

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-31-35

УДК 323(045)

Институциональные основы антикоррупционной политики в России: ретроспектива и современность

В.Е. Шорохов

Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС, Новосибирск, Россия
<https://orcid.org/0000-0002-6028-395X>

АННОТАЦИЯ

На сегодняшний день коррупция приобретает отчетливо выраженный межгосударственный и межнациональный характер, ставит под угрозу безопасность и стабильность отдельно взятого государства, подрывает авторитет его общественных институтов и существенно снижает престиж страны в глазах мирового сообщества. Таким образом, первостепенную роль в исследовании вопросов проводимой публичной властью антикоррупционной политики на внутригосударственном уровне приобретает поиск наиболее эффективных моделей борьбы с коррупцией, понимание ее институциональности и логики фундаментальных изменений. Важное значение имеет также организация взаимодействия иерархической и горизонтальной систем противодействия коррупции в правоприменении в контексте институциональных основ, так как параметры такого взаимодействия и основные направления антикоррупционной деятельности в целом задаются системой законодательства государства, направленной на противодействие коррупции, что обуславливает актуальность ее изучения с этих позиций.

В данной статье рассматриваются исторические правовые документы и современные нормативные правовые акты, формирующие основу институциональности государственной антикоррупционной политики в России. Проводится ретроспективный анализ законодательной базы в исследуемой сфере и определяются перспективные направления ее совершенствования. Подчеркивается необходимость уточнения отдельных аспектов в контексте развития антикоррупционного законодательства в Российской Федерации. Безусловно, предложенный формат и направления изменений требуют подробной научной разработки, что предполагает перспективы дальнейших исследований.

Ключевые слова: коррупция; противодействие коррупции; институциональные основы; государственная антикоррупционная политика; антикоррупционное законодательство

Для цитирования: Шорохов В.Е. Институциональные основы антикоррупционной политики в России: ретроспектива и современность. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2020;10(2):31-35. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-31-35

ORIGINAL PAPER

Institutional Basis of Anti-Corruption Policy in Russia: Retrospect and Modern View

V.E. Shorokhov

Siberian Institute of Management – RANHiGS branch, Novosibirsk, Russia
<https://orcid.org/0000-0002-6028-395X>

ABSTRACT

Today corruption takes on a distinct interstate and interethnic character, threatens the security and stability of an individual state, undermines the credibility of its public institutions and significantly reduces the country's prestige in the eyes of the world community. Thus, the search for the most effective anti-corruption models, an understanding of its institutional nature and the logic of fundamental changes play a paramount role in the study of issues conducted by public authorities on anti-corruption policies at the domestic level. The organization of

interaction between the hierarchical and horizontal anti-corruption systems of law enforcement in the context of institutional frameworks is also important since the parameters of such interaction and the main directions of anti-corruption activity as a whole are determined by the system of state legislation aimed at combating corruption, which determines the relevance of its study from these positions. This article discusses historic legal documents and new normative legal acts that form the basis of the institutional nature of the state anti-corruption policy in Russia. A retrospective analysis of the legislative framework in the field under study is carried out, and promising directions for its improvement are determined. The need to clarify certain aspects in the context of the development of anti-corruption legislation in the Russian Federation is emphasized. Of course, the proposed format and directions of changes require detailed scientific progress, which suggests the prospects for further research.

Keywords: corruption; anti-corruption; institutional framework; state anti-corruption policy; anti-corruption legislation

For citation: Shorokhov V.E. Institutional basis of anti-corruption policy in Russia: Retrospect and modern view. *Gumanitarnye Nauki. Vestnik Finansovogo Universiteta = Humanities and Social Sciences. Bulletin of the Financial University*. 2020;10(2):31-35. DOI: 10.26794/2226-7867-2020-10-2-31-35

В настоящее время, что ранее отмечалось неоднократно, законодательная база противодействия коррупции как основа институциональности проводимой государством антикоррупционной политики в России находится на завершающей стадии формирования [1–4].

