

АКАДЕМИЯ ИЗУЧЕНИЯ ПРОБЛЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ ПРОБЛЕМ СОХРАНЕНИЯ ЖИЗНИ

В.Г.ПОПОВ, В.Н.УМНИКОВ

КОРРУПЦИЯ:
основные угрозы
и меры противодействия

Монография

Москва • 2012

УДК341.09+05
С56

Почему “С”?

В.Г. Попов, В.Н. Умников.

Коррупция: основные угрозы и меры противодействия. М.:АИПНБ. 2012. — 150 с.

В монографии рассмотрены актуальные проблемы современной коррупции в России и предложены пути развития нормативного правового обеспечения для эффективного противодействия коррупции, а также изложены основные предпосылки для дальнейшего совершенствования государственной антикоррупционной политики и концептуальные положения системы общенациональной этики поведения.

Особое место в книге отводится разработке проекта Программы по становлению и развитию в России системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике государственных, коммерческих и общественных организаций как основополагающего фактора противодействия коррупции.

Содержание

1. СОСТОЯНИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИИ. ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ	11
1.1. Состояние коррупции в России	13
1.2 Понятие и истоки коррупции. Исторический анализ коррупционных проявлений	21
1.3 Основные причины и условия возникновения коррупции	35
1.4 Основные угрозы и последствия воздействия коррупции	42
2. СОВРЕМЕННЫЙ УРОВЕНЬ НОРМАТИВНО–ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	51
2.1 Основы международного права по противодействию коррупции	52
2.2 Формирование в России правовой базы по борьбе с коррупцией	61
2.2.1 <i>Квалификация коррупции по Уголовному Кодексу Российской Федерации</i>	65
2.2.2 <i>Особенности федерального закона «О противодействии коррупции»</i>	69
2.2.3 <i>Нормативно-правовое обеспечение административной реформы — важнейший фактор противодействия коррупции</i>	74
3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОСНОВЫ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	83
3.1 Основные предпосылки для формирования государственной антикоррупционной политики	84
3.2 Основы комплексной Программы противодействия коррупции	90

4. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ ПОВЕДЕНИЯ	97
4.1 Основные компоненты системы общенациональной этики поведения	98
4.2 Роль демократических процедур в системе общенациональной этики поведения	103
4.2 Укрепление институтов системы гражданского общества — основа эффективной системы общенациональной этики поведения	106
5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ СИСТЕМЫ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЧЕСТНОСТИ И ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ ВО ВСЕХ СФЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ, КОММЕРЧЕСКОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	113
5.1 Актуальность проблемы и необходимость ее решения программными методами	113
5.2 Цели и основные задачи Программы	123
5.3 Сроки и основные этапы выполнения Программы ...	124
5.4 Основные программные мероприятия	126
5.5 Ресурсное обеспечение Программы	127
5.6 Основные ожидаемые результаты выполнения Программы	128
5.7 Управление и механизмы реализации Программы ...	129
5.8 Перечень программных мероприятий по становлению и развитию в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности	130
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	143
Литература	146

ВВЕДЕНИЕ

Тема коррупции является очень сложной, очень тяжелой и в то же время, к сожалению, бесконечно актуальной для нашей страны.

Общепризнано, что коррупция является одним из самых существенных препятствий для экономического роста и развития. Это, конечно, и международная проблема — проблема каждой отдельной страны. Потому, что не существует государств, где бы это явление отсутствовало.

Давайте зададимся одним простым вопросом: в каком государстве коррупция находится на самом низком уровне. Во-первых, или с одной стороны, — это продвинутые демократические государства, в которых создана современная свободная экономика, достигнут высокий уровень жизни и, конечно, что не менее важно, — очень развито правосознание. Либо другой вариант — в тоталитарном государстве, где нет ничего из перечисленных факторов. В переходных обществах коррупция зачастую носит запредельно большой характер. И, к сожалению, Россия сейчас находится в этой переходной фазе.

Кроме того, большое значение для уровня коррупции, как уже было сказано, имеет история того или иного государства, традиции, склонности национального характера, масса других факторов. В этом смысле коррупция в России имеет, к сожалению, вековые традиции. И сейчас она пронизывает все сферы деятельности.

Коррупция есть на самых разных этажах власти. Но есть и коррупция на бытовом уровне. Кстати сказать, неизвестно, какая из этих коррупций для страны более опасна, какая из них более страшна. По данным «Транспэрэнси Интернэшнл» в рейтинге состояния коррупции Россия занимает 147-е место (?) (см. <http://ru.wikipedia.org/wiki/%CA%EE%F0%F0%F3%EF%F6%E8%FF>).

Есть еще один показатель, который является очень тревожным для России. По данным некоторых социологических опросов, четверть российских граждан вообще не считают, что коррупция является ненормальным явлением. То есть в обществе в целом практически отсутствует полная нетерпимость к коррупции как к институту.

Впервые за всю историю России создана нормативная база для противодействия коррупции. Во-первых, разработаны и утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции (2,53,54). Во-вторых, принят и вступил в силу пакет антикоррупционных законов (2,18,23). Издан целый ряд указов, которые расширяют контроль за деятельностью государственных и муниципальных служащих, руководителей государственных корпораций (6,7). Введено декларирование доходов и имущества.

Эффективное действие нормативных актов, активная позиция СМИ и усиление роли гражданского общества могут создать мотивации правового, юридически корректного поведения. Действия этих трёх сил позволят коррупцию сделать не только незаконной, но и неприличной.

Более того, нормальный уровень жизни, осознание самими разными гражданами, что правильнее и выгоднее жить по законам, является очень важным стимулом. Среди причин высокой степени коррупции в России является также несовершенство политических институтов, непрофессионализм бю-

рократии, а также незнание и нежелание знать законы со стороны населения.

Привить правовую культуру, честность и добропорядочность можно только с самого раннего возраста, изучая законы и правовую практику. Надо создать такую ситуацию для современных детей, чтобы они росли с пониманием того, что суд является безусловно вершиной правосудия, тем органом власти, авторитет которого должен быть непререкаем. Суд должен быть главным антикоррупционным органом, чьё слово должно, в конечном счете, создавать истину.

Для того, чтобы успешно бороться с коррупцией нужно не только построить сильное гражданское общество, но также воспитать в детях стойкое чувство неприятия любых злоупотреблений со стороны власти. В борьбе с коррупцией каждый из нас должен быть примером гражданской добродетели, честности и добропорядочности — качеств, похоже утраченных за последние годы.

Поэтому цели этой борьбы должны сводиться главным образом к созданию и укреплению общенациональной системы антикоррупционных этических правил поведения. В монографии именно на этих мерах обеспечения борьбы с коррупцией сделаны наибольшие акценты, так как они составляют критический рубеж антикоррупционной системы. Если этого нет, остальные затраты на борьбу с коррупцией становятся либо неэффективными, либо вообще бессмысленными.

Успехи антикоррупционной деятельности пока крайне редки, а провалы к сожалению многочисленны. По нашим оценкам, все усилия, направленные против коррупции, сводятся на нет следующими основными факторами.

Прежде всего, недостатком политической воли на самом верху. Если даже администрация искренне стремится обуздать коррупцию, то бюрократический аппарат настолько корруп-

пирован, что не позволяет администрации реализовать любые инновации.

Второе — проведение реформ ради реформ без должной координации, когда неясно каковы их цели, ради кого они проводятся, и самое главное ни у кого не возникает желания ответственно проследить за их реализацией. Третье — неспособность или нежелание государства вовлечь в процесс реформирования общественность и частный сектор, неспособность создать такие механизмы реформ, которые бы пережили конкретных лиц их затеявших, а также проведение реформ, не затрагивающих правящие верхи и ограничивающихся только «мелкой рыбёшкой». Все эти действия воспринимаются как несправедливые и государство входит постепенно в эру волюнтаризма и диктаторства, а, следовательно, наивысшей коррупции.

Немаловажным фактором борьбы с коррупцией являются законодательно декларированные и реально обеспеченные условия для нормального функционирования свободной прессы. Свободе прессы может способствовать целый ряд мер, включающих принятие закона о свободе информации, открывающего гражданам, в том числе и журналистам доступ к информации из властных структур; отмену и пересмотр законов касающихся клеветы и оскорбления личности, дабы исключить возможность их использования в целях давления на прессу; ликвидация цензуры в средствах массовой информации; повышение профессионального уровня журналистики; ликвидация дискриминации отдельных средств массовой информации со стороны органов власти; обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных СМИ.

Российское общество может и должно функционировать в условиях в полной мере отвечающих принципам свободы и

демократии. Процесс создания негосударственных организаций и других институтов гражданского общества должен быть простым, но при этом должны быть созданы эффективные препятствия к тому, чтобы статус некоммерческих организаций использовался в мошеннических целях или для прикрытия преступных организаций.

Ведение эффективной борьбы с коррупцией невозможно без того, чтобы парламентские комиссии по расследованию коррупции в высших органах власти, не были наделены полномочиями по отстранению коррумпированных чиновников от должности.

В целом же борьбе с коррупцией не столько различия между этическими и правовыми подходами, сколько отсутствие ясного понимания меры совпадения таких подходов на международном и национальном уровнях.

Авторы надеются, что настоящая книга будет содействовать росту гражданской ответственности и антикоррупционного сознания российских граждан, а также взаимопониманию между всеми, кто решил посвятить часть своей жизни борьбе с коррупцией.

При подготовке данной монографии были исследованы ряд основополагающих обстоятельств (12, 19), характерных для коррупционных проявлений. Прежде всего, это то обстоятельство, что коррупция объективно присуща всем моделям социального устройства, предполагающим делегирование властью властных возможностей отдельным социальным институтам или лицам.

Второе обстоятельство состоит в том, что предупреждение коррупции должно иметь приоритет перед иными мерами борьбы с этими явлениями (в частности, репрессивными).

Следующим обстоятельством является то, что эффективная борьба с коррупцией предполагает использование систе-

мы экономических, политических (в том числе, правовых) и психологических (в том числе образовательных и воспитательных) мер. Принципиально важно также то, что в качестве реальной цели борьбы с коррупцией необходимо рассматривать снижение распространенности последней до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества при значительном повышении эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах.

Учет этих обстоятельств поможет удержаться не только от невольных предпочтений переоценки действенности старых и новых рецептов лечения коррупции, но и от гиперболизации масштабов коррупционной катастрофы в России.

1. СОСТОЯНИЕ КОРРУПЦИИ В РОССИИ. ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

В современной России ситуация с коррупцией, как неизбежным спутником организованной преступности, достигла столь критического значения, что тезис о возможности переорождения демократического государства в государство, управляемое теневым криминальным правительством не так уж утопичен при таком уровне криминального контроля за экономической надстройкой (22). По ряду экспертных оценок, преступные группировки в России контролируют до 60% государственных и до 50% частных предприятий.

Коррупция в сегодняшнем виде представляет одну из главнейших угроз национальной безопасности России, тормозит её экономическое развитие, подрывает международный авторитет, углубляет разрыв между гражданским обществом и государством.

Рост коррупции в России происходит на фоне ослабления государственного управления и сопровождается уменьшением централизованного контроля, распадом идеологических основ, экономической стагнацией и падением уровня производства. Кроме того, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено наметившимися тенденциями переходного периода к новой экономической системе, неподкрепленного необходимой правовой базой и правовой культурой.

Именно правовой нигилизм в сочетании с законодательством, не содержащим норм и требующим принятия сотен и

более в своей основе коррупционных подзаконных актов, создали все условия для криминальных структур в сговоре с госаппаратом беспрепятственно проникать в политику, экономику и другие сферы деятельности государства, устанавливать контроль над наиболее прибыльными отраслями промышленности (нефть, газ, цветная и чёрная металлургия, энергетика, ВПК, золото и алмазодобыча, биоресурсы, машиностроение и другие отрасли) и не вкладывая никаких материальных средств в их развитие при достаточно низком менеджменте в короткие сроки получить сверхприбыли и легализовать в офшорных зонах преступно полученные доходы.

Несовершенство, а зачастую просто ошибочность отдельных положений действующего законодательства практически во всех сферах деятельности государства позволило процветанию коррупционной деятельности в министерствах, ведомствах и их структурах на местах (свыше 40% привлеченных за коррупционные преступления); в правоохранительных органах (до 30%); в кредитно-финансовой системе (до 12%); в контрольных органах (до 15%). Можно развивать коррупционные мотивы в рамках законодательства в области охраны окружающей среды, лицензионной деятельности, имущественных и земельных отношений, многих других видов деятельности и даже в области безопасности.

