

УДК 342.5; 343.4.

ПРАВОВАЯ ОСНОВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Гарчева Л. П.

Крымский федеральный университет имени В.И. Вернадского

В статье обобщено и проанализировано российское законодательство в сфере противодействия коррупции, подчеркнут его современный, прогрессивный характер, соответствующий международным стандартам. Отмечено, что при эффективной реализации данное законодательство способно решать те задачи, которые стоят перед государственными органами и гражданским обществом в сфере борьбы с коррупцией. Однако анализ практики борьбы с коррупцией в России и анализ международного рейтинга государства по вопросам восприятия коррупции (СРІ) показывает, что наличие сильной законодательной базы не является панацеей в борьбе с коррупцией. Борьба с коррупцией должна осуществляться во всех сферах общественной жизни, и в этом процессе должны быть задействованы все институты государства, общественные организации, граждане. Без эффективного взаимодействия с неправительственными организациями, с гражданским обществом, включения общественности, общественных формирований в этот процесс решить проблему коррупции невозможно. Чтобы победить коррупцию необходимо начинать с изменения психологии людей, морально-политического климата в обществе; повышения правовой культуры населения, духовно-нравственного потенциала общества; формирования общественного мнения, действительно нетерпимого к коррупции; учреждения эффективной правовой и судебной системы, повышения авторитета и ответственности судебной власти за надлежащее выполнение принципов и норм; построения правового демократического государства и формирования сильного гражданского общества.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, антикоррупционное законодательство, коррупциогенная экспертиза, индекс восприятия коррупции.

О коррупции как социально-правовом феномене, о масштабах её распространения в России, о правовом регулировании борьбы с коррупцией, о причинах и мерах противодействия ей написано много научных работ. Проблемы коррупции занимают ученых-юристов, экономистов, политологов, социологов, уже написано огромное количество монографий, статей, защищены диссертации, проводятся масштабные научные конференции. Несмотря на это, исследование проблемы коррупции продолжает оставаться крайне актуальным. Не случайно, в п. 25 Указа Президента Российской Федерации «О национальном плане противодействия коррупции на 2014 – 2015 годы» записано: рекомендовать научным учреждениям на основе анализа антикоррупционного законодательства Российской Федерации и практики его применения активизировать осуществление научных разработок в сфере противодействия коррупции.

Сегодня в условиях санкций, падения цен на нефть, спада промышленного производства противодействие коррупции становится вопросом национальной безопасности, самосохранения общества и государства. Для цивилизационного развития государства и общества в современном мире коррупция является наиболее опасным явлением. Она нарушает принцип верховенства закона, подрывает мораль-

ные устои общества, доверие к власти, препятствует конкуренции. Без противодействия этому явлению невозможно достичь высокого уровня развития экономики, эффективной работы государственного аппарата, совершенствования социальных стандартов, ликвидации нищеты и социального неравенства. Кроме того, коррупция наносит невосполнимый ущерб престижу страны, препятствует повышению её авторитета на международной арене.

Противодействие коррупции ныне носит глобальный характер, ибо коррупция - не только внутринациональная проблема, доходы от нее включаются в мировые финансовые потоки, подрывая и международные институты власти и экономики. «Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обуславливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней», - указано в Преамбуле Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции.

На урегулирование вопросов, связанных с противодействием коррупции, направлены международные и региональные акты, такие как: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 года, Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающая должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств — членов Европейского союза, принятая Советом Европейского союза 26 мая 1997 года, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 года, Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 года. Немаловажную роль в этом играет и вступившая в силу 29 сентября 2003 года Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.

Апогеем деятельности международного сообщества по предотвращению коррупции стало принятие на пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи Организации Объединённых Наций 31 октября 2003 года Конвенции против коррупции. Конвенция вступила в силу 14 декабря 2005 года (состоит из 8 глав, объединяющих 71 статью). В Конвенции указывается, что предупреждение и искоренение коррупции — это обязанность всех государств и осуществлять ее государства-участники должны «посредством международного сотрудничества с учетом негативных последствий коррупции для общества в целом, в том числе для устойчивого развития» (ст. 62).

Как отмечал Генеральный секретарь ООН Кофи А. Аннан, «Конвенция содержит целый ряд стандартов, мер и норм, которые могут применяться всеми странами в целях укрепления их правовых и нормативных режимов борьбы с коррупцией. В ней содержится призыв к принятию профилактических мер, а также законодательных мер, в результате которых самые распространенные формы коррупции как в государственном, так и в частном секторе были бы отнесены к категории уголовных преступлений. В Конвенции содержится также одно новое принципиальное положение, которое требует, чтобы государства-члены возвращали средства, полученные с помощью коррупции, в ту страну, из которой они были украдены» [3, с.3].

