

F.F. Smirnov

**Institutional Framework
of the State Anti-Corruption Policy:
The Role of the President
of the Russian Federation**

The role of the President of Russia in the development and implementation of anti-corruption policy of the state is considered. Based on the practice and study of the existing anti-corruption legislation data analysis the main functions and powers of the President of the Russian Federation are identified.

Key words and word-combinations: anti-corruption policy, corruption, President of Russian Federation.

Рассматривается роль президента России в формировании и реализации антикоррупционной политики государства. На основе анализа данных практики и исследования действующего антикоррупционного законодательства выявлены основные функции и полномочия Президента РФ.

Ключевые слова и словосочетания: антикоррупционная политика, коррупция, Президент Российской Федерации.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-11-18

УДК 354

ББК 66.3(0),123

Ф.Ф. Смирнов

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНАЯ
ОСНОВА
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА:
РОЛЬ ПРЕЗИДЕНТА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Коррупция, если ей решительно не противостоят, уверенно себя чувствует при любом государственном строе и политическом режиме, не обходит стороной ни цивилизованные страны с развитой экономикой и рационально организованной системой власти, ни авторитарные режимы, ни государства со слабо развитой рыночной экономикой переходного типа.

Коррупция не только препятствует поступательному развитию общества, ведет к дисфункции государственного аппарата управления, грозит упадком, а то и вовсе разрушением всей системы нормально функционирующих социальных связей [1], но, приобретая черты системности, представляет серьезную угрозу государственному суверенитету и национальной безопасности в целом. Даже Еврокомиссия в докладе Евросоюзу о коррупции без каких-либо оговорок констатирует, что «коррупция подрывает доверие граждан к демократическим институтам власти, наносит ущерб национальным экономикам и лишает государства столь необходимых налоговых поступлений» [2].

Ведущие отечественные ученые полностью солидарны с данным утверждением. Профессор РАНХиГС И.Н. Барциц анализирует коррупцию как системный, глобаль-

ный феномен, который является одной из наиболее болезненных, действительно угрожающих национальной безопасности проблем [3, с. 338]. Директор Международного института управления МГИМО МИД, доктор юридических наук Р.В. Енгибарян считает коррупцию одним из самых серьезных препятствий на пути демократического конституционного обновления страны — отказа от тоталитарных и авторитарных конституционных моделей и переход к демократическим правовым основам, в которых воплощаются принципы и институты, относящиеся к общечеловеческим ценностям [4, с. 50].

Профессор НИУ ВШЭ М.Н. Покровский подчеркивает, что коррупция тормозит крупномасштабные экономические и социальные преобразования, расширяет сектор теневой экономики, ухудшает инвестиционный климат, увеличивает имущественное неравенство граждан, является питательной средой для экстремизма и терроризма, оказывает негативное влияние на формирование политической элиты и деятельность гражданского общества, ухудшает имидж страны в глазах ее зарубежных партнеров [5, с. 28].

Ведущий ученый Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ Ю.А. Тихомиров рассматривает проблему коррупции с точки зрения деформации ею конституционной модели государства, подрыва его политических и социально-экономических устоев, гарантий прав и свобод человека. Бурный рост законодательства и его обновление не сопровождаются адекватным объемом правоприменения, и люди привыкают к нарушению законности, в том числе и коррупционным [6, с. 11].

Российский государственный и политический деятель, доктор юридических наук С.М. Шахрай акцентирует внимание на том, что коррупция ведет к расточительному использованию ресурсов, уменьшает экономический рост, снижает качество жизни, размывает основы кредитоспособности государственных институтов, ведет к падению их эффективности. В связи с этим требует специального рассмотрения вопрос: что является более опасным для государства и общественного развития — коррупция как форма общественных отношений или «рентоискательское поведение самого бюрократического аппарата» [7, с. 397].

Оценивая приведенные позиции, можно заключить, что в целом отношение к коррупции российских ученых вполне адекватное. Общественное мнение также ставит коррупцию на одно из первых мест среди факторов, определяющих снижение качества жизни, оценивает ее крайне негативно, выступает за жесткие меры в отношении коррупционеров и нередко обвиняет власти различного уровня в недостаточных усилиях по ее искоренению. По данным Левада-Центра, 83% российских граждан убеждены, что такие факты уже не просто «факты из жизни», а явный признак «разложения крупных и важных составляющих государственной власти» и «загнивания коррумпированного бизнеса». Поэтому в подавляющем большинстве люди приветствуют меры по очищению аппарата от нечистых на руку работников, поддерживают и требуют ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, ужесточения преследования за незаконное обогащение, о создании специального с широкими полномочиями государственного антикоррупционного органа. Граждане убеждены, что только строгое расследование коррупционных правонаруше-

ний и адекватное наказание виновных за такого рода деяния поможет стране очиститься от коррупционной скверны и вывести страну на путь созидания.