В частности, в федеральном законе «Об охране окружающей среды» на 84 статьи приходится более 40 отсылочных норм. Отсюда незаконные действия, а равно и бездействие участников правоотношений только усугубляет сложную экологическую обстановку, приводят к коррупционным проявлениям и хищническому использованию природных ресурсов в интересах узкого круга субъектов права. При этом игнорируются экологические и экономические интересы населения, что приводит к усилению социальной напряжённости.

Таким образом, источником коррупции в России на современном этапе главным образом является практически ненормированное действующее законодательство, что позволяет чиновникам ведомств трактовать предмет регулирования в своих интересах. А это противоречит конституционному принципу разделения властей, ибо задачей исполнительной власти является обеспечение исполнения правовых норм, а не их установление.

В дальнейшем будет детально рассмотрено состояние коррупции в России, понятийные моменты и исторический экскурс российской коррупции, а также проведены исследования причин, условий возникновения и последствий воздействия коррупции.

1.1. Состояние коррупции в России

Коррупция остаётся одной из самых острых проблем современной России и таит в себе угрозу поистине общенационального масштаба. Именно о коррупции в последнее время всё чаще говорится на самом высоком уровне. К примеру, в интервью «Российской газете» первый заместитель Генерального прокурора А. Буксман оценил общий годовой рынок коррупции в стране в 240 млрд. долларов. Самое прискорбное, что эта сумма фактически оседает в карманах узкой прослойки отечественных бизнесменов и чиновников всех уровней и не учитывается при налогообложении.

Системность российской коррупции во многом обусловлена экономическими факторами и стала результатом ускоренного перехода страны к рыночным отношениям, произошедшим на фоне стремительных процессов глобализации в мире.

Системная коррупция многогранна, имеет разные формы и уже не ограничивается анекдотичными конвертами с день-

гами. Развитие технологий в сфере денежного оборота в сочетании с законодательными изъятиями даёт широкие возможности для совершения коррупционных действий в бизнес среде и чиновничестве. Отсюда возрастает роль фундаментальности экономического и юридического образования для противодействия этим преступлениям.

Пока такой компонент в системе подготовки кадров мало просматривается, скорее наоборот, о чём свидетельствует следующий пример. Результаты анкетирования курсантов Тюменского юридического института свидетельствуют, что уже на ранних стадиях формирования мировоззрения сотрудников МВД закладываются механизмы профессионально-нравственной деформации.

Как показано в этом исследовании, взятки курсовым офицерам уже давали 17,68% учащихся, преподавателям — 14%, на ремонт — 23,49%, на хозяйные — 11,62%. Ухудшение мнения о службе произошло у 66,58%, только 53% намерены после учёбы продолжить службу в МВД. Высокомерие, чванство и грубость руководства испытывали 65% учащихся, культивирование руководством наущничества и доносительства отмечали 69%, формирование двойной морали — 52%, взятки при поступлении давали 15%. Таким образом уже в этом возрасте с позиций нравственности воспитывается культ аморальности и беззакония.

Этот пример характерен не только для ВУЗов МВД, но и для ВЫСШЕЙ школы, средних и даже дошкольных учреждений. Поэтому пока о системной борьбе с коррупцией и её интеллектуализации можно говорить только в будущем времени. Впрочем, максимально приблизить это будущее вполне возможно в случае реализации разработанной в монографии Программы «ЧЕСТНОСТЬ».

В современной России коррупция главным препятствием на пути экономического роста страны. Согласно оценкам фон-

да ИНДЕМ объём рынка коррупции только в деловой сфере России вырос до 316 млрд. долларов в год, не включая коррупцию на уровне политиков федерального значения и бизнес-элиты. При этом средний размер взятки вырос до 136 тыс. долл. Наличие в законодательной базе возможностей для нелегального обогащения (в России появилось такое понятие как «взяткоёмкость закона») путём вымогания взяток или незаконной приватизации, или специальных льгот для чиновников приводит к большой дифференциации доходов. Наблюдается тенденция увеличения доходов чиновников, занятых в органах власти. В последние годы их доходы выросли на 44,1%, что в несколько раз превосходит рост доходов населения.

Общим для всех, кто размышляет о коррупции в России, является понимание «традиционности» этого явления, тесной его связи с характером российского государства, причём связь двоякую: с одной стороны, его бюрократический характер; с другой — изначально тесную связь государства и экономики. Следствием того и другого явилось формирование не просто особого, управленческого класса, но и особой государственной бюрократии, чиновничества, структур, механизмов и определённых культурных традиций, воспроизводимых на протяжении истории.

Можно выделить несколько основных системообразующих факторов русской истории, которые оказали влияние на формирование фундамента российской государственности. К ним относятся, прежде всего традиция власти первого лица как некой надсоциальной (надполитической, надэтнической) силы; запаздывающее по сравнению с Европой развитие и в экономике, и в политике; значительное присутствие государства в экономике, слабость и зависимость российского предпринимательства от власти; приоритетами для власти являются контроль над страной и мировой статус, а благоденствие стра-

ны и народа как вариант слабо просматривается; отсутствие «демократии налогоплательщиков», нет даже намёка на договорной характер отношений власти и народа, податная система и самообложение; отчуждённость от общества чиновничества, бюрократии как замкнутой, самовоспроизводящейся структуры.

Все вышеперечисленные факторы оказывали и оказывают серьёзное влияние на характер российской государственности и общества, в частности, на особенности российской коррупции.

Итак, коррупция существует постольку, поскольку должностное лицо может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путём принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы. При этом его решения должны исходить из целей, установленных правом (Конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами.

Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощёнными в конкретных действиях, когда он выступает как бизнесмен, распоряжающийся определёнными ресурсами в данном случае — административными или властными. И это вполне в рамках традиционной отчуждённости бюрократии от общества и страны. Национальные интересы государства, в результате, подменяются групповыми.

Обычно специалисты различают низовую и верхушечную коррупцию.

«Низовая» — распространена на среднем и низшем уровнях властной вертикали и связана с постоянным, рутинным

взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, справки, регистрации).

В связи с этим любопытно рассмотреть данные ВЦИОМ о коррупции в России. В опросе участвовало 1589 человек из 159 населённых пунктов 46 регионов. В результате исследования получены следующие оценки:

53% признают, что имеют личный опыт взяток, из них молодёжь — 53%, люди активного возраста (до 44 лет) — 64%, старшего возраста (до 59 лет) — 52%, в группе старше 60-ти лет — 35%;

61% респондентов считают, что коррупция начинается с подарков, денег врачам, преподавателям, работникам ЖЭКов. 30% считают, что такие «подарки» с коррупцией во власти сравнивать нельзя.

Интерес вызывают цифры, характеризующие каким работникам давались деньги, подарки при решении проблем граждан, в том числе работникам медицины — 51%, сотрудникам ГАИ — 31%, работникам образования — 29%, при поступлении на работу — 10%, при оформлении земельных, приватизационных и наследственных дел — 10%, сотрудникам военкоматов — 7%, при открытии собственного дела — 5%, в ходе судебных разбирательств — 5%, при получении гражданства, регистрации, прописки — 4%, в других ситуациях — 14%.

Как показывают результаты исследований фонда ИНДЕМ, состояние коррупции в России находится в критическом положении. Сумма взяток в год приближается к федеральному бюджету, что должно заставить все жизненные системы страны заниматься только этой катастрофической проблемой. Стоит ли заботиться о «крошках», если всё зарабатываемое народом вот-вот «пожрёт» вороватое чудовищное коррупция.

В настоящей монографии выделяется ряд факторов, обуславливающих совершение должностными лицами российских структур власти, общества и бизнеса преступлений по службе:

а) психологические — взяточничество укоренилось в сознании русского человека. Официально осуждаемое каждым, в нужных нам ситуациях оно нами же и используется;

б) правовые — несовершенство законодательства, его неспособность противостоять должностной преступности в настоящее время очевидны. Сегодня лишь имитируется борьба с коррупцией, в то время как за формальными запретами содержится широкое поле беззакония;

в) экономические — кризисность, нестабильность экономики и финансовой системы неизбежно вызывают снижение уровня жизни населения, особенно лиц, находящихся на бюджетном обеспечении;

г) идеологические — всеобщая капитализация к разрушению коммунистической идеологии, а бездумно проведенные преобразования привели к извращению капиталистической идеологии, упадку нравственности и изменению жизненных ценностей. Наряду с материальной нуждой, политической нестабильностью, правовой неразберихой, моральные преграды часто не удерживают от нарушения закона. Для стран СНГ стало характерным, что мерой всего являются исключительно деньги, девальвируются духовные ценности, признаются допустимыми любые средства во имя обогащения;

д) образовательные (кадровые) — некомпетентность, следствием которой являются злоупотребления в должностной сфере, имеет место в силу пренебрежительного отношения к отбору кадров. Практика показывает, что новое поколение интеллектуальной, морально устойчивой молодёжи фактически

лишено возможности продвигаться как по должностной лестнице, так и в других сферах деятельности. Карьерных успехов достигают те, у кого есть связи в среде высшего звена должностных лиц.

Таким образом, коррупция нейтрализует тех, кто мог бы с ней бороться и штампует новое поколение должностных лиц-взяточников, которые стремятся занять должность лишь для того, чтобы извлекать из неё незаконную выгоду.

Россия в последние годы следует по пути возведения муниципального капитализма — подобного тому, который присутствовал в Южной Корее и государствах Юго — Восточной Азии в 1960-е-1980-е годы. Для такого варианта развития в работах А.Шлейфера и Р.Вишны был разработан тест моделей коррупции и даны базисные рекомендации к лимитированию коррупционных практик, суть которых сводится к следующим обобщениям.

Во-первых, речь идёт о создании централизованной системы учёта и прогноза деяний госслужащих, позволяющей отслеживать, какие решения и кем были приняты, какие ресурсы были выделены на их реализацию и какой был получен эффект. Такая система позволит выявлять отличия от «нормативного поведения».

Во-вторых, делается упор на необходимость создания системы наказаний за эти отличия. Хотя эта система не имеет возможности ликвидировать коррупцию, но она сдерживает нехорошие результаты коррупции — ибо взамен взимания взятки большим количеством всевозможных автономных ведомств, при этой системе для госаппарата вводятся и поддерживаются единичные «коррупционные налоги».

В-третьих, в виде актуального рецепта по борьбе с коррупцией считается введение конкурентной борьбы, к примеру, через вероятность получения одинакового разрешения либо

лицензии не в некоем, а в нескольких различных муниципальных учреждениях.

Однако, сдвиги в этой области носят полустихийный характер, так как не опираются на ответственные политические усилия со стороны федерального центра. Отсутствует система служебного продвижения наиболее действенных госслужащих, опирающаяся на ясные и измеримые аспекты оценки их работы. Введенные государством конкурентные условия остались бесконтрольными, поэтому проводимые тендеры, аукционы и конкурсы в России превратились в коррупционные сговоры с наихудшим по качеству исполнением работ.

Иными словами упор на борьбу с коррупцией не может затенять иную, значительно наиболее совместимую дилемму — дилемму невысокой компетентности госслужащих и неэффективности государственного управления. Если надо одолеть, а в действительности — ограничить коррупцию, то надо бороться с хворью, а не с её приватными проявлениями.

Поэтому следовало бы начать с того, чтобы значительно повысить уровень этики всей системы управления и создать в России общегосударственную систему честности и добропорядочности во всех сферах государственной, общественной и коммерческой деятельности.

Такая система поведения может стать одновременно и практическим средством уменьшения ущерба, наносимого коррупцией обществу, и средством создания условий, при которых достигается оптимальность решений, принимаемых на государственном уровне.

1.2 Понятие и истоки коррупции. Исторический анализ коррупционных проявлений

КОРРУПЦИЯ — использование служебного положения в личных целях.

Коррупционная деятельность считается одним из основных видов теневой экономики. Как социально-негативное явление в обществе коррупция известна давно. С древних времён, однако её содержание трактовали по-разному. Например, определение коррупции в римском праве понималось как портить, фальсифицировать, подкупать и обозначало в целом противоправное действие, предпринятое в первую очередь в отношении судьи.

По Николо Макиавелли, коррупция — это использование публичных возможностей в личных интересах. Данное понятие по-разному раскрывается в словарях и энциклопедиях. В частности, в «Словаре русского языка» коррупция определяется как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей». В «Политическом словаре» понятие коррупции обозначает «разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

В Большой советской энциклопедии слово «коррупция» толкуется как «прямое использование должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения, а также подкуп должностных лиц, их продажность». В Российской юридической энциклопедии коррупция определяется как «использование государственными служащими и представителями органов государственной власти занимаемого ими положения, служебных прав и властных полномочий для незаконного обогащения, получения материальных и иных

благ и преимуществ как в личных, так и в групповых интересах».