Российская Федерация подписала Конвенцию ООН против коррупции 9 декабря 2003 года, а ратифицировала 8 марта 2006 года (N 40-ФЗ). Это дало серьезный толчок к обновлению национальной правовой базы с целью приведения ее в соответствие с международными стандартами, выработки российской концепции антикоррупционной политики.

Важными вехами в создании национальной стратегии противодействия коррупции стало принятие пакета законов антикоррупционной направленности: так, в декабре 2008 г. были приняты Федеральные законы N 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» (изменения были внесены в Федеральные законы "О статусе судей", "О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации", "О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации", "О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации", "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", "Об органах судейского сообщества в Российской Федерации", "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", "О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)", "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

За последние годы проделана серьезная работа по формированию законодательной базы в области противодействия коррупции, внедрения антикоррупционных мер в государственном секторе. В июле 2009 г. Президент подписывает Федеральный закон "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов", в декабре 2012 г. – Федеральный закон "О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам", в мае 2013 г. – Федеральный закон "О запрете отдельным категориям лиц открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами". Особое значение имеют антикоррупционные нормы Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" № 79-ФЗ от 27 июля 2004 года (с изменениями на 5 октября 2015 года) (ст. 15, 16, 19, 20, 24).

В эти же годы вступает в действие ряд Указов Президента РФ, направленных на реализацию положений вышеуказанных законов: О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции» (от 21.07.2010 N 925); О национальной стратегии противодействия коррупции и национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы (от 13.04.2010 № 460); Об Управлении Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции (от 03.12.2013 № 878); О Национальном плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы (от 11.04.2014 № 226) и др.

«Казалось бы, все базовые необходимые законы приняты, указы подписаны, механизмы разработаны и озвучены, правильные слова сказаны, четкие указания даны, а никаких серьезных подвижек, ощутимых в повседневной жизни, не происходит» [10], — указывает в комментарии к Индексу российское отделение

организации Transparency International¹. Этот вывод, сделанный по результатам 2011 г., подтверждается и в последующие годы. В заявлении Генерального прокурора России Ю. Чайки, в 2014 году в сфере противодействия коррупции выявлено 380 тыс. нарушений (на 8% больше, чем в 2013 году). Ущерб от коррупционных преступлений в России за 2014 год приблизился к 40 миллиардам рублей. Это на 50 процентов больше, чем в 2013 году [1].

Негативный характер коррупционной динамики в России подтверждается и международным рейтингом восприятия коррупции, проводимым международной неправительственной организацией Transparency International. Согласно Индекса восприятия коррупции (SPI), который отражает восприятие положения дел с коррупцией в отдельных странах бизнесменами и аналитиками, как зарубежными, так и представляющими сами страны, позиции России в антикоррупционном рейтинге не завидны. Если в 2004 году российский индекс восприятия коррупции составлял 2,8 (90-е место), то в 2007 – 2,3 (143-е место) (Чем больше числовое значение индекса, тем меньше в стране уровень коррупции). В 2010 году Россия с индексом 2,1 опустилась аж на 154-е место (из 178), оказавшись ниже Непала и Камбоджи. Показатель России в 2011 году - 143 место из 183 возможных. В 2012 году Россия заняла 133 место в рейтинге. Такой же результат показали Коморы, Гайана, Гондурас, Иран и Казахстан. В 2013 году Россия в очередной раз расположилась в последней трети таблицы – заняла 127 место [9].

В 2014 году Россия опустилась в рейтинге с 127 на 136 место и оказалась в группе таких государств, как Иран, Ливан, Камерун, Нигерия, Кыргызстан. Таким образом, с точки зрения Transparency International, за истекший год в России произошло ухудшение ситуации с коррупцией [11].

Исследования российских экспертов также подтверждают тенденцию к росту коррупции в России [6, с. 8-10]. Результаты различных социологических исследований в России показывают, что коррупция в ряде сфер общественной жизни неформально признается скорее социальной нормой, нежели исключением, и хотя коррупция (как использование служебного положения для извлечения личной выгоды) стала восприниматься населением одной из самых главных угроз (или даже ведущая угроза) национальной безопасности [7], респонденты все чаще высказывают мнение, что с коррупцией в России нет смысла бороться – она неистребима, зачастую не видят своей ответственности за создание условий для борьбы с ней [5].

Таким образом, несмотря на наличие массивной нормативной базы, коррупция процветает. Здесь либо несовершенными оказались правовые нормы, принятые с целью противодействия коррупции, либо нормы хороши, но неэффективным является процесс имплементации этих норм на практике.