Антикоррупционное законодательство сформировано в Российской Федерации на всех уровнях управления и представляет собой совокупность нормативных правовых актов:

- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации;
- Закон о противодействии коррупции и другие федеральные законы;
- нормативные правовые акты Президента Российской Федерации;
- нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации;
- нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти;
- нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- муниципальные правовые акты.

Отечественное антикоррупционное законодательство традиционно исходит из юридической квалификации коррупции как явления, связанного с продажностью должностных лиц. В дореволюционной и советской юридической науке это понятие преимущественно рассматривалась в уголовно-правовой категории «взяточничество».

Первые ограничения коррупционных проявлений связываются с содержанием Судной

грамоты Ивана IV (1550), устанавливающей наказание за получение взятки судебными чиновниками [5]. Уголовная ответственность за взяточничество и прочие проявления злоупотребления своим положением должностными лицами предусматривалась также в Соборном уложении 1649 г. (<https://base.garant.ru/57791500>).

Развитие государственности России при Петре I и Екатерине II сопровождалось ростом служебных злоупотреблений, а потому требовало закономерного ужесточения регулирования данной сферы общественных отношений. Основным нормативным антикоррупционным актом периода царской России было «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г. (первый Уголовный кодекс России). В данном документе целый раздел (пятый) был посвящен «преступлениям и проступкам по службе государственной и общественной», а главой шестой «О мздоимстве и лихоимстве» была предусмотрена ответственность за получение взятки как «благодарности» и «откупа» [6]. При этом, криминализируя различные способы взяточничества, Уложение предусматривало наказание не только в случае получения взятки, но и обещания ее получения «по согласию и волеизъявлению виновного».

Развитие законодательства, направленного на противодействие коррупции, имело место и в императорской России. Так, в 1862 г. императором Александром II был издан указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы» [7], положения которого касались возникновения коррупции в системе государственной службы. В этот же период был утвержден проект нового Уголовного уложения 1903 г., предусматривающий

развитие ответственности служащих, уличенных в коррупционной деятельности. Ответственность в этих случаях наступала за принятие, получение взятки, установление незаконных взиманий в свою пользу, оказание содействия взяточничеству, присвоение и прочие нарушения, предусмотренные нормами главы 37 нового Уголовного уложения 1903 г. (<http://library6.com/books/553030.pdf>).

Вопросы коррупции в советском праве, равно как и в теоретических исследованиях данного периода, освещались слабо по причине восприятия ее как элемента буржуазного общества, не свойственного социализму. Собственно термин «коррупция» был исключен из официального использования. В мае 1918 г. Советом народных депутатов был издан декрет «О взяточничестве», предусматривающий за данное преступление лишение свободы и принудительные работы. Нормами Уголовного кодекса РСФСР 1922 г. взяточничество также преследовалось по закону, а за его совершение назначалось наказание, вплоть до расстрела (<http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ESU&n=3006#045404611997049793>). Уголовный кодекс РСФСР предусматривал ответственность за ряд преступлений коррупционного характера: получение взятки, дача взятки, посредничество во взяточничестве (ст. 173, 174, 174.1 УК РСФСР 1960 г.)^{*}.

Анализ антикоррупционных законодательных норм советского периода позволяет утверждать, что отличительной их особенностью являлась неприкосновенность высших партийных деятелей. Ослабление государственного регулирования рассматриваемого периода фактически обусловило развитие теневого рынка, а коррупционные явления оказались своего рода средством становления рыночных отношений и способом получения превосходства в конкурентных отношениях.