Однако серьезно настораживает тот факт, что все надежды люди связывают не с выборными органами власти, правоохранительной системой и своей активной позицией, а лично с Президентом РФ. Россияне убеждены, что только политическая воля главы государства как гаранта Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина способна обеспечить реальный успех в деле укрепления законности и реализации государственной стратегии противодействия коррупции.

Бесспорно, успешность противодействия коррупции напрямую зависит от проявления государственным руководством политической воли в ведении бескомпромиссной и последовательной борьбы с ней, и деятельность Президента РФ является определяющим фактором в противодействии коррупции.

Президент РФ в соответствии с Конституцией РФ осуществляет свои полномочия в сфере противодействия коррупции по следующим основным направлениям:

- 1) обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти (ч. 2 ст. 80);
- 2) определяет основные направления внутренней и внешней политики государства (ч. 3 ст. 80);
- 3) обращается к Федеральному Собранию РФ с ежегодными посланиями о положении в стране, об основных направлениях внутренней и внешней политики государства (п. «е» ст. 84);
- 4) издает указы и распоряжения (ч. 1 ст. 90);
- 5) реализует право законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104).

Стратегией национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. [8] коррупция отнесена к числу основных источников угроз для государства и общества. Следовательно, борьба с ней является одним из главных направлений государственной политики в данной сфере на долгосрочную перспективу.

Президент РФ традиционно занимает ключевые позиции в определении основных направлений внутренней и внешней политики, являясь не просто формальным главой государства, а носителем государственной власти, что позволяет ему принимать меры по охране суверенитета России, ее независимости и государственной целостности, обеспечивать согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Посланием Президента РФ 2001 г. Правительству РФ было дано поручение организовать и начать проведение административной реформы, а Указом Президента РФ 2003 г. в целях реализации Послания Федеральному Собранию РФ определены основные меры по проведению административной реформы в 2003–2004 гг. [9]. Данные меры закреплены Концепцией административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 гг. и планом мероприятий по ее проведению, одобренными распоряжением Правительства РФ [10], предусматривающими внедрение механизмов противодействия коррупции в органах исполнительной власти.

Их реализацию можно рассматривать в качестве первого импульса для начала масштабных антикоррупционных преобразований. В 2006 г. Президент РФ В.В. Путин внес в Государственную Думу проекты федеральных законов

[11; 12], предполагающие ратификацию двух важнейших антикоррупционных конвенций. Имплементация их положений и в настоящее время является одним из определяющих факторов, влияющих на формирование российского законодательства в сфере противодействия коррупции.

Вместе с тем Президент РФ не только инициировал принятие основополагающих нормативных правовых актов антикоррупционного характера, но и принял активное участие в выработке стратегии противодействия коррупции в общегосударственных масштабах, отметив важность ликвидации условий для коррупции, провозгласив приоритет профилактики над карательными мерами. При этом Президент России обозначил необходимость применения комплексного подхода к противодействию коррупции. Указанный подход впервые нашел свое отражение в Национальном плане противодействия коррупции [13]. В нем была заложена система, предусматривающая четыре группы мер.

В порядке реализации права законодательной инициативы (ч. 1 ст. 104 Конституции РФ) и развития Национального плана противодействия коррупции Президент РФ 3 октября 2008 года внес в Государственную Думу РФ пакет законопроектов [14]. В их числе — проект Федерального закона № 105369-5 «О противодействии коррупции», призванный стать ядром законодательства о противодействии этому явлению. В законопроекте была закреплена превентивная стратегия борьбы с ним. Для придания системности законодательному регулированию противодействия коррупции проект принимался в пакете с другими проектами [15; 16].

В их развитие 18 мая 2008 г. принят обширный пакет указов Президента РФ, направленных на регламентацию порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера [17]. Следующим крупным шагом в развитии законодательства о противодействии коррупции стало внесение Президентом РФ в Государственную Думу Федерального Собрания РФ проектов федеральных законов, закрепляющих правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов:

204033-5 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», направленный на реализацию мер по профилактике коррупции;

204037-5 «О внесении изменений в Федеральный закон “О прокуратуре Российской Федерации” в связи с принятием Федерального закона “Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов”».