В целом российское законодательство в сфере противодействия коррупции признается современным, прогрессивным, способным решать те задачи, которые стоят перед государственными органами и гражданским обществом. Оно всесторонне регулирует вопросы противодействия коррупции, закрепляет основы государственной антикоррупционной политики, выражает неприятие коррупции, состоит в разработке и реализации целей, задач и форм деятельности государственных органов, муниципальных органов и институтов гражданского общества по предупреждению коррупции, борьбе с нею и минимизации негативных последствий.

Естественно, что национальное антикоррупционное законодательство, как и любое иное, имеет свои положительные стороны и недостатки, нуждается в посто-

янном совершенствовании. Но ограничиваться только антикоррупционным законодательством в борьбе с коррупцией мало. Архиважное значение имеет приведение в соответствии с ним всего остального законодательства Российской Федерации. Здесь ключевую роль должна сыграть диагностика коррупциогенности законодательства, которая согласно Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ должна применяться к нормам права, регулирующим все сферы общественной жизни. Нормативные акты должны быть избавлены от норм, порождающих коррупцию. При этом коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов и их проектов, устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции [4, с.1].

Очень много внимания исследователи уделяют анализу Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ, выявлению недостатков, которые мешают эффективной его реализации, надеясь, усовершенствовав закон и тем самым добиться успехов в борьбе с коррупцией. Так, Елена Панфилова считает серьезным недостатком закона декларативность (в законе не прописаны механизмы реализации замыслов); перенасыщенность правильными словами (свойственное скорее концепции, а не закону); неопределенность статусов отдельных субъектов (например, «представителями нанимателя», которым будет поручена проверка деклараций) [2]; А. Широков - неточность законодательных формулировок (например, определение «коррупции»); многозначность употребляемых в определении понятий, наличие коллизий с другими нормативными положениями уголовного закона, что чревато определенными сложностями в правоприменении и ошибками в уголовно-правовой оценке содеянного, отсутствие четкого определения круга лиц по так называемым членам семьи государственного или муниципального служащего; наличие противоречия антикоррупционного законодательства с отдельными законодательными актами РФ, которые сводят на нет эффективность борьбы с коррупцией [8], в литературе указывается также на такие недочеты закона как замена прямых норм отсылочными, причем отсылка идет не на закон, обсуждаемый и принимаемый более или менее открыто и коллегиально, а на подзаконный акт исполнительной власти, который скорее всего будет закрыт для обсуждения; нерешенность вопроса о понятии и видах коррупционных преступлений, в том числе о введении уголовной ответственности за хищение бюджетных средств и др.

Интересен подход к вопросу о роли законодательства в борьбе с коррупцией А. Широкова, который в своей работе «Некоторые проблемы реализации антикоррупционного законодательства» задает вопрос: «Но так ли необходим был этот закон?». И далее предлагает обратиться к опыту борьбы с коррупцией в Финляндии. Страна, в которой фактически никогда не издавались специальные законы о коррупции или о создании специальных органов для контроля за ней, а коррупция рассматривается как часть уголовной преступности и регулируется на всех уровнях законодательства правовыми нормами о противодействии взяткам, в рейтинге «Transparency International» по итогам 2010 года занимала почетное 4-е место в мире (напомним для сравнения: Россия находилась на 154-м месте, то есть уступала своей бывшей провинции 150 позиций), в 2012 году Финляндия делит лидерство по «прозрачности» с Данией и Новой Зеландией (занимая таким образом 1-е место), а Россия делит 133 место с такими странами, как Гондурас, Комора, Гана, Казахстан, из 174 стран мира [8].

Практика России также показывает, что наличие антикоррупционного законодательства не является панацеей в борьбе с коррупцией. Добиться реальных успехов

в борьбе с коррупцией, воспринимаемой обществом как норму социальных отношений, нельзя принятием тех или иных поправок к законодательству и даже специальных законов по борьбе с коррупцией. Законы имеют значение тогда, когда они исполняются. В России же (как и в большинстве стран СНГ, включая Украину) сложилась обстановка, при которой, с одной стороны происходит сопротивление властей всех уровней и сфер борьбе с коррупцией (среди чиновников расхожей стала фраза: «возьмите свою зарплату, верните нам коррупцию»); с другой стороны, неверие граждан в возможность победить коррупцию, неучастие их в процессах предупреждения коррупции. М. Мартынов по этому поводу отмечал: «Очевидно, что главные причины распространения коррупции, лежат не столько в недостатках административного управления или несовершенстве закона, сколько в самом обществе, в людях, охотно решающих свои проблемы за счет предложения взятки, даже в тех случаях, когда вопрос можно решить на законных основаниях. Снижение порога морального осуждения взяточничества являются главной предпосылкой существования коррупции» [5].

