, предусматривается размещение представленных сведений в открытом доступе в сети Интернет.

Указом Президента РФ от 18 мая 2009 г. № 1065 утвержден порядок создания и функции подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровых служб федеральных государственных органов. Впервые в российской антикоррупционной практике внутри государственных органов созданы специализированные антикоррупционные структурные подразделения с широким набором функций: от консультирования до проведения проверок

соблюдения запретов, ограничений, обязанностей, направленных на противодействие коррупции.

В 2010 г. изменен подход к планированию и организации реформ в сфере противодействия коррупции. С этого года долгосрочные цели, задачи и направления антикоррупционной политики закрепляются в Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 и действующей по настоящее время. Кратко- и среднесрочные задачи, а также конкретные антикоррупционные мероприятия закрепляются в рассчитанном на два года Национальном плане противодействия коррупции. Первый Национальный план противодействия коррупции утвержден тем же Указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460. В данный момент реализуется Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226.

В 2011 г. антикоррупционные стандарты были распространены на служащих Банка России, работников фондов и государственных корпораций и организаций, созданных для обеспечения деятельности федеральных государственных органов. Так, в соответствии с 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» на работников Пенсионного фонда РФ впервые распространены обязанности:

- представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;
- уведомлять об обращении к ним каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;
- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;
- а также ограничения, запреты и обязанности, установленные в отношении государственных служащих (с учетом особенностей, обусловленных правовым статусом работников ПФР).

В рамках реализации данного подхода в 2012 г. Трудовой кодекс РФ дополнен ст. 349.2 «Особенности регулирования труда работников Пенсионного фонда Российской Федерации, Фонда социального страхования Российской Федерации, Федерального фонда обязательного медицинского страхования, иных организаций, созданных Российской Федерацией на основании федеральных законов, организаций, создаваемых для выполнения задач, поставленных перед федеральными государственными органами».

В 2011 г. введен институт увольнения в связи с утратой доверия. Данный институт подразумевает утрату доверия представителя нанимателя (работодателя) к государственному служащему (работнику). Увольнение в связи с утратой доверия предусмотрено за несоблюдение нескольких ключевых запретов, ограничений и обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции. В Трудовом кодексе РФ аналогичный институт закреплен в 2012 г. (ч. 7.1 ст. 81).

В 2011 г. внесены чрезвычайно важные изменения в уголовное законодательство и в законодательство об административных правонарушениях. Так, в УК РФ

введены: кратные штрафы за получение и дачу взятки – до стократной суммы взятки, но не менее двадцати пяти тысяч рублей и не более пятисот миллионов рублей; ответственность за посредничество во взяточничестве; институт освобождения от уголовной ответственности, если лицо, давшее взятку или выступающее в качестве посредника, активно способствовало раскрытию преступления и либо имело место вымогательство, либо лицо после совершения преступления добровольно сообщило о даче взятки или о факте подкупа органу, имеющему право возбудить уголовное дело. КоАП РФ установлена ответственность юридических лиц (в форме штрафа) за дачу взятки от имени или в интересах юридического лица.

В 2012 г. принят Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам». Этот Закон является важнейшим дополнением системы антикоррупционного декларирования. Он устанавливает обязанность лиц, представляющих сведения о доходах, представлять сведения о приобретении определенных видов имущества, если его стоимость превышает установленный лимит, и сообщать об источнике средств, за счет которых совершена сделка. Закон впервые в российской практике дает возможность государству предпринять действия против должностных лиц, живущих «не по средствам» и приобретающих имущество, стоимость которого очевидно превышает их официальные доходы, в частности изъять такое имущество в доход государства.

В 2013 г. принят Федеральный закон от 7 мая 2013 г. № 79-ФЗ, который 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. В этом же 2013 г. введен комплекс организационных мер, которые должны быть реализованы в фондах и организациях в целях реализации антикоррупционного законодательства. Так, в соответствии с Указом Президента РФ от 2 апреля 2013 г. № 309 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона “О противодействии коррупции”» в ПФР предписано:

- создать (определить) подразделения (должностных лиц) по профилактике коррупционных и иных правонарушений и установить их функции, руководствуясь п. 3 Указа Президента РФ от 21 сентября 2009 г. № 1065;
- сформировать комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, утвердить положения о таких комиссиях и определить их составы;
- подготовить и утвердить перечни должностей, при назначении на которые граждане и при замещении которых работники обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- утвердить порядок представления и проверки сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В 2013 г. создано Управление Президента РФ по вопросам противодействия

коррупции, которое должно взять на себя координирующую роль при реализации антикоррупционных реформ в России. Основными задачи управления следующие:

1) участие в обеспечении реализации Президентом РФ его полномочий по проведению государственной политики в области противодействия коррупции;

2) осуществление в пределах своей компетенции контроля за исполнением федеральных конституционных законов, федеральных законов (в части, касающейся полномочий Президента РФ), указов, распоряжений, поручений и указаний Президента РФ по вопросам противодействия коррупции;

3) подготовка предложений Президенту РФ по вопросам противодействия коррупции в органах государственной власти, иных государственных органах, органах местного самоуправления и организациях, а также урегулирования конфликта интересов.