13 апреля 2010 г. Указом Президента РФ № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 [18], предусматривающие ряд важнейших приоритетов, фундаментальных подходов к борьбе с коррупцией, которые составляют сущность государственной антикоррупционной политики.

Под руководством Президента РФ были подготовлены и другие существенные законодательные инициативы, например, Федеральный закон № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствовани-

ем государственного управления в области противодействия коррупции» [19], новеллой которого является введение в качестве основного вида наказания по ряду статей так называемого кратного штрафа (штраф исчисляется в качестве основного вида наказания кратно сумме выявленной взятки) [20]. Кроме того, в законопроекте предусматривается криминализация таких деяний, как «обещание или предложение посредничества во взяточничестве» и «посредничество во взяточничестве». Перечень преступлений, в результате совершения которых полученное имущество подлежит конфискации, дополнен за счет преступлений корыстной направленности, включенных в уголовный закон в последние годы.

Нельзя не упомянуть еще об одной законодательной инициативе Президента РФ, направленной на усиление правового регулирования в сфере противодействия коррупции. Речь идет о Федеральном законе 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», существенно ужесточившем требования к должностному и служебному поведению для лиц, замещающих государственные должности, государственных служащих, а также работников государственных корпораций и иных организаций.

Распространенность нарушений требований к служебному поведению, установленных в отношении государственных и муниципальных служащих, обуславливает применение широкого спектра мер их предупреждения. В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» утвержден Указ Президента Российской Федерации от 1 июля 2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов». Содержащимся в нем положением определен порядок формирования и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, образуемых в федеральных органах исполнительной власти, иных государственных органах в соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Отмеченным Законом (ч. 1 ст. 5) определена компетенция Президента РФ в сфере определения организационных основ противодействия коррупции. Президент РФ устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции. В соответствии с ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» в целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента РФ могут формироваться специальные координационные структуры в составе представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ.

К числу первоочередных мер, предпринятых Президентом РФ для совершенствования организационной основы противодействия коррупции, следует отнести образование Совета при Президенте РФ по противодействию корруп-

ции (далее — Совет) [21]. Совет для решения указанных задач был наделен полномочиями запрашивать и получать в установленном порядке необходимые материалы от федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ; приглашать на свои заседания представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и общественных объединений. Таким образом, фактически был создан антикоррупционный орган с координационными и контрольными функциями. 31 марта 2010 г. в состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции и в состав президиума этого Совета были внесены изменения, утвержденные Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815. В частности, состав Совета был расширен за счет включения представителей общественной палаты и научных учреждений.

3 декабря 2013 г. Указом Президента РФ в составе его администрации было создано Управление Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции. Его главная задача — обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в вопросах борьбы с коррупцией и связанными с ней иными противоправными проявлениями. Управление занимается проверкой сведений о доходах, расходах и имуществе федеральных и региональных чиновников и парламентариев, а также граждан, претендующих на замещение всех этих должностей.

Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226 утвержден новый Национальный план противодействия коррупции на 2014—2015 гг. Данный документ содержит ряд приоритетных мер: защита заявителей о фактах коррупции, антикоррупционное образование, законодательство о лоббизме, создание единой базы данных деклараций доходов, расходов и имущества должностных лиц и прочее. Тем не менее, на наш взгляд, отсутствие четко прописанных механизмов вовлечения гражданского общества в борьбу с коррупцией может придать некоторую инертность темпам исполнения мероприятий плана, поскольку они будут реализовываться в отрыве от гражданских инициатив в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с Указом Президента РФ от 15 июля 2015 г. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» высшим должностным лицам субъектов РФ рекомендовано образовать комиссии по координации работы по противодействию коррупции в субъектах РФ, а также создать органы по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Так, в каждом регионе будет создана специальная комиссия под председательством губернатора, определяющая антикоррупционную политику региона и осуществляющая противодействие коррупции. Комиссия должна взаимодействовать с Управлением Президента РФ по вопросам противодействия коррупции и являться основным органом, регулирующим конфликт интересов и обеспечивающим исполнение решений Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. На комиссию возложены и функции по подготовке нормативных правовых актов и региональных антикоррупционных программ.

Такая комиссия будет работать в каждом субъекте РФ. В ее обязанности войдет противодействие коррупции в высших эшелонах региональной власти, в органах исполнительной власти и организациях, созданных для выполнения государственных задач. В каждом федеральном органе власти планируется создать подразделение по профилактике коррупции. Они появятся в том числе в госкорпорациях и в других компаниях, созданных государством. В перечень их полномочий будет входить профилактика коррупционных преступлений и обеспечение мер, направленных на противодействие коррупции во всех структурных организациях, созданных данным органом.