В политике понятие «коррупция» используется для характеристики морального состояния общества в целом. В этом контексте коррупция рассматривается как социальная болезнь, преграда на пути экономического прогресса или угроза легитимной политике, обусловленная доступом к власти преступных элементов.

В науке также нет единого понимания феномена коррупции. М. Вебер ввёл функциональный подход к исследованию коррупции. Он сделал вывод о

функциональности и приемлемости коррупции при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующих ускорение происходящих в обществе изменений. Согласно воззрениям сторонников такого подхода, выполнив свои политические и экономические функции, коррупция исчезает. Экономические функции коррупции сводятся к стимулированию инвестиций и предпринимательства за счёт устранения или снижения бюрократических препятствий.

Другой сторонник функционального подхода Г. Мюрдаль, наоборот, признаёт негативную сторону коррупции. По его мнению, она является препятствием для модернизации общества и его развития. Сторонники институционального подхода (С. Хантингтон, Я. Тарковски) исследуя модернизацию развивающихся стран, видят в коррупции единственное средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. По их мнению, индустриализация создаёт новые источники богатства и власти, а также социальные и политические требования, которые постоянно меняются. Эти трансформации не позволяют осуществлять политическую институционализацию. Следовательно, по их утверждению, коррупция является не результатом отклонения

поведения от норм, а несоответствием между нормами и устанавливаемыми моделями поведения.

Определённый вклад в дело прояснения феномена коррупции внёс итальянский учёный Д. Делла Порта, который ввёл понятие «политический бизнесмен». Он приходит к выводу, что в настоящее время расширение коррупции обусловлено кризисом традиционных политических партий, в результате которого происходит понижение барьеров нелегального поведения, а также замещение политического класса, руководствовавшегося преимущественно идеологией, индивидами, рассматривающими политику прежде всего как бизнес. Среди нелиберальных теорий следует назвать теорию поручения, теорию прав собственности и теорию общественного выбора.

Сторонники теории общественного выбора строят модель коррупционного рынка, опираясь на теории поиска ренты и поручения, и рассматривают коррупцию как особую форму ренты. Они объясняют индивидуальные неблагоприятные действия стремлением индивида к достижению главной цели — максимализации благосостояния в мире ограниченных ресурсов. При этом ни соображения, ни общественное давление не оказывают никакого влияния на его поведение, а единственным существенным фактором является страх наказания. Американский учёный С. Рауз-Аккерман подразделяет коррупцию на политическую, связанную с процессом принятия закона, и на административную, обусловленную их применением.

Источником политической коррупции, распространившейся в выборных органах, является поддержка законов в парламенте. Коррупционное поведение законодателей объясняется временной природой их политических мандатов. Автор предлагает ряд политико-экономических моделей, в которых на основе экономического расчёта анализируется стратегия политических деятелей, стремящихся максимизировать чис-

ло подаваемых за них голосов. Учёный отмечает, что для предотвращения коррупции должна применяться система адекватных наказаний, предусматривающая наказание для фирмы в объёме её прибыли, а для бюрократов в объёме полученной взятки. По его мнению, эффективность антикоррупционной политики определяется не только тяжестью санкций, но и структурой рынка фирм, организованными формами администрации, а также точностью распоряжений правительства.

Пытаясь разобраться в многообразии формулировок коррупции, многие исследователи предлагают различные схемы классификации существующих определений. Так, профессор Ж. Картье-Брессон разделяет все используемые в социальных науках термины на три категории. В первую входят определения, опирающиеся на понятие обязанностей администрации; во вторую — на понятие общественного интереса; в третью включаются «экономические» определения, базирующиеся на неолиберальных макроэкономических теориях.

М. Джонстон выделяет три группы определений коррупции — «бихевиористские», основывающиеся на «объективных» или «субъективных» критериях и вписывающиеся в модель «шеф-агент-клиент», а также неоклассические.

В соответствии «бихевиористским» определением коррупция — это злоупотребление общественной должностью, полномочиями или ресурсами в целях получения личной выгоды. В связи с этим возникает вопрос о поиске «объективных» критериев для определения понятий «злоупотребление», «общественное» и «личное». Сторонники этого направления ссылаются либо на то, что такие критерии содержатся в конкретных законах или инструкциях, либо на понятие «общественный интерес». В качестве одного из способов оценки масштабов коррупции они предлагают критерии, связанные с общественным мнением или культурными стандартами, то есть пытаются

ся исходить из того, в какой степени тот или иной акт коррупции вызывает реакцию общества или отдельных его слоёв.

Большинство из имеющихся «объективных» определений коррупции концентрируются вокруг одной из трёх категорий — бюрократический аппарат, рынок и общественный интерес. Примером определения первой категории служит толкование коррупции, предложенное Дж. С. Наемом, а именно «коррупция — это поведение, отклоняющееся от того, которое предписано должностному лицу имеющимися правилами, и обусловленное желанием получить материальные или статусные преимущества для себя, своей семьи или связанной с собой узкой группы лиц, а также нарушающие ограничения на вмешательство по личным мотивам в отправление должностных функций».

К определениям, ориентированным на специфику рыночного механизма, относится формулировка, предложенная Дж. Ван Клавереном, писавшим, что «коррупцированный чиновник рассматривает свою службу как частное предприятие, прибыльность которого следует максимально повысить. Должность становится, таким образом, орудием извлечения максимальной прибыли. Её размеры зависят от рыночной конъюнктуры и его (чиновника) способностей найти оптимальную точку на кривой общественного спроса».

К «бихевиористским» определениям, основанным на понятии «общественный интерес», относится, например, определение А. Рогоу и Д. Лассвелла, которые пишут, что «акт коррупции нарушает ответственность по отношению к системе общественного или гражданского порядка, и следовательно разрушителен для этих систем. Поскольку для последних общественный интерес выше частного, нарушение общественного интереса для извлечения личной выгоды представляет акт коррупции».

Одно из первых определений коррупции в рамках модели «шеф-агент-клиент» принадлежит Э. К. Бэнфилду, считающему, что «коррупция становится возможной, когда существуют три типа экономических агентов — уполномоченный, уполномочивающий и третье лицо, доходы и потери которого зависят от уполномоченного. Уполномоченный подвержен коррупции в той мере, в какой он может скрыть коррупцию от уполномочивающего. Он становится коррумпированным, когда приносит интересы уполномочивающего в жертву собственным, нарушая при этом закон».

Попыткой актуализировать представление о коррупции, предложенное ещё классической политической доктриной, как о свойстве политического действия особого рода является также концепция «опосредованной коррупции» Д. Томпсона. Опосредованная коррупция характеризуется следующими особенностями:

- получаемое чиновником вознаграждение предназначено не ему лично, а используется для достижения политических целей, и само по себе вовсе не наказуемо, как при обычной коррупции;

- непристойно не вознаграждение само по себе, а то, как чиновник его обеспечивает (то же относится и к выгоде частного лица);

- связь между вознаграждением и выгодой непристойна потому, что она наносит ущерб демократическому процессу, а не потому, что чиновник руководствуется коррупционными мотивами.

Таким образом, устанавливая связь между действиями отдельных чиновников и качеством демократического процесса, концепция опосредованной коррупции частично соединяет современное понятие обычной коррупции с понятием системной коррупции, с которым имеет дело традиционная политическая теория.

В федеральном законе «О противодействии коррупции» под правонарушениями, связанными с коррупцией, понимается «злоупотребление служебным положением, дача взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

В рамках Совета Европы коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определённых обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведёт к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента, или иного рода отношений.

Поскольку формы злоупотреблений очень многообразны, то по разным критериям выделяют такие виды коррупции, как государственная (коррупция госчиновников), коммерческая (коррупция менеджеров фирм), политическая (коррупция политических деятелей). В зависимости от инициатора коррупционных отношений взятки бывают по инициативе руководящего лица, подкуп по инициативе просителя, индивидуальная взятка (со стороны гражданина), предпринимательская взятка (со стороны легальной фирмы), криминальный подкуп (со стороны криминальных предпринимателей — например, наркомафии).

По степени централизации коррупционных отношений рассматривают децентрализованную коррупцию (каждый взяткодатель действует по собственной инициативе), централизо-

ванную коррупцию «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими), централизованную «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным). По степени регулярности коррупционных связей имеет место эпизодическая коррупция, систематическая (институциональная) коррупция и клептократия (коррупция как неотъемлемый компонент властных отношений).

Коррупция является оборотной стороной деятельности любого централизованного государства, которое претендует на широкий учёт и контроль. В первобытных обществах плата жрецу, вождю или военачальнику за личное обращение к их помощи рассматривалась как универсальная норма. Ситуация стала меняться по мере усложнения и профессионализации государственного аппарата. Правители высшего ранга требовали, чтобы нижестоящие «служащие» довольствовались только фиксированным «жалованием». Напротив, чиновники низших рангов предпочитали тайно получать от просителей (или требовать у них) дополнительную плату за исполнение своих служебных обязанностей.

На ранних этапах истории античных обществ (древнегреческие города-государства, республиканский Рим), когда ещё не было профессиональных государственных чиновников, коррупция почти отсутствовала. Это явление начало расцветать лишь в эпоху упадка античности, когда появились такие государственные чиновники, о которых говорили, что он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции. В это время в римском праве появился специальный термин «*согуприге*», который был синонимом слов «портить», «подкупать» и служил для обозначения любых должностных злоупотреблений.

Там, где власть центрального правительства была слабой (например, в Европе в эпоху раннего средневековья), использование служебного положения для личных поборов с населения часто становилось общепринятой нормой. Так, в средневековой России «кормление» воевод и присвоение ими платы за разрешение конфликтов считалось обычным доходом служивых людей, наряду с жалованием из казны или получением поместий.

Чем более централизованным являлось государство, тем более строго оно ограничивало самостоятельность граждан, провоцируя чиновников к тайному нарушению закона в пользу подданных, желающих избавиться от строгого надзора. Показательные наказания коррумпированных чиновников обычно не давали почти никакого результата, потому что на место устранённых (разжалованных или казнённых) появлялись новые вымогатели взяток. Поскольку у центрального правительства обычно не было сил для тотального контроля за деятельностью чиновников, оно обычно довольствовалось поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные её проявления.

Наиболее ярко эта умеренная терпимость к коррупции заметна в обществах азиатского способа производства. В странах доколониального Востока, с одной стороны, правители претендовали на всеобщий «учёт и контроль», но, с другой стороны, постоянно сетовали на жадность чиновников, которые путают собственный карман с государственной казной. Именно в восточных обществах появляются первые исследования коррупции. Так, автор Артхашастры выделял 40 средств хищения государственного имущества жадными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринимать мёд, если он находится на языке, так и имущество царя не может быть, хотя и в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Коренной перелом в отношении общества к личным доходам государственных чиновников произошёл только в Западной Европе эпохи нового времени. Идеология общественного договора провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно разумно вырабатывает законы и строго следит за их неукоснительным выполнением. Личные отношения стали уступать место служебным, а потому получение чиновником личного дохода, помимо положенного ему жалования, начали трактовать как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона.

Кроме того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы требовала, чтобы государство «предоставило людям самим делать свои дела и предоставило делам идти своим ходом». Если у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, то падали и их возможности вымогать взятки. В конечном счёте в централизованных государствах нового времени коррупция чиновников хотя и не исчезла, но резко сократилась.

Новым этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж 19 и 20 веков. С одной стороны, новый подъём мер государственного регулирования и, соответственно, власти чиновников. С другой, рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» — уже не к эпизодическому подкупу отдельных мелких государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала.

По мере роста значения политических партий в развитых странах (особенно, в странах Западной Европы после Второй мировой войны) получила развитие партийная коррупция, когда за лоббирование своих интересов крупные фирмы пла-

тили не лично политикам, а в партийную кассу. Крупные политики стали всё чаще рассматривать своё положение как источник личных доходов. Так, в Японии и в наши дни политические деятели, помогающие частным корпорациям получать выгодные контракты, рассчитывают на получение процента от сделки. В это же время начала расти самостоятельность внутрифирменных служащих, которые также имеют возможности злоупотреблять своим положением.