4) содействие Президенту РФ в пределах своей компетенции в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, иных государственных органов, органов местного самоуправления и организаций по вопросам противодействия коррупции;

5) обеспечение деятельности Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и президиума этого Совета, Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих Администрации Президента РФ и урегулированию конфликта интересов, а также в пределах своей компетенции – деятельности иных совещательных и консультативных органов при Президенте РФ;

6) обеспечение взаимодействия Президента РФ и Руководителя Администрации Президента РФ с полномочными представителями Президента РФ в федеральных округах по вопросам, относящимся к компетенции Управления.

В апреле 2014 г. принят Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг., в котором нашли отражение основные мероприятия в сфере противодействия коррупции, запланированные к реализации в России в 2014–2015 гг., с указанием государственных органов и организаций, ответственных за реализацию этих мероприятий и сроков исполнения. Основными задачами на этот период определены: совершенствование организационных основ противодействия коррупции в субъектах РФ; обеспечение исполнения законодательных актов и управленческих решений в области противодействия коррупции; активизация антикоррупционного просвещения граждан; реализация требований ст. 13.3. Федерального закона «О противодействии коррупции», касающихся обязанности организаций принимать меры по предупреждению коррупции, и ст. 19.28 КоАП РФ, предусматривающих ответственность за незаконное вознаграждение от имени юридического лица.

Представленная система изложения материалов об основных направлениях государственной политики Российской Федерации в области противодействия коррупции апробирована в ходе переобучения руководящего состава органов государственной власти и местного самоуправления Республики Крым и города федерального значения Севастополя, проведенного с марта по ноябрь 2014 г. в соответствии с поручением Председателя Правительства РФ Д. Медведева и заместителя Председателя Правительства РФ Д. Козака экспертами Российской

академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ. Результаты тестирования показали высокий уровень усвоения слушателями предложенных им знаний.

Библиографический список

1. Между Камеруном и Нигерией // Газета.ру. 2015 г. 10 янв. URL: http://www.gazeta.ru/politics/2014/12/03_a_6326177.shtml
2. Доклад: Коррупция в России (14 января 2013 – 31 августа 2014) (часть 3). 17.09.2014. URL: <http://www.corrupcia.net/aboutnews/item-1348.html>
3. О Национальном плане противодействия коррупции на 2014–2015 годы: Указ Президента РФ от 11 апр. 2014 г. № 226. Официальный сайт Минтруда России. URL: <http://www.rosmintrud.ru/ministry/anticorruption/legislation/0>

V.V. Gerasimova,
R.M. Abubakirov
**Principal-Agent and Technocratic
Approaches to Anticorruption
Activities Regulation in Russia**

Two approaches towards economic entities anticorruption activities organization are considered: technocratic and institutional (principle-agent). The necessity to use the principle-agent approach to anticorruption activities management, providing the liquidation of both the consequences and the causes of corruption is grounded.

Key words and word-combination: anticorruption activities, corruption as a socio-economic phenomenon, the institutional system of the state.

Рассматриваются два подхода к организации антикоррупционной деятельности хозяйствующих субъектов: технократический и институциональный (принципал-агентский). Обосновывается необходимость использования принципал-агентского подхода к управлению антикоррупционной деятельностью, обеспечивающего ликвидацию не только последствий, но и причин коррупции.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная деятельность, коррупция как социально-экономический феномен, институциональная система государства.

УДК 343.3(470)
ББК 67.408.14(2Рос)

**В.В. Герасимова,
Р.М. Абубакиров**

ПРИНЦИПАЛ-АГЕНТСКИЙ И ТЕХНОКРАТИЧЕСКИЙ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ

В современных условиях экономическое развитие страны во многом определяется и зависит от позитивного и негативного влияния факторов внешней среды в результате динамизма интеграционных процессов, активизации мирохозяйственных связей, геополитического расклада на международном уровне, а также складывающихся и протекающих внутри страны социально-экономических процессов, зарождающихся феноменов социально-политического и экономического характера, позволяющих вывести экономическую ситуацию страны на качественно новый уровень и способствовать ее деформации.