В борьбе с коррупцией должны быть задействованы все институты государства, общественные организации, граждане. Большая ответственность лежит на власти, которая должна действовать открыто и подконтрольной обществу. Открытость власти означает обеспечение доступа граждан к информации о деятельности исполнительных органов власти, о коррупции и результатах и способах борьбы с ней, о процедурах принятия и исполнения властных решений, об обязательном декларировании доходов государственных служащих, предоставлении сведений о недвижимости чиновников и членов их семей и т.д. Важнейшим союзником государств в борьбе с коррупцией является гражданское общество. Без эффективного взаимодействия с неправительственными организациями, с гражданским обществом, включения общественности, общественных формирований в этот процесс решить проблему коррупции невозможно.

Таким образом, чтобы победить коррупцию необходимо начинать с изменения психологии людей, морально-политического климата в обществе; формирования общественного мнения, действительно нетерпимого к коррупции; повышения правовой культуры населения, духовно-нравственного потенциала общества; учреждения эффективной правовой и судебной системы, повышения авторитета и ответственности судебной власти за надлежащее выполнение принципов и норм; свободные СМИ; построения правового демократического государства и формирования сильного гражданского общества.

Список литературы

1. Доклад Генерального прокурора на заседании Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законности и правопорядка в 2014 году и о проделанной работе по их укреплению», <<http://genproc.gov.ru/genprokuror/appearances/document-723904/>>
2. Елена Панфилова. Декларация независимости чиновников категории «А». Новая газета, № 78, 2008.
3. Кофи А. Аннан. Предисловие к «Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции». – Организация Объединенных наций, Нью-Йорк, 2004.
4. Методические рекомендации "организация в федеральных органах исполнительной власти антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов" Одобрены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (протокол от 25 сентября 2012 г. N 34) <<http://vs Corruption.ru/?p=211&print=print>> (последнее посещение 15.10.1015)
5. Мартынов Михаил. Социологическое исследование коррупции. - Сайт: Российское общество политологов [Электронный ресурс]: — Режим доступа: <<http://rospolitics.ru/300-sociologicheskoe-issledovanie-korrupcii.html>> (последнее посещение 12.10.1015)

6. Сатаров Г. Как измерять и контролировать коррупцию // Вопросы экономики. – 2007. – № 1. – С. 4–11/
7. Национальная безопасность России в оценках экспертов. Аналитический доклад. – М.: Институт социологии, 2010. – 56 с. Институт социологии Российской академии наук. <<http://www.politstudies.ru/files/File/2011/3/2.pdf>> (последнее посещение 15.10.1015)
8. Широков А. Некоторые проблемы реализации антикоррупционного законодательства. Библиотека криминалиста. Научный журнал Эл №ФС77-46256 ISSN 2226-1028 20 апреля 2013. – <<http://познавательный.рф/all/nekotorye-problemy-realizaci-antikorupcionogo-zakonodatelstva.html>> (последнее посещение - 17.10.2015) (последнее посещение 15.10.1015)
9. Transparency International: Центр антикоррупционных исследований и инициатив <<http://transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/blog>> (последнее посещение 12.10.1015)
10. Transparency International: Центр антикоррупционных исследований и инициатив Индекс восприятия коррупции 2011 года. - <<http://gtmarket.ru/news/state/2011/12/02/3750>> (последнее посещение 12.10.1015)
11. Transparency International: Центр антикоррупционных исследований и инициатив/ Индекс восприятия коррупции 2014 год. - <<http://gtmarket.ru/news/2014/12/03/7004>> (последнее посещение 10.10.1015)

Garcheva L. Legal foundations of corruption counteraction in the Russian Federation // Scientific Notes of V. I. Vernadsky Crimean Federal University. Juridical science. – 2015. – № 1. – P. 145 – 151.

The article summarized and analyzed the Russian legislation in the field of corruption counteraction; underline its modern, progressive nature, in accordance with international standards. It is noted that the effective implementation of this legislation is able to address the challenges facing the public authorities and civil society in corruption counteraction. However, analysis of practices corruption counteraction in Russia and the analysis of the international Corruption Perceptions Index (CPI) show that a strong anti-corruption legislation is not a panacea in the fight against corruption. The corruption counteraction must be carried out in all spheres of public life, and in this process should involve all state institutions, public organizations, citizens. Without effective communication with non-government organizations, civil society, the inclusion of the public, community groups in the process to solve the problem of corruption is impossible. In order to tackle corruption we should start people psychology, the moral and political climate in the society; improving the legal culture of the population, the spiritual and moral potential of society; shaping public opinion, intolerant of corruption; as well as establishment of an effective legal and judicial systems, enhance the credibility and accountability of the judicial authorities for the proper implementation of the legal principles and norms; building a democratic state and the formation of a strong civil society.

Keywords: corruption, corruption counteraction, anti-corruption legislation, corruption expertise, the Corruption Perceptions Index.