Во второй половине 20-го века после появления большого числа политически самостоятельных стран «третьего мира», их государственный аппарат, как правило, изначально оказался сильно подвержен системной коррупции. Дело в том, что на «восточные» традиции личных отношений между начальником и просителями здесь наложились огромные бесконтрольные возможности, связанные с государственным регулированием многих сфер жизни. Например, президент Индонезии Сухарто был известен как «Мистер 10 процентов», поскольку всем действующим в этой стране иностранным корпорациям предлагалось платить чётко обозначенную взятку президенту и членам его семейного клана.

Типичной была коррупция «снизу вверх», когда начальник мог свалить всю вину на нижестоящих, но встречалась и коррупция «сверху вниз», когда коррумпированные чиновники высших рангов совершенно не стеснялись открыто брать взятки и даже делиться ими с подчинёнными (такая система коррупции существовала, например, в Южной Корее). В «третьем мире» появились клептократические режимы (на Филиппинах, в Парагвае, на Гаити, в большинстве африканских стран), где коррупция тотально пронизывала все виды социально-экономических отношений, и без взятки просто ничего не делалось.

Рост мирохозяйственных отношений также стимулировал развитие коррупции. При заключении контрактов с зарубеж-

ными покупателями крупные транснациональные корпорации стали даже легально включать в издержки переговоров расходы на «подарки». В 1970-е годы на весь мир прогремел скандал с американской фирмой «Локхид», которая для продажи своих не слишком хороших самолётов давала крупные взятки высокопоставленным политикам и чиновникам ФРГ, Японии и других стран. Примерно с этого времени коррупция стала осознаваться как одна из глобальных проблем современности, мешающая развитию всех стран мира.

Ещё более актуальной проблема стала в 1990-е годы, когда постсоциалистические страны продемонстрировали размах коррупции, сопоставимый с ситуацией в развивающихся странах. Часто возникала парадоксальная ситуация, когда одно и то же лицо одновременно занимало важные посты и в государственном, и в коммерческом секторах экономики; в результате многие чиновники злоупотребляли своим положением, даже не принимая взяток, а непосредственно защищая свои личные коммерческие интересы.

Таким образом, общие тенденции эволюции коррупционных отношений в 20-ом веке — это постепенное умножение их форм, переход от эпизодической и низовой коррупции к систематической, верхушечной и международной.

В России история коррупции не уступает по древности изложенной истории человеческой цивилизации. Мздоимство упоминается в русских летописях 13-го века. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввёл смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

Ко времени Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошёл в Москве в 1648 году — часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных

жителей, но царём были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» — глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

При Петре Великом расцветала и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерен эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличён в коррупции и повешен сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали обер-фискал Нестерова — того, кто изобличил Гагарина.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьёй дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, елизаветинский канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») — 12 тысяч в той же валюте.

Смена государственного строя и формы правления в октябре 1917 года не отменила коррупцию как явление. Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 года стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединённый с принудительными работами на тот же срок). В том же декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершённому преступлению и реализовывался классовый подход — если взяткодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжёлым и неприятным принудительным работам», а всё имущество подлежало конфискации.

История борьбы Советской власти с коррупцией характеризуется несколькими важными особенностями. Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребле-

ние служебным положением», «попустительство» и другие правонарушения. Во-вторых, в качестве причин коррупции назывались только недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся, что было, конечно, упрощением. В-третьих, в ходе борьбы с коррупцией, как и сейчас, были практически неприкосновенными высшие советские и партийные работники. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре. В-четвёртых, весь послевоенный период рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался уменьшением централизованного контроля, распадом идеологических скреп, экономической стагнацией, а затем и распадом СССР. В посткоммунистической России централизованно организованная коррупция распалась на множество коррумпированных систем.

Таким образом, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, помимо дисфункции государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить стремительный переход к новой экономической системе и распад партийной системы контроля.

Для России в целом характерными обобщениями на современном этапе её развития являются ряд принципиально важных моментов:

— пока ещё сохраняющаяся нестабильность политического устройства общества на всех уровнях, которая культивирует

пренебрежительное отношение государственных и муниципальных служащих к своим обязанностям;

— отсутствие эффективного политического механизма, который бы делал невыгодным включение в избирательные списки государственных и муниципальных служащих, скомпрометировавших себя в глазах населения действиями, которые традиционно воспринимаются как коррупция;

— «несбывшиеся мечты» органов законодательной власти получить право непосредственного отстранения от должности утверждаемых ими функционеров исполнительной власти, совершивших коррупционные этические нарушения и правонарушения;

— подмена политической воли политическими лозунгами борьбы с коррупцией на фоне периодического проникновения в органы власти представителей преступных сообществ;

— всё ещё слабые ростки возрождающегося гражданского общества и негосударственного контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления и их должностных лиц.

Отсюда вытекает, что развиваемая в России форма управления государством базируется на отчуждении большей части населения от власти, в частности, от управления имуществом, правотворчества и применения законов. Наиболее перспективные модели решения этой проблемы при помощи современных информационных технологий пока ещё не реализуются.

1.3 Основные причины и условия возникновения коррупции

Теоретические исследования причин коррупции, проведенные мировыми экономистами неоинституционального направления, показали, что коррупция появляется и растёт там,

где существует рента, связанная с государственным регулированием различных сфер экономической жизни — введением экспортно-импортных ограничений, предоставлением субсидий и налоговых льгот предприятиям или отраслям, наличием контроля над ценами, политикой множественных валютных курсов и других экономических сфер. Позднее эмпирические исследования подтвердили, что масштабы коррупции снижаются, если в стране мало внешнеторговых ограничений, если промышленная политика строится на принципах равных возможностей для всех предприятий и отраслей, а также, если зарплата чиновников выше, чем у работников частного сектора той же квалификации.

В современной экономической науке отмечается множественность причин коррупции, основными из которых являются экономические, институциональные и социально-культурные.

Экономические причины коррупции — это, прежде всего, низкие заработные платы государственных служащих, а также их высокие полномочия влиять на деятельность фирм и граждан.

Институциональными причинами коррупции считаются высокий уровень закрытости в работе государственных ведомств, громоздкая система отчетности, отсутствие прозрачности в системе законотворчества, слабая кадровая политика государства, допускающая распространение синекур и возможности продвижения по службе вне зависимости от действительных результатов работы служащих.

Социально — культурными причинами коррупции являются деморализация общества, недостаточная информированность и организованность граждан, общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих».

Предельно лаконичное определение основных причин коррупции некоторые зарубежные экономисты выражают такой формулой: коррупция = монополия + произвол — ответственность. Это означает, что возможности коррупции прямо зависят от монополии государства на выполнение некоторых видов деятельности (например, производить закупки оружия) и от бесконтрольности деятельности чиновников, но обратно зависит от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления.

Среди экономических причин корнем проблемы является бедность. Но даже, если бедность и является причиной, то отнюдь не единственной. Истоком коррупции в равной степени могут служить как богатство, так и нищета. Нестабильность, проявляющаяся, прежде всего в неконтролируемых инфляционных скачках, имеет особую роль среди экономических стимулов коррупции. Существует также мнение, что взяточничество есть суть рыночных принципов деятельности государственных и муниципальных структур. То есть в этих условиях чиновникам удаётся извратить сущность государственных программ и предоставлять услуги компаниям, предложившим наивысшую цену.

В политическом плане коррупция зарождается и развивается в таких системах, где жесткость сочетается с множеством «узких» мест и источников монопольной власти внутри системы управления. Однако, падение авторитарных режимов и полный либо частичный отказ от административных методов управления, как оказалось, не способны автоматически снизить уровень коррупции. Во время переходного периода, если элементы государственного регулирования сохраняются, то они могут превратиться в своеобразные центры притяжения для взяток и иного рода незаконных вознаграждений. Хотя процесс приватизации в конечном итоге снижает уровень кор-

рупции, сокращая вмешательство государства в экономику, но вначале он может сам стать источником коррупции, поскольку инвесторы будут всеми средствами добиваться выгод для себя.

Таким образом, основным источником коррупции становится не жёсткость системы, а её неопределённость. На переходном этапе общество характеризуется слабостью как правовой базы, так и институтов государства, что проистекает от слабости и неразвитости всей административной и политической системы.

В правовом отношении проблемы коррупции связаны с необходимостью выбора правовых норм, их толкования и применения. От мудрости законодателя в значительной степени зависит поддержание оптимального уровня неопределённости правовых установлений. Современное состояние и темпы развития российской правовой системы таковы, что пик её неопределённости, по-видимому, ещё не пройден. Неопределённость преобладающей части правовой системы усугубляется тем, что российский законодатель обычно уклоняется от аутентичного толкования им же принятых законов. В недалёком прошлом большая часть Артикула воинского 1716 года была истолкована самим законодателем, Президиум Верховного Совета СССР давал толкование своим указам, содержащим законодательные статьи, а Верховный Суд СССР был наделён правом издавать руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства, что не унаследовал Верховный Суд России.

С точки зрения морали, как показано в исследованиях С.В.Максимова(12, 19), очень трудно бороться с коррупцией в обществе, где законодатель почти всегда вынужден быть праведнее избирателя, объявляя преступлениями то, что стало социальной нормой. Традиционными коррупционными предрас-

судками являются оправдание взятки, данной за освобождение от службы в армии; получение лучшего ухода и большего внимания по отношению к себе или своему близкому в медицинском учреждении; получение права на вождение автомобиля без сдачи экзамена или неудовлетворительных навыках вождения; выставление положительных аттестационных оценок при отсутствии или недостатке профессиональных знаний и умений; более внимательное и снисходительное отношение учителя к ребёнку; поступление в престижный государственный ВУЗ; освобождение от наказания за преступление или его смягчение; освобождение от ответственности за любое правонарушение; получение вне очереди любых благ «причитающихся по закону» и попустительство по работе со стороны руководителя. Этот список, к сожалению, может быть продолжен. В атмосфере постоянной готовности к подкупу правовые запреты мертвы. Заговор подкупающего и подкупаемого предопределяет высокий уровень неуязвимости коррупции.

Одним из важных психологических стимулов коррупции в негосударственном секторе является «комплекс государственного паразитизма». Значительное число родившихся в ходе приватизации коммерческих организаций, среди которых оказалось немало крупных банков, инвестиционных фондов, внешнеторговых фирм, вовсе не спешат «перерезать родительскую пуповину», связующую их с бюджетными ресурсами, поскольку в противном случае подобные псевдопредприятия будут вынуждены существовать лишь на свой экономический риск. Экономически необоснованные привилегии становятся своеобразным наркотиком, без которого они уже не могут нормально функционировать.

Для того, чтобы бороться со взяточничеством как одним из наиболее опасных видов коррупции, необходимо начинать с её корней. Следует понять мотивы, которые побуждают лю-

дей давать взятки и какие последствия коррупция влечёт для других людей. Как показывают исследования, можно выделить четыре основных типа ситуаций:

а) в первой ситуации взятки даются для того, чтобы (а) получить доступ к дефицитным благам или привилегиям или (б) сократить собственные затраты. В этой ситуации взяткодатель в силу чиновничьего решения оказывается в более выгодном положении перед конкурентами. К таким ситуациям относятся — получение лицензий на осуществление экспортно — импортных операций; операции с иностранной валютой; предоставление государственных контрактов или разного рода льгот; концессии на разработку месторождений нефти и других полезных ископаемых; распределение государственных земель; покупка приватизируемых фирм; доступ к дефицитным фондам, находящимся в руках государства; получение лицензий на предпринимательскую деятельность в условиях, когда число лицензий ограничено; доступ к общественным благам, например, жилью, субсидиям, усиленной охране предприятия силами полиции. Во всех этих случаях может иметь место конкуренция между взяткодателями, часто провоцируемая или даже специально создаваемая чиновниками и политиками.

б) примерами второй ситуации являются — сокращение налогооблагаемой базы или извлечение более высокой прибыли, когда отсутствует чётко определённая ставка налога; возможность обойти таможенные правила и не платить пошлину; возможность избежать контроля за ценами; предоставление лицензий на занятие тем или видом деятельности только тем, кто заведомо соответствует «квалификации»; обеспечение доступа к общедоступным видам услуг (равно как и права на исполнение таких услуг); получение должностей на государственной или муниципальной службе; уклонение от уголовной и административной ответственности (особенно за должностные

преступления и преступления, не причинившие вреда физическим лицам); получение разрешения местных властей на осуществление строительных проектов; снижение требований к соблюдению правил безопасности и мерам по охране окружающей среды.