Таким образом, Президент РФ обеспечил формирование правовой и организационной основ противодействия коррупции, наметив концептуальные направления развития системы мер по противодействию этому негативному социальному явлению, поразившему многие сферы общественной жизни, деморализующего и разлагающего граждан и государственный аппарат. Глава государства играет ведущую роль в определении основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, обеспечивая системность антикоррупционной деятельности в Российской Федерации в целом.

Библиографический список

1. *Панов Н.И., Герасина Л.Н.* Социальная мимикрия коррупции: политико-правовой дискурс // *Право и политика.* 2000. № 8. С. 22.
2. Доклад Еврокомиссии: коррупция ежегодно наносит ЕС ущерб на €120 млрд / ИТАР-ТАСС. Брюссель. 2014. 3 февр.
3. *Барццц И.Н.* Система государственного и муниципального управления: в 2 т. М., 2011. Т. 2.
4. *Енгибарян Р.В.* Конституционное развитие в современном мире: Основные тенденции. М., 2007.
5. *Покровский М.Н.* Противодействие коррупции в России: административно-правовые и этические аспекты // *Административное и муниципальное право.* 2010. № 6. С. 28–30.
6. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией: научно-практическое пособие / отв. ред. Ю.А. Тихомиров. М., 2013.
7. *Шахрай С.М.* О Конституции: Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.
8. О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года: Указ Президента РФ от 12 мая 2009 г. № 537 // *СЗ РФ.* 2009. № 20. Ст. 2444.
9. *Хабриева Т.Я.* Из текста выступления 17 октября 2005 г. на Интернет-конференции «Административная реформа в фокусе права». URL: <http://www.garant.ru/action/conference/10119>
10. Распоряжение Правительства РФ от 25 окт. 2005 г. № 1789-р // *СЗ РФ.* 2005. № 46. Ст. 4720.
11. О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию: проект Федер. закона № 315582-4. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=EXP;n=3703>
12. О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции: проект Федер. закона № 251008-4. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=37268#0>
13. Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // *Российская газета.* 2008. № 164.
14. URL: <http://asozd2.duma.gov.ru/>
15. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: проект Федер. закона № 105381-5. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=6336>

16. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»: проект Федер. закона № 105377-5. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=PRJ&n=63329#0>

17. СЗ РФ. 2009. № 21. Ст. 2542–2546; № 39. ст. 4588.

18. О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы: Указ Президента РФ от 13 апр. 2010 г. № 460 // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

19. О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции: Федер. закон от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/12185476/>

20. Выступление Л.И. Брычевой на заседании Совета по противодействию коррупции 3 января 2010 г. URL: http://special.kremlin.ru/ref_notes/838

21. О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (в ред. от 1 июля 2010 г.) // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

G.V. Vershitskaya

Features of Legal Qualification of Corruption Offences

Issues of counteraction to corruption in the form of immoral offences, administrative offences and corruption offences are considered. Problems of legal qualification of these actions in terms of administrative and criminal law are analyzed. A classification of corruption offences and ways to solve problems related to their legal qualification are proposed.

Key words and word-combinations: corruption, administrative offence, misconduct, personal gain.

Рассматриваются вопросы противодействия коррупционным проявлениям в виде аморальных проступков, административных правонарушений и коррупционных преступлений. Анализируются проблемы правовой квалификации указанных деяний с точки зрения административного и уголовного права. Предлагается классификация коррупционных правонарушений и пути решения проблем, связанных с их правовой квалификацией.

Ключевые слова и словосочетания: коррупция, административное правонарушение, должностное преступление, личная выгода.

DOI 10.22394/1682-2358-2017-1-18-24

УДК 343.2/.7

ББК 67.408

Г.В. Вершицкая

**ОСОБЕННОСТИ
ПРАВОВОЙ КВАЛИФИКАЦИИ
КОРРУПЦИОННЫХ
ПРАВОНАРУШЕНИЙ**

Коррупционные правонарушения как наиболее опасная составляющая коррупции в настоящее время представляют реальную угрозу для российского общества, поскольку коррупционные процессы глубоко проникли на многие уровни государственной власти и в различные сферы хозяйственной деятельности. Это наиболее характерно для государственных структур, связанных с финансированием, кредитованием, лицензированием и квотированием, импортом и экспортом, распределением фондов, созданием