На сегодняшний день, как нами было отмечено ранее, система антикоррупционного законодательства Российской Федерации представляет собой развитую базу нормативных правовых актов, в основе которой — Конституция Российской Федерации (ст. 2, 3, 18 и др.), федеральный конституционный закон, внесенный в 2008 г. изменения в правовой статус Пра-

вительства Российской Федерации, общепризнанные нормы и принципы международного права и международные договоры Российской Федерации, федеральные законы о противодействии коррупции, об антикоррупционной экспертизе. Антикоррупционное законодательство включает также иные федеральные законы, нормативные акты Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, иных федеральных органов государственной власти, законы субъектов России и иные нормативные акты субъектов, а также правовые акты муниципальных образований, направленные на противодействие коррупции.

Учитывая масштабность стоящих перед государством антикоррупционных задач и двухуровневое построение государственной власти в России, часть полномочий в сфере антикоррупционного регулирования обоснованно возложена на субъекты.

Развитие государственности России при Петре I и Екатерине II сопровождалось ростом служебных злоупотреблений, а потому требовало закономерного ужесточения регулирования данной сферы общественных отношений. Основным нормативным антикоррупционным актом периода царской России было «Уложение о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 г.

Региональная правовая база в основном ориентирована на выполнение стандартов, сформированных на уровне федерального законодательства. Налаженная взаимосвязь региональных антикоррупционных мер и направлений, определенных в Национальной стратегии противодействия коррупции и федеральной законодательной базе, позволяет констатировать устойчивые тенденции формирования комплексного самостоятельного регионального антикоррупционного законодательства.

Антикоррупционное законодательство России постоянно совершенствуется, благода-

^{*} Уголовный кодекс РСФСР от 27 октября 1960 г. (утратил силу с 1 января 1997 г.).

ря чему приобретает все более четкие рамки, становится системным, получает апробацию и обратную связь в правоприменении. Правотворчество охватывает такие направления, как лоббизм, урегулирование конфликта интересов, минимизация коррупционных рисков, повышение значимости и ответственности общественных институтов и др. На федеральном уровне правовая основа противодействия коррупции в целом сформирована. Ключевой задачей ее развития и совершенствования являются реализация механизмов надлежащего применения правовых предписаний, регулирование кадрового и материального обеспечения.

Между тем для России остаются актуальными вопросы имплементации международных норм права, развития правовых моделей, позволяющих минимизировать коррупционные риски, а также укрепления законодательного антикоррупционного регулирования на региональном и муниципальном уровнях. Актуальность сохраняется также в вопросах регулирования противодействия коррупции в частной сфере, которое должно быть нацелено на четкое определение границ государственного вмешательства в частную сферу при соблюдении баланса частных и публичных интересов. Отдельного внимания требуют развитие превентивных мер государственной

антикоррупционной политики и рассмотрение эффективности антикоррупционного законодательства субъектов России, в актах которых прослеживается наличие коррупциогенных факторов.

Таким образом, дальнейшее развитие антикоррупционного законодательства в контексте проводимой в России антикоррупционной политики должно опираться на доктринальное осмысление его природы и перспектив, систематизацию и обеспечение надлежащего правоприменения, особенно на региональном и местном уровне [8]. Также стоит подчеркнуть, что даже самое совершенное законодательство в сфере противодействия коррупции обречено на декларативное существование, а работа уполномоченных органов — на имитацию противодействия коррупции, в отсутствие участия в его практической реализации всех слоев гражданского общества. По этим причинам необходимая законотворческая деятельность по совершенствованию антикоррупционного законодательства и полноценному формированию институциональности проводимой государственной антикоррупционной политики в России должна органически сочетаться с мерами по вовлечению общества по их применению на основе развитого антикоррупционного образования и культуры [9].

