

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ



ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Юрий Леонидович Воробьев

Минувший год в российскую летопись войдет как стартовый в реализации новых планов долгосрочного развития экономики и социальной сферы нашей страны до 2020 года. Нам надо сделать все необходимое для того, чтобы выйти на путь устойчивого развития. И камнем преткновения здесь, бесспорно, является коррупция.

По данным исследования Международного центра Transparency International, в 2008 году в России был зафиксирован самый высокий уровень коррумпированности в государственном секторе за последние восемь лет. Такой вывод центр делает, основываясь на ежегодном исследовании индекса восприятия коррупции в 180 странах.

Очевидно, что коррупция стала угрозой для безопасности государства. Именно поэтому практически на протяжении всего 2008 года велась многоплановая законотворческая и организационно-подготовительная работа по созданию полноценной системной основы для борьбы с коррупцией в России.

Основное условие эффективности – системный подход

19 мая 2008 года на совещании по проблемам противодействия коррупции Президент Российской Федерации определил необходимость разработки в самый короткий срок Национального плана противодействия коррупции (далее – Национальный план). На том основополагающем совещании Президент России обозначил коррупцию как одну из наиболее существенных угроз, которая «разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства, отражается на имидже госу-

дарства. Но самое главное – коррупция подрывает доверие граждан к власти, к тем проблемам, которыми власть должна заниматься».

Понятно, что антикоррупционная борьба может быть эффективной только при условии ее системности. Именно поэтому мы говорим об антикоррупционной политике как системе взаимосвязанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих политические, законодательные, экономические, психологически стимулирующие компоненты.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года №815 «О мерах по противодействию коррупции» был образован Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. На него была возложена задача разработки Национального плана.

2 июля 2008 года Дмитрий Анатольевич Медведев принял участие в заседании Совета законодателей, на котором рассматривались проблемы законодательного обеспечения противодействия коррупции. Участники заседания обсудили проект Национального плана.

Еще тогда Д. А. Медведев подчеркнул, что в новый год страна должна войти с современным и эффективным антикоррупционным законодательством.

В заседании приняли участие члены Совета Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, руководители силовых ведомств, представители Правительства Российской Федерации, Конституционного и Верховного судов, Генеральной прокуратуры, полномочные представители Президента России в федеральных округах и члены Общественной палаты. Одним словом, участвовали все ответственные за реализацию Национального плана.

К тому времени серьезный антикоррупционный потенциал был уже заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах и плане мероприятий по ее проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р.

Однако, как отмечено в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 года, «несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации».

Национальный план, таким образом, стал существенным дополнением отмеченных документов, придав борьбе с коррупцией новое качественное значение – системный подход.

Структура Национального плана

В Национальном плане четыре раздела и приложение, содержащее перечень первоочередных законодательных актов РФ, требующих изменения и дополнения.

Первый раздел Национального плана – сугубо юридический, посвящен мерам по законодательному обеспечению противодействия коррупции, которые вошли в проект одноименного федерального закона. Впервые за долгое время предложено дать определение понятий «коррупция», «коррупционное правонарушение», а также «противодействие коррупции».

Раздел включает предложения, касающиеся профилактики коррупции. Здесь же содержатся указания на необходимость развития института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства. Далее определены основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции.

Впервые предложено внесение изменений в законодательство РФ, касающихся административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также



внедрение процедуры дисквалификации в качестве административного наказания. По сути, в этом предложении отражены те обязательства, которые приняла Россия в 2006 году после ратификации Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

В разделе I также впервые внесено предложение об уточнении требований к разным категориям государственных и муниципальных служащих, а также о возложении дополнительных запретов и ограничений при их приеме на работу.

Второй раздел этого документа содержит комплекс мер по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, среди которых: регламентация процедур, связанных с государственными подрядами, тендерами, административными регламентами, и вопросы антирейдерства; совершенствование правосудия.

Не осталось без внимания и совершенствование функционирования государственного аппарата, включающее в себя передачу функций государственных органов в негосударственный сектор, создание контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны института гражданского общества, вопросы новой версии кодекса служебного поведения государственных служащих; контроль имущественного положения государственных и муниципальных служащих и меры по предотвращению конфликта интересов.

