

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

УДК 343.9

В.Н. АГЕЕВ,

кандидат юридических наук, доцент

*Научно-исследовательский институт противодействия коррупции
Института экономики, управления и права (г. Казань)*

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА РЕАЛИЗАЦИЕЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В работе рассматриваются субъекты, наделенные правом государственного контроля за реализацией антикоррупционной политики в Российской Федерации, их правовой статус и полномочия.

Под государственным контролем за реализацией антикоррупционной политики в Российской Федерации, по нашему мнению, следует понимать нормативно-регламентированную и организационно-обеспеченную деятельность государства в лице уполномоченных органов и лиц, направленную на выявление соответствия деятельности подконтрольных объектов положениям государственной антикоррупционной политики, проверку фактического состояния выполнения государственных «антикоррупционных» установок всеми участниками регулируемых отношений, определение степени отклонения от поставленных государством целей и задач в сфере борьбы с коррупцией и принятие мер по устранению нарушений и привлечению к ответственности виновных в данных нарушениях.

Не вызывает сомнений тот факт, что государственный контроль за реализацией антикоррупционной политики должен проводиться государством посредством уполномоченных на это органов. К сожалению, ни Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее по тексту – Федеральный закон «О противодействии коррупции») [1], ни

какой-либо другой закон не содержат перечня органов, осуществляющих этот контроль и их полномочий. В рамках настоящего исследования предпримем попытку устранить этот законодательный пробел.

Несомненно, что одним из основных органов, осуществляющих контроль за реализацией антикоррупционной политики, является Президент РФ. В п. 1 ч. 1 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» закреплено, что Президент РФ определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции. В качестве документов, изданных Президентом Российской Федерации в рамках реализации обозначенной функции, можно рассматривать Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» [2] и Национальный план противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. [3]. Президент осуществляет свои контрольные функции через подчиненные ему государственные органы.

Согласно ч. 5 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» в целях обеспечения координации деятельности федераль-

ных 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 органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иных лиц (далее – органы по координации деятельности в области противодействия коррупции). Главной целью подобных органов является координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Девятнадцатого мая 2008 г. в соответствии с упомянутым выше Указом Президента РФ № 815 «О мерах по противодействию коррупции» был образован подобный координационный орган – Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, решающий три круга задач:

- подготовку предложений, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

- контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных национальным планом противодействия коррупции.

Фактически был создан антикоррупционный орган без правоохранительных функций. Состав названного Совета образуют только представители государственных институтов. По мнению А.М. Цирина, состав указанного Совета может быть расширен за счет включения представителей гражданского общества. Данный подход позволит обеспечить больший уровень независимости при осуществлении контроля за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции [4].

Проанализировав функции и полномочия Совета при Президенте РФ по противодействию

коррупции, можно с уверенностью сказать, что данный орган не является специально созданным органом, осуществляющим контроль за реализацией антикоррупционной политики, он является всего лишь координационным органом в сфере противодействия коррупции, без каких-либо, как уже упоминалось ранее, правоохранительных и «карательных» функций. В связи с этим, необходимо, на наш взгляд, отметить, что существенным упущением Федерального закона «О противодействии коррупции» является отсутствие в нем организационного закрепления противодействия коррупции. В нем, например, существует указание на возможность создания Президентом совещательных органов по координации деятельности в области противодействия коррупции, но не установлены их компетенция, порядок формирования, отчетность и т.д.

Осуществлять контроль за реализацией антикоррупционной политики обязан и высший законодательный орган страны – Федеральное Собрание Российской Федерации. Главным направлением решения задачи борьбы с коррупцией является совершенствование контрольных полномочий парламента России и всех представительных органов над исполнительной властью.

В ч. 2 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» в рамках определения организационных основ противодействия коррупции обозначены функции Федерального Собрания – парламента Российской Федерации, а именно:

- 1) обеспечение разработки и принятия федеральных законов по вопросам противодействия коррупции. Данная функция, по мнению В.В. Григорьева, представляется носящей довольно декларативный характер, особенно в части разработки таких законов [5];

- 2) осуществление контроля за деятельностью органов исполнительной власти в пределах полномочий федерального парламента.

Контроль за реализацией антикоррупционной политики в пределах своей компетенции должно осуществлять и Правительство РФ. Исходя из своих полномочий, Правительство России организует исполнение так называемого «антикоррупционного пакета» законов и нормативных актов, а также осуществляет контроль за исполнением этого «антикоррупционного пакета» федеральными

ми органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Федерации.

В ч. 3 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» в рамках определения организационных основ противодействия коррупции обозначена функция Правительства РФ, состоящая в распределении функций между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

В число основных федеральных органов исполнительной власти, расследующих случаи коррупции и осуществляющих контроль за реализацией антикоррупционной политики, входят Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел РФ и др. Актуальный статус правоохранительных органов позволяет им активно противодействовать коррупции.