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Шорохов В. Е. Антикоррупционное образование в рамках реализации государственной антикоррупционной политики. *Развитие территорий*. 2016;3–4(6):74–78.
2. Шорохов В. Е., Савинов Л. В. Восприятие антикоррупционного опыта зарубежных стран как гарант прав человека в России. *Сибирский международный*. 2017;(19):170–173.
3. Шорохов В. Е. О роли антикоррупционного образования и воспитания в формировании антикриминальной личности. *Правда и закон*. 2018;2(4):81–83.
4. Шорохов В. Е. Перспективы антикоррупционной политики в современной России. *Гуманитарные науки. Вестник Финансового университета*. 2019;9(37):66–70.
5. Лукпанов А. Ж., Чепрасов М. Г. История развития законодательства по борьбе с коррупцией в государственной службе России. Материалы XLIII Международной научно-практической конференции «Научное сообщество студентов XXI столетия. Экономические науки» (Россия, г. Новосибирск, 7 июня 2016 г.). URL: <https://sibac.info/studconf/econom/xliii/55750>.
6. Воробьев А. С. Институт государственных преступлений в период действия Уложения о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г.: проблематика определения его рамок и содержания. *Актуальные проблемы российского права*. 2017;8(81):11–16.
7. Варфоломеева Н. П. Исторический опыт борьбы с коррупцией. *Основы экономики, управления и права*. 2013;5(11):8–13.
8. Шорохов В. Е. Антикоррупционное правосознание в системе местного самоуправления. *Муниципальная служба: правовые вопросы*. 2018;(4):22–26.
9. Шорохов В. Е. Актуальные вопросы антикоррупционного образования и культуры. *Культура: управление, экономика, право*. 2019;(2):29–34.

REFERENCES

1. Shorokhov V. E. Anti-corruption education in the framework of the implementation of the state anti-corruption policy. *Razvitiye territoriy*. 2016;3–4(6):74–78. (In Russ.).
2. Shorokhov V. E., Savinov L. V. Perception of the anti-corruption experience of foreign countries as a guarantor of human rights in Russia. *Sibirskiy mezhdunarodnyy*. 2017;19:170–173. (In Russ.).
3. Shorokhov V. E. On the role of anti-corruption education and upbringing in the formation of an anti-criminal personality. *Pravda i zakon*. 2018;2(4):81–83. (In Russ.).
4. Shorokhov V. E. Prospects for anti-corruption policy in modern Russia. *Gumanitarnyye nauki. Vestnik Finansovogo universiteta*. 2019;1(37):66–70. (In Russ.).
5. Lukpanov A. Zh., Cheprasov M. G. The history of the development of anti-corruption legislation in the public service of Russia. Materials of the XLIII International scientific-practical conference “Scientific community of students of the XXI century. Economic sciences” (Russia, Novosibirsk, June 7, 2016). URL: <https://sibac.info/studconf/econom/xliii/55750> (accessed on 11.25.2019). (In Russ.).
6. Vorobiev A. S. The Institute of State Crimes during the validity of the Criminal and Correctional Penal Code of 1845: problems of determining its scope and content. *Aktual'nyye problemy rossiyskogo prava*. 2017;8(81):11–16. (In Russ.).
7. Varfolomeeva N. P. Historical experience in the fight against corruption. *Osnovy ekonomiki, upravleniya i prava*. 2013;5(11):8–13. (In Russ.).
8. Shorokhov V. E. Anti-corruption justice in the system of local government. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovyye voprosy*. 2018;4:22–26. (In Russ.).
9. Shorokhov V. E. Actual issues of anti-corruption education and culture. *Kul'tura: upravleniye, ekonomika, pravo*. 2019;2:29–34. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Вячеслав Евгеньевич Шорохов — аспирант факультета государственного и муниципального управления Сибирского института управления — филиала РАНХиГС, Новосибирск, Россия
v-shorohov@list.ru

ABOUT THE AUTHOR

Vyacheslav E. Shorokhov — Postgraduate student, Faculty of State and Municipal Management of the Siberian Institute of Management — RANHiGS branch, Novosibirsk, Russia
v-shorohov@list.ru

Статья поступила 15.11.2019; принята к публикации 10.12.2019.

Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

The article received on 15.11.2019; accepted for publication on 10.12.2019.

The author read and approved the final version of the manuscript.