в) третья ситуация связана с первыми двумя и заключается не в получении тех или иных льгот и привилегий, а некоторых дополнительных услуг — например, конфиденциальной информации о конкретных деталях контрактов; ускоренного обслуживания; сокращения бумажной волокиты; заблаговременного уведомления о полицейских акциях; снижения неопределённости или получения благоприятного аудиторского заключения, позволяющего снизить налоги.

г) четвёртая ситуация, как и первая, также предполагает случаи, когда, например, владелец нелегального предприятия платит правоохранительным органам за то, чтобы они «наехали» на его конкурентов. Владельцы легального бизнеса могут через взятки чиновникам добиться, чтобы конкурентам были созданы проблемы или даже чтобы у них были отозваны лицензии.

Практически во всех ситуациях имеются реально пострадавшие, что диктует необходимость создания организации потенциальных взяткодателей для установления приоритетов и масштабов коррупции. Если число выгодополучателей невелико, взяткодатели могут просто поделить рынок и создать объединённый фронт монополистов против государственных чиновников и таким образом избежать необходимости прибегать к взятке как способу решения проблем. Политика поощрения создания монополий в той или иной сфере деятельности может снизить уровень коррупции, но общество при этом почти ничего не выиграет, ибо доходы потекут в карманы фирм — монополистов. А если это иностранные компании или

международные преступные концерны, то прибыли большей частью утекут за пределы страны.

Исследования, проведенные авторами, по изучению причин и условий возникновения коррупции показали, что коррупция в системе государственной и муниципальной службы как в развитых, так и развивающихся странах принимает примерно одинаковые формы и охватывает одни и те же сферы деятельности. К областям деятельности, наиболее подверженным коррупции, можно отнести такие сферы, как государственные закупки, операции с земельными участками, сбор налогов, назначение на ответственные посты в органах государственной власти, местное самоуправление.

1.4 Основные угрозы и последствия воздействия коррупции

Коррупция, её масштабы, специфика и динамика являются следствием общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда растёт, когда страна находится в стадии модернизации.

Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы, её порождающие, и во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям.

К общим угрозам и последствиям воздействия коррупции относятся те, которые свойственны не только России, но и большинству стран, находящихся в стадии модернизации, в первую очередь — переживающих переходный период от централизованной к рыночной экономике.

Прежде всего — это трудности, связанные с преодолением наследия тоталитарного периода. К ним относится мед-

ленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции.

Другое обстоятельство — медленное преодоление слияния власти и экономики, свойственного странам с централизованной системой управления экономикой. Естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор в России не сформировалось. Административные органы в России продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

Экономический упадок и политическая нестабильность приводит к обнищанию населения, неспособности государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех, и других к массовой низовой коррупции. Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений, тяжёлые экономические обстоятельства (инфляция, чрезмерное присутствие государства в экономике, недостаток чётких регулятивных механизмов) формируют определённый тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хоть и рискованную прибыль. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

Неразвитость и несовершенство законодательства в процессе преобразований и обновления фундаментальных основ экономики и экономической практики существенно повышает коррупциогенность этих процессов. Достаточно напомнить, что в России массовая приватизация проходила вне чёткого законодательного регулирования и жёсткого контроля.

В ходе рыночных реформ чиновники самостоятельно устанавливали схемы контроля над распределением основных ре-

сурсов — фондов, льгот, кредитов, лицензий, приватизационных конкурсов, прав быть уполномоченным банком, прав реализовывать крупные социальные проекты и других ресурсов. Экономическая либерализация сочеталась, во — первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами, а во — вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит одновременно благодатнейшей почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределённость в вопросах собственности, неразвитость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечёткости законотворческих процедур. В этих условиях различные виды коррупции порождаются:

— противоречивостью законодательства и даже отдельных законов, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства у граждан (клиентов);

— неполнотой законодательного регулирования, избыливающего пробелами, многочисленными отсылочными нормами. Так возникают условия для появления нечётких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;

— отсутствием законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, указов Президента, постановлений Правительства и других директивных документов), что существенно облегчает возможности для коррупции.

Неэффективность институтов власти привела к тому, что система управления, реагируя на усложняющиеся и множасьщиеся проблемы стремилась решать их, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, созда-

вая огромное число безответственных координационных структур. В итоге имеем, что чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупции.

Неэффективность государства подтверждается и тем, что в стране нет современной системы отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая волна чиновников содержит немало проходимцев, идущих на государственную службу для использования своего служебного положения в целях, весьма далёких от благородных. Нередко встречается прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные.

Слабость гражданского общества, отрыв общества от власти привело к ухудшению социально — экономического положения граждан и тем самым к отчуждению общества от власти, изоляции последней.

Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешёвые подачки или поддавшись заведомой демагогии;
- неразвитость партийной системы, когда большинство партий не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;
- реальной зависимости выборных лиц от избирателей, допускающего нарушения при финансировании избирательных кампаний. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается ещё на этапе выборов.

Реальная политическая конкуренция служит противосилом и ограничителем для коррупции в политической сфере.

Только появление такой конкуренции позволило постепенно снизить коррумпированность выборов в Англии в середине XIX-го века.

Фиктивная политическая жизнь, отсутствие возможности для политической оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разминать политический капитал на экономический. При этом с учётом прочих условий, осуществляется плавный переход от полулегитимного лоббизма к откровенной коррупции.

К специфическим угрозам, вызванным российскими условиями, относятся такие, как слабость судебной системы, неразвитость правового сознания населения, привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей исключительно на защиту «интересов государства».

Отсутствие развитой системы гражданского общества обуславливает низкий уровень правового сознания в обществе. Это проявляется в слабом исполнении законов и иных норм, в отсутствии культуры и традиции использования права гражданами, в пониженном правовом иммунитете, что приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику имеет в России многовековые корни. Это приводит к тому, что попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с реформированием условий функционирования государственной службы.

Экономические угрозы и последствия воздействия вызываются тем, что государственная коррупция существует по-

стольку, поскольку государство вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь. Проблема в том, что государство, реализуя своё предназначение, обязано осуществлять это вмешательство, и в том, насколько эффективно оно осуществляется.

В экономической сфере наблюдались бурные изменения, появлялись новые непривычные сферы и формы активности, к чему труднее всего приспособлялись властные институты. К основным источникам коррупции в экономике следует отнести, прежде всего, приватизацию государственной собственности. В России это обстоятельство усугублялось масштабно-стью приватизации и слабостью контроля за её ходом. Ещё на начальных стадиях около 30 % всех постановлений по приватизации, по данным правоохранительных органов, содержали нарушения норм действующего законодательства. К этому следует добавить многочисленные случаи оценивания приватизируемых объектов по заниженной стоимости, манипуляции условиями конкурсов, скупка предприятий чиновниками через подставных лиц.

Исполнение бюджета и распределение бюджетных средств — ещё одна сфера для коррупции. В числе основных причин — слабая дисциплина исполнения бюджета при почти полном отсутствии реакции на результаты контрольных проверок Счётной Палаты.

Наиболее часто нарушения, наносящие ущерб федеральному бюджету и нередко сопряжённые с коррупцией, возникают при таких обстоятельствах, как поступление налогов и платежей в федеральный бюджет; получение связанных иностранных кредитов; привлечение кредитов коммерческих банков; нецелевое и неэффективное использование средств федерального бюджета. По свидетельству экспертов (10) взяткой сопровождается более половины актов по выдаче государствен-

ных кредитов или распределения бюджетных средств. Коррупцию подстёгивает нереальный и нереализуемый бюджет, который позволяет чиновникам решать, кому сколько недодать, кому перевести деньги раньше, а кому позже. Отсутствие надлежащего и постоянного контроля за расходованием бюджетных средств в регионах питает коррупцию и на этом уровне.

Предоставление эксклюзивных прав (льгот, в том числе — по экспорту и импорту, налогам, лицензированию и другим льготам) — ещё одна сфера для коррупции. К этой же категории следует отнести такие права ведомств, как отсрочки налоговых платежей, предоставление льгот заёмщикам бюджетных средств, продление кредитных договоров, предоставление государственных гарантий, бюджетные преференции, реализуемые через бюджет развития.

Банковская сфера в России начала преобразовываться одной из первых — на рубеже 80–90-х годов фактически происходила ненормативная приватизация существенной части государственного банковского сектора. Создание системы полномочных банков, которым передавались в управление бюджетные средства, в условиях высокой инфляции было для последних источником получения колоссальных прибылей. Сотрудничество чиновников с коммерческими банками позволило формы получения взяток сделать цивилизованными и от традиционных конвертов с наличностью перейти к льготным кредитам, завышенным в десятки раз процентам по вкладам и другим, более утончённым, формам благодарности.

Правоохранительные органы и экономическая преступность срачиваясь, создают среду, которая является существенным препятствием для борьбы с коррупцией. Создаются «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел; за взятки организуется давление правоохранительных органов на конкурентов в коммерческой сфере, эти же средства

используются для вымогательства; немало фактов поступления работников правоохранительных органов на службу «по совместительству» в коммерческие структуры и создания таковых под патронажем стражей порядка. Родственники чиновников высокого ранга из таможенных или налоговых органов, независимо от квалификации, оказываются на весьма денежных должностях в коммерческих структурах.

Расширяется теневая экономика, что приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие — государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечёт снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции. Теряется доверие агентов рынка к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной экономики. Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления фондов. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях, что ведёт к снижению эффективности их работы.

Угрозы и последствия воздействия низовой коррупции проявляются в больших масштабах и являются предельно опасными поскольку, во-первых, создают благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, возвращают вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ. Ущерб от низовой коррупции по подсчётам экспертов общественной организации «Технологии — 21 век» составляет более 6-ти мил-

лиардов долларов США. Анализ показывает, что 15-20% всего дохода в малом и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки.

Социально-психологические угрозы и последствия воздействия коррупции связаны, прежде всего, с тем, что отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстёгивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счёт наиболее уязвимых слоёв населения. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о незащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок, растёт отчуждение власти от общества и тем самым ставятся под угрозу любые благие начинания власти.

Таким образом, отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, приводит к её распространению, как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. В этих условиях коррупция стремится захватить не только экономику, но и политику. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

2. СОВРЕМЕННЫЙ УРОВЕНЬ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

В России в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Принципиально важный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789-р (5), а также в законодательстве, регулирующем вопросы государственной службы (6-8, 17-18). Ратифицированы Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года (3, 4). Принят федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года (1).

В связи с принятием Конвенций и федерального закона внесены изменения в законодательные акты, касающиеся уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления, членов избирательных комиссий, а также изменения в законы о правоохранительных и таможенных органах, о государственной и муниципальной службе, в Уголовный, Уголовно— процессуальный и Трудовой Кодексы.

Однако, несмотря на принимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему, как уже было показано в разделе 1, серьёзно затрудняет нормальное функциони-

рование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к институтам власти.

2.1 Основы международного права по противодействию коррупции

Мировое сообщество, озабоченное серьёзностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты и ценности, этические ценности, справедливость и наносит ущерб устойчивому развитию и правопорядку, убедилось в необходимости всеобъемлющего, многодисциплинарного и консолидированного подхода для эффективного предупреждения коррупции и борьбы с ней, в том числе за счёт взаимного усиления потенциала и создания эффективных совместных институтов.

Главные цели принятой Конвенции ООН заключаются в содействии принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрении, облегчении и поддержке международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней; поощрении честности и неподкупности, ответственности, а также эффективного управления.

Конвенция даёт достаточно чёткое и широкое определение должностного лица и его публичности, что пока не присутствует в российском законодательстве.

Публичное должностное лицо — это любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или су-

дебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица. Кроме того, для целей принятия некоторых конкретных мер, предусмотренных Конвенцией, «публичное должностное лицо» может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве и как это применяется в соответствующей области правового регулирования.

Очень важно в рамках международных операций иметь понятие «иностранного публичного должностного лица». По Конвенции — это любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе иностранного государства, и любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию для иностранного государства, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия.

В соответствии с Конвенцией система мер по предупреждению и противодействию коррупции наряду с основополагающими принципами правовой системы страны-участника предполагает разработку и осуществление эффективной и скоординированной политики противодействия коррупции, способствующей участию гражданского общества и отражающей принципы правопорядка, эффективного управления, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности. При этом, предусматривается периодическая оценка соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней, а также эффективное взаимодействие между странами, международными и региональными организациями в разработке и содействии осуществлению мер,

международных программ и проектов, направленных на предупреждение коррупции.