Третья часть рассматриваемого плана содержит предложение по формированию антикоррупционного стандарта поведения, которое немислимо без правового просвещения, повышения профессионального уровня юридических кадров, активной работы средств массовой информации и общественных организаций.

В четвертой составляющей среди первоочередных мер по реализации Национального плана руководителям федеральных государственных органов в пределах своей компетенции было предложено разработать и принять планы противодействия коррупции. Такая работа проводилась и в Совете Федерации.

Становится ясным, что Национальный план консолидирует в борьбе с этим опасным социальным явлением все институты государства и общества. Его принципиальное отличие от предыдущих документов такой направленности состоит в том, что практически впервые задача противодействия коррупции ставится не только перед правоохранительными, но и перед всеми государственными структурами. Для каждой из ветвей власти определены четкие направления действий и ответственность за их осуществление.

Законодательное обеспечение

Во исполнение Национального плана 3 октября 2008 года Президент России внес в Государственную Думу пакет антикоррупционных законопроектов, в который вошел законопроект «О противодействии коррупции», поправки к Федеральному конституционному закону «О Правительстве РФ» и два законопроекта, вносящие изменения в целый ряд федеральных законов.

17 октября 2008 года в Совете Федерации состоялись парламентские слушания «О законодательном обеспечении Национального плана противодействия коррупции» с тщательным обсуждением этих законопроектов и перспектив законодательного обеспечения борьбы с коррупцией. Участники парламентских слушаний сошлись во мнении, что антикоррупционный пакет законов отражает насущные преобразования в системе государственного управления и местного самоуправления, является важным шагом в совершенствовании российского антикоррупционного законодательства, приведении его в соответствие с международными стандартами в этой сфере.

Совету Федерации было рекомендовано организовать мониторинг применения антикоррупционного законодательства; разработать систему мер, направленных на усиление парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства; совершенствовать механизм и порядок проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов.



Следует отметить, что проблема коррупционности законодательных документов была предметом дискуссии и на парламентских слушаниях Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и окружающей среде 18 декабря 2008 года «Проблемы законодательного обеспечения противодействия коррупции в сфере природоресурсного и экологического законодательства». Комитетам и комиссиям Совета Федерации было рекомендовано перед первым чтением законопроектов провести их предварительную антикоррупционную экспертизу.

5 ноября 2008 года в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент России Дмитрий Анатольевич Медведев еще раз отметил, что «для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один – это коррупция» и «действовать по этой проблеме нужно разумно, жестко и последовательно».

Внесенный Президентом Российской Федерации пакет антикоррупционных законов 19 декабря 2008 года был принят Государственной Думой, а 22 декабря 2008 года одобрен Советом Федерации.

25 декабря 2008 года Президентом России подписан Федеральный закон «О противодействии коррупции», который впервые в отечественном законодательстве дает юридическое толкование понятию «коррупция», устанавливает основные принципы противодействия этому явлению, определяет правовые и организационные основы предупреждения и борьбы с ней.

В этом законе, по сути, сформулирована политика государства в сфере противодействия коррупции. Невзирая на то что в нем ужесточается ответственность за коррупционные преступления, необходимое внимание уделяется и профилактике коррупционных правонарушений. Силовое противодействие коррупции оправдано, если оно демонстрирует неизбежность наказания за противоправные действия.

Особенно важно выявление и пресечение коррупционных проявлений в таких социально значимых сферах, как расходование бюджетных средств, управление и распоряжение государственной собственностью, приоритетные национальные проекты. Практика показывает, что именно здесь чаще всего допускаются нарушения законодательства о противодействии коррупции.

Законом вводятся дополнительные ограничения и обязательства в отношении государственных и муниципальных служащих, но он ставит в качестве базовой задачи совершенствование структуры государственного управления, а также функций и полномочий органов государственной власти.

Важно осознать, что коррупцию нельзя преодолеть одним только совершенствованием законов. Более значима действенность этих законов. До тех пор, пока в нашем обществе доминирует неумение и нежелание применять действующие законодательные нормы, положительного результата в противодействии коррупции не будет.