Важную роль среди указанных органов играет Федеральная служба безопасности, действующая на основании Федерального закона от 3 апреля 1995 г. № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» [6]. Одной из основных задач Федеральной службы безопасности как государственного правоохранительного органа является борьба с коррупцией во всех видах и уголовно наказуемых формах и сферах ее проявления [7]. Органы Федеральной службы безопасности России проводят оперативно-розыскные мероприятия по выявлению, предупреждению, пресечению и раскрытию случаев коррупции, разрабатывают и осуществляют во взаимодействии с другими государственными органами меры по борьбе с коррупцией.

Другим федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим противодействие коррупции, является Министерство внутренних дел РФ. В соответствии со ст. 10 Закона РФ от 18 апреля 1991 г. № 1026-1 «О милиции» [8] органы Министерства внутренних дел РФ обязаны выявлять, преследовать и раскрывать преступления, в том числе случаи коррупции.

Особая функция в сфере государственного контроля за реализацией антикоррупционной политики отведена Прокуратуре РФ. В этом направлении Генеральная прокуратура принимает комплекс правовых и организационных мер.

В соответствии с ч. 6 ст. 5 Федерального закона «О противодействии коррупции» Генеральный

прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел РФ, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов РФ и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией.

Огромный потенциал в сфере осуществления государственного контроля за реализацией антикоррупционной политики заложен в деятельности Счетной палаты РФ. Она традиционно показывает высокие результаты при выявлении коррупционных рисков, фиксировании фактов коррупции и особенно в профилактике экономических, налоговых и коррупционных преступлений. Благодаря особенностям своего статуса и компетенции Счетная палата РФ является важным элементом общенациональной системы борьбы с коррупцией.

Счетная палата РФ является одним из важнейших государственных органов финансового контроля, образуемых палатами Федерального Собрания РФ.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» в ч. 7 ст. 5 указывает, что Счетная палата РФ в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» [9]. В указанном федеральном законе антикоррупционный аспект деятельности Счетной палаты Российской Федерации не выделяется. Однако анализ ее задач позволяет оценить важность информации, находящейся в распоряжении этого органа, для обнаружения коррупционных правонарушений.

Подводя итог, можно с уверенностью говорить о том, что создание государственного антикоррупционного контроля должно сопровождаться работой органа или системы органов по реализации антикоррупционной политики. Эффективность деятельности такого органа напрямую зависит от процедуры избрания руководителя данного органа и его независимости при определении бюджета работы органа.

Таким образом, не вызывает сомнений, что при выработке современных стратегий борьбы с коррупционными преступлениями необходимо делать акцент на усиление институтов государственной власти, на повышение правосознания рядовых граждан, на активизацию деятельности

общественных организаций. Необходимо провести реорганизацию правоохранительных органов, которая бы позволила повысить эффективность их работы. Следует обратить особое внимание на создание системы социального правового контроля, предполагающего организацию жизни и деятельности как конкретных чиновников, так и государственных структур на основе демократических законов [10].

Список литературы

1. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.
2. Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 21. – Ст. 2429.
3. Национальный план противодействия коррупции: утв. Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. – 2008. – 5 авг.
4. Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. – 2009. – № 3. – С. 32.
5. Григорьев В.В. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). – М.: Деловой двор, 2009. – С. 68.
6. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 15. – Ст. 1269.
7. Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков. – М.: Дружба народов, 2008. – С. 138.
8. Ведомости СНД и ВС РСФСР. – 1991. – № 16. – Ст. 503.
9. Собрание законодательства Российской Федерации. – 1995. – № 3. – Ст. 167.
10. Карпович О.Г. Актуальные вопросы борьбы с коррупцией в России // Российская юстиция. – 2010. – № 4. – С. 44–47.

В редакцию материал поступил 15.10.10

Ключевые слова: антикоррупционная политика, государственный контроль, противодействие коррупции.

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ НАПРАВЛЕННОСТЬ ПРАВОТВОРЧЕСТВА – это целенаправленная деятельность по созданию целостной системы (международных, национальных, региональных, муниципальных, ведомственных или локальных) правовых актов, направленных на сдерживание (противодействие) коррупции и устранение (локализацию, нейтрализацию) коррупциогенных факторов¹.

¹ Для удобства читателей в журнале приведены термины из издания: Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / авт-сост.: В.Н. Агеев, О.В. Агеева, И.И. Бикеев, А.Э. Бикмухаметов, М.А. Гаврилов и др.; рук. авт. коллектива и науч. ред. д-р юрид. наук, проф. П.А. Кабанов. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – 146 с.