Проведение эффективной политики предупреждения коррупции, осуществление надзора и координации этой политики, а также расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции должно обеспечиваться в соответствии с Конвенцией *специальным органом*. Этот орган должен иметь необходимую самостоятельность в соответствии с принципами своей правовой системы с тем, чтобы такой орган мог выполнять свои функции эффективно и в условиях свободы от любого ненадлежащего влияния. О создании такого органа Россия должна сообщить Генеральному секретарю ООН.

В России пока такой орган не создан, поэтому с коррупцией борются все федеральные и региональные органы власти с эффективностью, близкой к нулю, о чём свидетельствуют оценки и примеры, приведенные в разделе 1.

Важные принципы противодействия коррупции заложены в Конвенции в части формирования, поддержания и укрепления системы приёма на работу, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, базирующихся на принципах эффективности и прозрачности, а также на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности

В основу Кодекса поведения публичных должностных лиц Конвенция предусматривает такие основополагающие качества должностных лиц, в том числе высшего ранга, как неподкупность, честность и ответственность. Об этих качествах как главном факторе противодействия коррупции в действующем российском законодательстве практически не упоминается, а разработанная авторами программа «Честность», которая будет приведена в разделе 4 монографии, пока вызывает в некоторых структурах власти снисходительную улыбку.

Конвенция предполагает реализацию мер по содействию прозрачности, конкуренции и объективности в управлении закупками, финансами и принятии решений, что может стать эффективным инструментом предупреждения коррупции. Совершенно обоснованно в Конвенции предусматривается принятие процедур или правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрацией, затрагивающих интересы населения. В этом плане наше законодательство ещё далеко несовершенно, создаётся впечатление, что Конвенция тщательно не прорабатывалась законодателями.

Конвенцией особо отмечается необходимость принятия мер по предупреждению коррупции в частном секторе, усилению финансовой дисциплины и установлению эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение таких мер. Частные организации с учётом их структуры в соответствии с требованиями Конвенции должны обладать достаточными механизмами предупреждения и выявления коррупционных деяний.

Конвенция в отличие от действующего российского законодательства предлагает широкое и активное участие общества в антикоррупционных процессах, в том числе гражданского общества, неправительственных организаций, отдельных лиц и групп. Такое участие общества с целью предупреждения коррупции, борьбе с ней и углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз предлагается укреплять с помощью таких мер, как усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений; обеспечение для населения эффективного доступа к информации; проведение мероприятий по информированию населения,

способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции, а также осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах; уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции.

Принятые Россией на законодательном уровне меры по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путём, создают правовую основу для международного сотрудничества и предупреждения отмывания денежных средств. Эти меры, как и предусмотрено Конвенцией, в значительной степени устанавливают всеобъемлющий внутренний режим регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений, в том числе физических и юридических лиц, предоставляющих официальные или неофициальные услуги в связи с переводом денежных средств или ценностей.

Россией реализовано требование Конвенции об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое действует качестве национального центра для сбора, анализа и распространения информации, касающейся возможных случаев отмывания денежных средств, в том числе по выявлению перемещения наличных денежных средств и соответствующих оборотных инструментов через их границы и по контролю за таким перемещением. При этом, принимаются все меры к развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохрнительными органами, а также органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

Принципиально важные положения содержит Конвенция в области криминализации и правоохрнительной деятельно-

сти, которые требуют детального анализа и уточнения действующего российского законодательства. В частности, подкуп национальных и иностранных должностных лиц признаётся уголовно наказуемым практически во всех случаях совершения достаточно широкого спектра действий, чем в Уголовном Кодексе России, включая:

а) обещание, предложение или предоставление публично-му должностному лицу лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества.

Более жёсткие, чем в российском законодательстве, требования обязывает принять Конвенция в отношении хищения, неправомерного присвоения или иного нецелевого использования имущества публичным должностным лицом, злоупотребления влиянием в корыстных целях, злоупотребления служебным положением, преследования, вынесения судебного решения и санкций; незаконного обогащения, защите свидетелей, экспертов и потерпевших, а также лиц, сообщивших информацию о коррупции, подкупа и хищения имущества в частном секторе, отмывания и сокрытия доходов от преступлений (ст.ст. 17-42 Конвенции).

В области международного сотрудничества Конвенция в статьях 44-50 детально на основе принципа обоюдного признания соответствующего действия преступлением рассматривает вопросы содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным делам, связанным с коррупцией, в том числе в части выдачи подозреваемых лиц, передачи осуждённых, предоставления взаимной правовой помощи и передачи уголовного производства.

Возвращение активов согласно Конвенции является основополагающим принципом эффективного противодействия коррупции. В статьях 52-59 изложены меры для предупреждения и выявления переводов доходов от преступлений, механизмы изъятия и непосредственного возвращения имущества и активов.

Программы подготовки своего персонала, несущего ответственность за предупреждение коррупции и борьбу с ней, должны согласно Конвенции разрабатываться и реализовываться странами-участниками с учётом охвата следующих областей:

а) эффективные меры по предупреждению, выявлению и расследованию коррупционных деяний, а также наказанию за них и борьбе с ними, включая использование методов сбора доказательств и расследования;

б) создание потенциала в области разработки и планирования стратегической политики противодействия коррупции;

в) подготовку сотрудников компетентных органов по вопросам составления просьб о взаимной правовой помощи, удовлетворяющих требованиям Конвенции;

г) оценку и укрепление учреждений управления публичной службой и управления публичными финансами, в том числе публичными закупками, и частного сектора;

д) предупреждение перевода доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, а также изъятие таких доходов;

е) выявление и приостановление операций по переводу доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией;

ж) отслеживание перемещения доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией, и мето-

дов, используемых для перевода, сокрытия или утаивания таких доходов;

з) надлежащие и действенные правовые и административные механизмы и методы, способствующие изъятию доходов от преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией;

и) методы, используемые в защите потерпевших и свидетелей, которые сотрудничают с судебными органами;

к) подготовку сотрудников по вопросам, касающимся национальных и международных правил, и изучение языков.

При этом рассматривается возможность оказания содействия в проведении оценок, исследований и разработок, касающихся видов, причин, последствий и издержек коррупции, анализа тенденций в области коррупции, условий, в которых совершаются коррупционные правонарушения, с целью разработки стратегий и планов действий по борьбе с коррупцией, а также общих определений, стандартов и методологий, расширения статистических данных, аналитических знаний в области коррупции и информации, в том числе об оптимальных видах практики в деле предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Конвенция предусматривает осуществление неослабевающего контроля за политикой и практическими мерами по борьбе с коррупцией, а также проведения оценки их эффективности и действенности.

В качестве основного механизма реализации Конвенции в России могло бы стать при соответствующей проблеме политической воли эффективное антикоррупционное законодательство, воспринявшее в полной мере постулаты и требования Конвенции ООН.

Несмотря на принятие ещё в 1999 году Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, целый

ряд её положений не нашли должной реализации в российском законодательстве. В частности, по борьбе с коррупционными пирамидами, основанными на принципах концентрации и укрупнения размеров взяток по мере их движения к «вершине», по обложению налогами средств, потраченных на подкуп чиновников, по резкому сокращению закрытых процедур и решений, секретных слушаний, отказываясь при этом санкционировать привлечение к ответственности высокопоставленных коррупционеров и другие принципиально важные требования Конвенции. Оценку деятельности стран-участников по реализации Конвенции осуществляет Группа государств против коррупции (ГРЕКО).

Таким образом, борьба с коррупцией в соответствии с нормами международного права должна включать ряд важных элементов, единых для любого общества, а именно:

- коренную реформу основных государственных(муниципальных) институтов и программ;
- изменение системы управления и обеспечение подотчётности государственных и муниципальных органов;
- адекватную ей реформу управления негосударственным сектором, изменение этических норм и традиций, господствующих в обществе;
- консолидацию в целях решения этих задач усилий государственных и муниципальных органов, частного бизнеса, общественных организаций и отдельных граждан.

Именно эти элементы антикоррупционной системы составляют её критический рубеж. Если этого нет, остальные затраты на борьбу с коррупцией становятся либо непосильными, либо вообще бессмысленными.

2.2 Формирование в России правовой базы по борьбе с коррупцией

После распада СССР власти Российской Федерации, провозгласив принципы демократии и правового государства в качестве одной из основ проводимой политики, объявили решительную борьбу с таким негативным и опасным явлением для государства и общества, каким является коррупция в системе государственной власти и управления (13, 17, 20, 55-60). 4 апреля 1992 года был принят указ Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Указ был принят в целях усиления борьбы с коррупцией на период до принятия закона о государственной службе. В нём обращает на себя внимание факт отсутствия понятия «коррупция» и говорится лишь о том, что данное явление (коррупция) в органах власти и управления ущемляет конституционные права граждан, подрывает демократические устои и правопорядок, дискредитирует деятельность государственного аппарата, извращает принципы законности.

В целях борьбы с коррупцией Указом предлагалось провести аттестацию всех государственных служащих и запретить служащим государственного аппарата:

- а) заниматься предпринимательской деятельностью;
- б) оказывать любое не предусмотренное законом содействие физическим и юридическим лицам с использованием своего служебного положения в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы;
- в) выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства, а также заниматься предпринимательской деятельностью через посредников, а равно быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он

состоит на службе (исключением в этом запрете являются научная, преподавательская и творческая деятельность);

г) самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении акционерными обществами, товариществами с ограниченной ответственностью или иными хозяйственными субъектами.

Указом установлено для государственных служащих обязательное предоставление при назначении на руководящую должность декларации о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и ценных бумагах, а также об обязательствах финансового характера.

Следует отметить, что к этому времени ещё не были чётко сформулированы конституционные основы правовой системы России, на начальном этапе разработки находились Уголовный Кодекс, закон о государственной службе и другие законодательные акты, на основе которых возможна реальная борьба с коррупцией.

Попытки законодательного регулирования борьбы с коррупцией были предприняты Государственной Думой ещё в 1994 году. Первый проект закона о борьбе с коррупцией был разработан в Комитете по безопасности при авторстве В.И.Илюхина. Он имел несколько версий, дополнялся и изменялся, в том числе по замечаниям Президента Российской Федерации. Одна из этих версий в 1997 году трижды принималась Государственной Думой и трижды отклонялась Советом Федерации. С четвёртой попытки барьер Совета Федерации был преодолен, но Президент наложил вето. Взамен этого законопроекта Президент внёс свой проект закона «О борьбе с коррупцией». Однако в сентябре 1998 года он был отклонён в первом чтении.

Очередная попытка принятия законопроекта по борьбе с коррупцией была предпринята в ноябре 2002 года. Принятый

Государственной Думой во втором чтении проект федерального закона «О противодействии коррупции» при авторстве А.Г. Баскаева в итоге длительных обсуждений не был утверждён. Этот законопроект в отличие от предыдущих содержал более чёткие и обоснованные определения, в большей степени учитывающие общепризнанные международные характеристики, принятые в рамках глобальных международных актов. При подготовке проекта закона использовались Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию», Конвенция ООН и ряд других международных рекомендаций. Центральное место в законопроекте принадлежит понятию «коррупция», особенностью которого является то, что «коррупция» не отождествляется только с действиями по даче и получению взятки, чем страдали предыдущие определения. В этом законопроекте в понятие коррупции включаются такие деяния, как поиск, установление и поддержание противоправных отношений между субъектами коррупции. Такое определение расширяет рамки превентивной борьбы с коррупцией, распространяя их на более ранние стадии, и усиливает профилактическое значение закона.

Среди не терпящих отлагательства правовых норм в законопроекте выделены следующие наиболее важные из них:

- проведение на всей территории России единой государственной политики по противодействию коррупции;
- организация государственного антикоррупционного мониторинга законодательства;
- формирование, утверждение и реализация федеральных целевых программ.

Законопроект предполагал создание специального органа при Президенте Российской Федерации — Национального Совета. Такие органы существуют во многих цивилизованных ев-

ропейских странах и призваны обеспечить осуществление единой государственной политики по противодействию коррупции. Кроме того, Национальный Совет осуществляет аналитическую работу и мониторинг в области противодействия коррупции, а также периодическое информирование Президента о принимаемых мерах законодательного характера.

Несмотря на то, что этот законопроект не был принят, 24 ноября 2003 года Указом Президента Российской Федерации № 1384 был образован Совет при Президенте по борьбе с коррупцией. Цели создания Совета принципиально совпадали с изложенными в законопроекте и включали следующие важные аспекты:

- совершенствование государственной политики по противодействию коррупции в федеральных органах власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления;

- устранение причин и условий, порождающих коррупцию;

- искоренение злоупотреблений и пресечение преступлений с использованием должностного положения;

- обеспечение соблюдения норм служебной этики государственными служащими;

- создание благоприятных условий для развития экономики страны.