Как уже говорилось, Федеральным Собранием приняты, а Президентом Российской Федерации подписаны и 3 других закона из антикоррупционного пакета:

- Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;
- Федеральный закон «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»;
- Федеральный конституционный закон «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

План мероприятий Совета Федерации

В целях выполнения Национального плана противодействия коррупции и принятого пакета антикоррупционных законов 29 декабря 2008 года Советом Федерации утвержден План



мероприятий Совета Федерации Федерального Собрания РФ по противодействию коррупции на 2009–2010 годы.

Контроль за выполнением указанного плана возложен на заместителя Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Юрия Леонидовича Воробьева.

План мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции исходит из Национального плана и объединяет механизмы реализации поставленных перед Советом Федерации задач.

В предстоящей работе Совета Федерации можно выделить несколько направлений.

Законотворческая деятельность предусматривает наряду с модификацией федерального законодательства корректировку и развитие региональных законов. Для оценки эффективности дополненной законодательной базы и практики ее применения планируется проведение постоянно действующего мониторинга; создание комиссии Совета законодателей по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции; разработка механизма и порядка проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов (законов), а также разработка методики и критериев оценки законопроектов (законов) на коррупциогенность.

Источником коррупции может быть сам нормативно-правовой акт, его неопределенность, противоречивость, обилие дополнений.

Поэтому мониторинг и экспертизу законодательных документов, особенно на стадии разработки, можно рассматривать как превентивную меру противодействия коррупции. Важность этой проблемы признана в Национальном плане противодействия коррупции.

Основание для проведения антикоррупционной экспертизы сформулировано в Конвенции ООН против коррупции, ратифицированной Россией в 2006 году, более конкретно – в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах.

Одной из методик антикоррупционной экспертизы является «Методика первичного анализа (экспертизы) коррупциогенности нормативных правовых актов», разработанная Центром стратегических разработок (ЦСР). В 2006–2008 годах представители более 20 субъектов Федерации прошли усовершенствование в Институте модернизации государственного и муниципального управления, овладев указанной выше методикой.

Проведение антикоррупционной экспертизы предусмотрено примерно в трети субъектов Российской Федерации, там, где ее рассматривают в качестве программного приоритета. В настоящее время, помимо отсутствия единой методики, не определенным остается вопрос об инициативе проведения экспертизы, который решается по-разному. Понятно, что нужна серьезная координация в этой сфере.

На федеральном уровне какую-то ясность может принести постановление Правительства России об антикоррупционной экспертизе. Тогда субъекты Российской Федерации могли бы вносить в свое законодательство соответствующие коррективы. Будет решен вопрос о разнотечии коррупционных факторов, стабилизируется их число, что немаловажно для стандартизации антикоррупционной экспертизы.

Впредь также необходима межведомственная корреляция методик проведения антикоррупционной экспертизы, ведь в Генеральной прокуратуре действуют собственные, кстати, официально признанные методические рекомендации.

В деятельности Совета Федерации парламентский контроль имеет немаловажное значение. Контролирующая функция Совета Федерации в последующий период значительно усилится ежегодным отчетом Правительства Российской Федерации о ходе реализации Национального плана в рамках «правительственного часа». В плане мероприятий Совета Федерации по противодействию коррупции на 2009–2010 годы предусмотрено также заслушивание отдельных федеральных министерств.

Важным разделом этого плана является повышение стандартов внутренней организации деятельности Совета Федерации и Аппарата Совета Федерации, приведение их в соответствие с антикоррупционным законодательством.

В плане мероприятий предусмотрено сотрудничество Совета Федерации по проблемам противодействия коррупции с международными организациями, в частности с Межпарламентской Ассамблеей государств – участников Содружества Независимых Государств.



Роль общественных организаций и средств массовой информации в борьбе с коррупцией бесценна. Не зря этому посвящен целый раздел Национального плана противодействия коррупции.

Информирование общественности о ходе антикоррупционных действий является одной из наиболее важных задач. Здесь необходимо выделить общественно-правовые издания, которые имеют особые возможности в этом отношении.

Именно средства массовой информации могли бы способствовать преодолению правового нигилизма и воспитанию высокой правовой культуры, то есть формированию антикоррупционного стандарта поведения в нашем обществе. Пожалуй, это самая трудная задача в антикоррупционной работе, учитывая исторический опыт и русский менталитет.