В состав Совета входили Председатель Правительства, Председатель Совета Федерации, Председатель Государственной Думы, Председатель Конституционного Суда, Председатель Верховного Суда и Председатель Высшего Арбитражного Суда. В рамках Совета работали две Комиссии — Комиссия по противодействию коррупции и Комиссия по разрешению конфликта интересов. Результаты деятельности Совета обществу остались неизвестны, а коррупция в период деятельности

Совета, по образному выражению Д.А. Медведева, разрослась как раковая опухоль. Некоторые ограничительные антикоррупционные меры, предусмотренные федеральным законом «Об основах государственной службы в Российской Федерации», в связи с отсутствием в этом законе механизмов и процедур реализации заложенных в нём норм не позволило обеспечить его действенность и сдержать коррупцию как в деятельности российских государственных, коммерческих и общественных организаций, так и в деятельности высших эшелонов власти.

2.2.1 Квалификация коррупции по Уголовному Кодексу Российской Федерации

Принятый в 1996 году Уголовный Кодекс включил ряд важных статей по составам преступлений, относящихся к коррупции (20, 24). К коррупционным преступлениям Уголовный Кодекс такие общественно опасные деяния, как:

- легализация денежных средств или иного имущества, приобретённых незаконным путём;

- злоупотребление должностными полномочиями;

- получение взятки;

- дача взятки;

- служебный подлог.

Коррупция часто имеет место при наличии такого преступления, как легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретённых преступным путём. В этом случае Уголовный Кодекс определяет ответственность за использование в экономической деятельности этих средств или имущества. Непосредственный объект преступления - общественные отношения, регулирующие кредитно-денежное обращение в сфере экономической деятельности. Обязательным

признаком состава преступления является предмет преступления, то есть денежные средства или иное имущество, приобретенные преступным путём. Денежные средства могут иметь рублёвое или валютное выражение, а имущество может быть движимым или недвижимым.

Злоупотребление служебными полномочиями Уголовный Кодекс определяет как преступление, связанное с использованием должностным лицом своих служебных полномочий вопреки интересам службы, если это деяние совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства. Введение в Уголовный Кодекс признака «использование служебных полномочий» вместо признака «использование должностного положения» положило конец многолетним спорам специалистов об узкой и широкой трактовке понятия «использование должностного положения». Распространёнными формами злоупотребления служебными полномочиями практика признаёт обман контролирующих органов, грубые нарушения финансовой дисциплины, сокрытие любых преступлений и, в первую очередь, хищения имущества, а также недостачу товарно-материальных ценностей, необоснованное расходование имущества государственных организаций или незаконную передачу его в пользование коммерческих структур, приватизированных предприятий либо отдельных лиц, извлечение имущественной выгоды за счёт государственной или иной собственности, но без её изъятия и обращения в свою пользу. В качестве обязательных субъективных признаков этого преступления Уголовный Кодекс указывает корыстную или иную личную заинтересованность.

Корыстная заинтересованность может также проявиться действиях должностного лица, направленных на освобожде-

ние от платежей либо иного расходования личных средств, на незаконное получение выгод за счёт личного имущества граждан. Иная личная заинтересованность может составить такие побуждения, как протекционизм, карьеризм, семейственность, получение взаимных услуг личного характера, приукрашивание действительного положения, поддержка влиятельных лиц, сокрытие своей некомпетентности.

Превышение должностных полномочий — это коррупционное преступление определяется в Уголовном Кодексе как совершение должностным лицом действий, явно выходящих за пределы его полномочий и повлекших существенное нарушение прав и законных интересов граждан. Объективная сторона преступления включает такие необходимые признаки, как действия за пределами полномочий, общественно опасные последствия и причинная связь между ними.

Получение и дача взятки представляют собой достаточно распространённые формы коррупции. Опасность получения и дачи взятки обуславливается тем, что они достаточно часто сочетаются с другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями, как то организованными хищениями имущества, с легализацией (отмыванием) денежных средств или имущества, приобретённых преступным путём, незаконным изготовлением оружия. В условиях рыночной экономики выявились новые формы взяточничества, например, за приобретение в аренду или собственность помещений, офисов, квартир, земельных участков, за перевод денежных средств со счетов в наличные, за приватизацию предприятий. За совершение должностными лицами действий в пользу взяткодателей им открывают счета в зарубежных банках, приобретают на их имя или близких им людей недвижимость как в России, так за рубежом, организуют престижные выезды за рубеж в качестве

«специалистов», «консультантов» с выдачей крупных сумм в валюте.

Служебный подлог определяется Уголовным Кодексом как коррупционное преступление, связанное с внесением должностным лицом в официальные документы заведомо ложных сведений, а равно внесение в документы исправлений, искажающих их действительное содержание, если эти деяния совершены из корыстной или иной личной заинтересованности.

Халатность как элемент коррупции определяется в Уголовном Кодексе как преступление, связанное с неисполнением или ненадлежащем исполнении должностным лицом своих обязанностей вследствие недобросовестного или небрежного отношения к службе, если это повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо законных интересов общества или государства.

Факты воспрепятствования осуществлению правосудия и производству предварительного расследования как элемент коррупции представляют собой различные способы воздействия на судей, присяжных для того, чтобы добиться вынесения неправосудного приговора, решения или определения, помешать суду объективно, полно и всесторонне рассмотреть дело. Налицо особый вид злоупотребления служебным положением, то есть должностное лицо, занимающее высокое положение, например депутат Государственной Думы, может, используя свой авторитет и связи, воздействовать на соответствующего работника системы правосудия.

Таковы основные квалификации, принятые в Уголовном Кодексе, в отношении коррупционных преступлений. Однако назрела острая необходимость создания системы антикоррупционного законодательства в России. Законодательное зак-

репление условий, препятствующих совершению представителями власти коррупционных правонарушений, определение субъектов, осуществляющих пресечение таких правонарушений, и ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений, является остро необходимым для дальнейшей интеграции России в мировое сообщество, как государства, поставившего задачу по защите прав и свобод человека и гражданина в ряд приоритетных.

Противодействие коррупции, как явлению, установление определённых ограничений для лиц, которые могут являться субъектами правонарушений, носящих коррупционный характер, могут быть осуществлены только в рамках Федерального закона. Этот закон, как показывают проведенные исследования, должен быть актом прямого действия и носить комплексный характер с учётом оценки существующего положения дел с коррупцией как угрожающего национальной безопасности государства. Как уже отмечалось, попытки издания такого закона продолжались с 1994 года и только в 2008 году федеральный закон «О противодействии коррупции» был принят. В следующем разделе монографии рассмотрим особенности и некоторые аспекты принятых в нём правовых норм с позиций создания общенациональных основ ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанных на длительную историческую перспективу.

2.2.2 Особенности федерального закона «О противодействии коррупции»

Принятый 25 декабря 2008 года (через 14 лет после первой редакции) федеральный закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, ми-

нимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Используемое в законе понятие коррупции несколько видоизменено, в нём учтены различные подходы к определению коррупции, в том числе международного характера. В законе *коррупция* определяется как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами».

Под противодействием коррупции в законе понимается «деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений».

Принятый федеральный закон в основном носит общий рамочный характер, практически не содержит механизмов и норм прямого действия и значительно отличается по своей содержательности от варианта президентского законопроекта 1998 года. Закон слабо опирается на принципиально важные положения Конвенции ООН против коррупции. В частности,

такие основополагающие принципы противодействия коррупции, как честность, неподкупность, ответственность и эффективное управление не нашли отражения в законе. К общим принципам противодействия коррупции закон относит признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность, публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции; сотрудничество государства с институтами системы гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Организационные основы противодействия коррупции в законе размыты по всем органам государственной власти в пределах их полномочий, единый орган как это предусматривает Конвенция ООН в законе не определён.

Особое место в законе занимают меры по профилактике коррупции, связанные с формированием в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; антикоррупционной экспертизой правовых актов и их проектов; предъявлением квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей, а также проверкой сведений, представляемых указанными гражданами; развитием институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. В законе не в полной мере отражены меры предупреждения, предусмотренные Конвенцией ООН, в том числе принципы эффективной политики предупреждения коррупции, системы приёма на ра-

боту и процедуры подготовки кадров, кодекс поведения должностных лиц, а также принципы борьбы с коррупцией в отдельных сферах деятельности.

В качестве основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции в законе предлагаются такие мероприятия, как проведение единой политики в области противодействия коррупции; создание механизмов взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами системы гражданского общества; введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволенных, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области; обеспечение доступа граждан к информации, независимости СМИ, неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и ряд других мероприятий.

Однако механизмы реализации этих направлений борьбы с коррупцией пока не разработаны и не приняты. Передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям превратилась в ещё больший уровень коррупции, что ещё более ударило по малому бизнесу.

В дальнейшем закон развивает положения о необходимости государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, предотвращении конфликта интересов, а также ответственности физических и юридических лиц за коррупционные нарушения.

Практически действие этого закона пока серьёзно не проявилось. По оценкам группы ГРЕКО «коррупция в России — это широко распространённое системное явление. Большинство, если не все государственные службы поражены этой гангреной, в том числе судебный аппарат. Это синдром, который затрагивает общество в целом, в том числе его основы. Феномен коррупции в России требует обстоятельного изучения. Нужны участие гражданского общества и международный опыт. Высокая степень прозрачности публичной администрации и независимость СМИ должны быть приоритетом в России».

Авторы этого исследования отмечают, что в законе и Национальном плане по борьбе с коррупцией об этом только общие слова такие, как «обеспечить право граждан на получение достоверной информации», «развивать независимость СМИ», «принять меры к предотвращению конфликта интересов», то есть план «сосредоточен не на корнях зла, а на запретах и механизмах контроля». Это пирамидальный демарш, в котором нет места гражданскому обществу. План фактически представляет собой «каталог мер, которые трудно выполнить и за выполнением которых ещё труднее проследить».

Эксперты считают, что ведомства, которым поручено бороться с коррупцией, имеют жёсткую вертикальную структуру, где персонал лишён самостоятельности, руководствуется мнением начальника, а не законом. Специалисты ГРЕКО изумлены количеством российских должностных лиц, защищённых иммунитетом от ареста и судебного преследования. Ими отмечается, что в России даже не предусмотрено уголовное наказание за «торговлю влиянием» (она знакома нам по понятиям «блат» и «телефонное право»), что трудно говорить о независимости судей, которые получают от власти материальные блага, например жильё.

К сожалению, ГРЕКО не имеет в своём арсенале ни торговых санкций, ни визовых запретов, ни возможности ареста личных счетов властных элит для того, чтобы заставить политическую систему России выполнить свои рекомендации. Их можно исполнить в российских условиях только при соответствующей политической воле высшего руководства страны.

*2.2.3 Нормативно-правовое обеспечение
административной реформы —
важнейший фактор противодействия коррупции*

Реформирование системы государственного в России является одним из важных условий ускорения социально — экономического развития страны и важнейшим фактором противодействия коррупции. Указом Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 определены приоритетные направления административной реформы, включающие ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность субъектов предпринимательства, в том числе прекращение избыточного государственного регулирования; исключение дублирования функций и полномочий федеральных органов исполнительной власти; развитие системы саморегулируемых организаций в области экономики; организационное разделение функций регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам; завершение процесса разграничения полномочий между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оптимизация деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти.

Анализ показал, что за прошедший период стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду её приоритетных направлений работы ещё не начаты. Прежде всего, это касается механизмов реализации полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях. На региональном уровне административная реформа практически не реализуется даже в виде экспериментов.

По свидетельству международных экспертов, по эффективности государственного управления и качеству публичных услуг Россия находится на одном уровне со странами, намного уступающими ей в экономическом развитии. А по ряду интегральных показателей, используемых в международной практике, Россия значительно уступает не только развитым странам, но и большинству стран Восточной Европы. В частности, в рейтинге международной конкурентоспособности Всемирного экономического форума в последние годы Россия по показателю «качество государственных институтов» занимает 89-е место. Согласно индексу GRICS, который определяется Всемирным банком 1 раз в 2 года и оценивает эффективность государственного управления в 209-ти странах, Россия по таким показателям, как эффективность работы правительства, качество законодательства, верховенство закона и контроль за коррупцией, находится в нижней части рейтинга. По индексу непрозрачности среди 48-ми крупнейших стран Россия занимает 40-е место. При таком уровне непрозрачности дополнительные расходы российских и иностранных инвесторов в связи с увеличением рисков составляют порядка 6% от вкладываемых средств.

Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в 7-ми субъектах Российской Федерации, свидетельствуют о негативной оценке гражданами деятельности госу-

дарственных служащих по оказанию услуг — более 71% опрошенных, а более 76% сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате. По существу, сфера государственного управления в ограничивающий фактор социально-экономического развития страны, повышения её мировой конкурентоспособности и противодействия коррупции, а чиновничество по образному выражению Д.А. Медведева стало замкнутой и подчас просто надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса.

Исправление сложившейся ситуации в сфере административной реформы возможно только в случае реального решения задач, принятых в Концепции административной реформы, в том числе:

- внедрение в органах исполнительной власти принципов и процедур управления по результатам;
- разработка и внедрение стандартов государственных услуг, предоставляемых органами исполнительной власти, а также административных регламентов в органах исполнительной власти;
- оптимизация функционирования органов исполнительной власти и введение механизмов противодействия коррупции в сферах деятельности органов исполнительной власти;
- повышение эффективности взаимодействия органов исполнительной власти и гражданского общества, а также повышение прозрачности деятельности органов исполнительной власти;
- модернизация системы информационного обеспечения органов исполнительной власти;
- формирование необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения адми-

нистративной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

Российский опыт последних лет показывает, что достижение целей государственной политики и обеспечение управления по результатам требует не только формирования этой политики, но и обеспечение правовой базы и разработки плана действий, а также организации выполнения этих планов, постоянного контроля за их реализацией и при необходимости — корректировку. Практика подтвердила, что для формирования системы управления по результатам необходимо разработать методики расчёта показателей результативности, создать системы сбора и обработки информации для формирования набора целевых показателей результативности и системы мониторинга их достижения.

Мероприятия по внедрению системы управления по результатам должны быть скоординированы с реализуемыми мероприятиями в соответствии с Концепцией реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации и федеральной целевой программой «Электронная Россия».

Разработка и внедрение стандартов государственных услуг, административных регламентов, а также совершенствование имеющихся и создание новых эффективных механизмов досудебного обжалования действий и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц требует формирования нормативно-правовой и методической базы для создания и ведения реестров, отработки механизмов дистанционного предоставления услуг на основе современных информационно-коммуникационных технологий, создания системы обратной связи с потребителями услуг для использования полученной информации при выработке решений и коррекции показателей результативности деятельности органов исполнительной власти.

В первую очередь следует разработать и внедрить стандарты массовых общественно значимых услуг, непосредственно затрагивающих конституционные права и свободы граждан. В частности, услуги, связанные с государственной регистрацией прав на недвижимое имущество и сделок с ним (включая земельные участки), выдачей паспорта гражданина Российской Федерации, регистрацией и трудоустройством безработных граждан и другие услуги.

Разработка и внедрение административных регламентов потребует формирования единой функционально-процессной модели деятельности органов исполнительной власти, подготовки нормативно-правовой и методической базы, проведения ведомственных и региональных экспериментов, реализации пилотных проектов, обеспечения экспертной, консультационной и образовательной поддержки, сопровождения практики их применения.

Оптимизация функций исполнительной власти приведёт к сокращению значительного числа избыточных и неэффективных механизмов их деятельности, исключит серьёзные препятствия для интенсивного развития предпринимательства, повысит доверие бизнеса к государственной власти, а также обеспечит формирование эффективных механизмов противодействия коррупции. Наряду с упразднением на законодательном уровне избыточных функций должен идти процесс введения новых функций, помогающих эффективно решать общественные задачи, а также процесс модернизации и совершенствования выполнения необходимых государственных функций, который также потребует изменения нормативно-правовой базы и проведения организационных мероприятий. В результате этой работы должны быть сформированы сильные некоррупцированные и эффективные институты саморегулирования, которым мо-

жет быть передана часть функций, исполняемых сейчас государством.

Важной составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование действующей системы контроля и надзора, направленной на дальнейшее сокращение административных ограничений предпринимательской деятельности. Оптимизация контрольных надзорных функций должна обеспечить решение задач по созданию единого правового поля, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Особой составляющей оптимизации функций органов исполнительной власти является разработка и широкое применение аутсорсинга — механизма выведения определённых видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путём заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Мировой опыт свидетельствует, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность осуществления административно-управленческих процессов, более эффективно контролировать издержки деятельности, фокусировать внимание органов исполнительной власти на основной деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, число административного и управленческого персонала, что приведёт к существенной экономии бюджетных средств.

Повышение эффективности государственных закупок требует безотлагательного формирования и принятия федеральной контрактной системы, соблюдение принципов открытости и гласности каждой закупки, ведения открытого и доступ-

ного всем реестра государственных контрактов, введения только электронных торгов при жесткой регламентации процедур закупок.

Создание и внедрение механизмов повышения открытости государственных и муниципальных органов позволит наладить действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений, затрагивающих их права и законные интересы. К таким механизмам следовало бы отнести:

- раскрытие информации о деятельности всех органов государственной и муниципальной власти;

- проведение публичных обсуждений и общественной экспертизы всех подготавливаемых решений, затрагивающих права и законные интересы граждан;

- включение представителей гражданского общества в коллегии надзорных органов, рабочие группы, другие структуры по подготовке нормативных правовых актов и иных решений;

- определение рейтингов органов исполнительной власти и местного самоуправления по критерию открытости.

Модернизация системы информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти должна осуществляться на основе внедрения международных стандартов и создания системы мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставления услуг, результативности федеральных, региональных и ведомственных антикоррупционных программ, проведения закупок для государственных нужд, информационной открытости органов власти, развития гражданского общества участия его представителей в процессе подготовки и принятия практических решений. В ходе реализации этих мероприятий нужно внедрить в практику проведение социологических обследований, перейти на но-

вые национальные классификаторы, гармонизированные с международными аналогами, сформировать систему показателей результативности, осуществлять текущий мониторинг и оперативный анализ информации в целях своевременного обнаружения отклонений от планов реализации проектов (программ).

Мониторинг реализации антикоррупционных программ позволит определить приоритетные направления антикоррупционных мероприятий, оценить их эффективность и своевременно корректировать антикоррупционные программы. При этом система мониторинга должна предусматривать измерение уровня коррупции; определение структуры коррупции по органам власти, отраслям экономики и частному сектору; оценку эффективности антикоррупционных мероприятий.

Для того, чтобы административная реформа не забуксовала, а развивалась нужными темпами и согласованно, должна быть сформирована база данных об успешном опыте государственного управления, обеспечен широкомасштабный обмен по подготовке практических решений и успешной реализации антикоррупционных мероприятий, в том числе:

- внедрена система рейтингов качества государственного управления, позволяющая проводить сравнение достигнутого уровня целей административной реформы в различных органах исполнительной власти, определять причины неудач поощрять успехи;

- организован систематический обмен опытом с обсуждением и выработкой совместных решений по новым методам и механизмам управления, организационным решениям, структурным преобразованиям, оптимизации административно-управленческих процессов, применению стандартов государственных услуг;

— сформирована система поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества государственного управления, а также тех, чей опыт проведения административной реформы по конкретным направлениям признаётся лучшим.

Национальный план противодействия коррупции совершенно справедливо указывает, что в мероприятиях административной реформы заложен серьёзный антикоррупционный потенциал, который, по мнению авторов монографии, пока не реализован даже по самым несложным вопросам.

3. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ. ОСНОВЫ КОМПЛЕКСНОЙ ПРОГРАММЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Инициативы Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о повышении прозрачности власти и ограничении чиновничьего произвола могут быть отмечены историографами будущего как революционные по своему характеру. Как было показано в разделах 1 и 2, это не эффективный пиар-проект, облечённый в популистскую риторику и призванный поддержать электоральный рейтинг политической элиты в эпоху кризиса, а реальное понимание тупиковости ситуации для дальнейшего развития страны, желание реализовать политическую волю в борьбе с извечной язвой-бедой российской государственной машины.

В отличие от западных стран, в России не было системной борьбы с коррупцией, а имитация этой борьбы, в основном, сводится к редким успехам правоохранительных органов. Системность, предложенная российским президентом, предполагает борьбу с коррупцией со всех позиций — юридической, правоприменительной, экономической и морально — этической. Нельзя не согласиться с президентом РФ в том, что необходимо внедрить в общественное сознание неприятие к взяточничеству и коррупции вообще. У коррупции одна прописка — она живёт в наших головах. Поэтому необходимо начинать борьбу с коррупцией с сознания, с проведения мощной и комплексной информационной кампании, рассчитанной на несколько лет, то есть речь идёт о реализации предлагаемой авторами монографии программы «ЧЕСТНОСТЬ».

Серьёзная борьба (а не имитация) с коррупцией как системным общественным явлением ставит вопросы к самой сути, содержанию той общественно-политической системы, которая складывалась в последнее десятилетие в России. Речь должна идти о политической конкуренции, о партийной системе, о статусе государственных корпораций, о независимых СМИ, о благоприятных условиях развития так называемого «третьего сектора» и других аспектах системы. В общем, о тех институтах гражданского общества, которые объективно обеспечивают контроль за деятельностью власти, и без реального существования и функционирования которых общество не может по праву называться свободным и демократическим. В противном случае борьба с коррупцией так и останется благими помыслами, а несколько крупных разоблачений нечистых на руку чиновников лишь пиар-затравкой для социума с целью выпуска пара в период кризиса.

Таким образом, антикоррупционная политика в России должна стать постоянной частью государственной политики. Практически это означает, что нужно незамедлительно принять АНТИКОРРУПЦИОННУЮ ПРОГРАММУ, которая должна стать постоянно действующей системой ограничения коррупции. В последующих разделах монографии будут рассмотрены основные аспекты антикоррупционной политики и комплексной программы противодействия коррупции.

3.1 Основные предпосылки для формирования государственной антикоррупционной политики

Эффективная антикоррупционная политика должна базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных прин-

ципах. В этой связи авторы отмечают ряд принципиальных обстоятельств, которые было бы целесообразно учитывать в ходе реализации мероприятий антикоррупционной политики.

Первое. Надо исходить из того, что коррупция представляет собой постоянно самовоспроизводящееся явление, коренящееся в недрах самого уклада социальной жизни, не признающее культурно-этнических и территориальных границ. Поэтому очень важно в рамках государственной политики создать стабильные общенациональные основы ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанные на длительную историческую перспективу.

Второе. Приоритетным направлением антикоррупционной политики должно стать предупреждение коррупции, нацеленное на установление сфер правового регулирования, наиболее подверженных коррупции, принятие антикоррупционных стандартов, формирование антикоррупционного общественного сознания, мониторинг коррупционных факторов и эффективности реализуемых мер антикоррупционной политики, обеспечение прав и свобод граждан на доступ к информации о фактах коррупции и деятельности органов исполнительной власти.

Третье. Антикоррупционная уголовная политика должна быть вынужденной формой государственного реагирования на наиболее опасные формы коррупционного поведения, посягающие на конституционные права и свободы граждан, законные интересы общества и государства. Обеспечение эффективной реализации антикоррупционной уголовной политики связано с необходимостью формирования единой системы контроля и надзора, включающей государственный (парламентский, финансовый и специальный) и общественный контроль.

Таким образом, антикоррупционная политика должна обеспечивать согласованное применение правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причинённого коррупционными правонарушениями. Реализация государственной политики борьбы с коррупцией в России возможна только с участием в решении этой проблемы органов власти, ключевых компонентов гражданского общества (предпринимательства, независимых СМИ, общественных институтов) и общества в целом.

Средства массовой информации из-за неурегулированности юридических и экономических отношений между журналистами и их «хозяевами» постепенно становятся основной ареной распространения теневых и даже коррупционных соглашений. В итоге негосударственные СМИ рискуют превратиться из мощного отряда гражданского общества в инструмент борьбы между экономическими и бюрократическими кланами.

Российский бизнес в своей основе разделён на несколько неравных групп, отличающихся возможностями доступа к бюджетным средствам и административным ресурсам. К первой достаточно малочисленной группе относятся основные финансовые олигархические структуры, выросшие на огромных бюджетных деньгах и беспредельном доступе к органам государственной власти. Вторая группа включает российский бизнес, практически не имеющий доступ к бюджетным ресурсам и заинтересованный в нормальных правилах экономической игры, нацелен на условия реальной конкуренции при полном отсутствии сращивания власти и капитала, являющегося питательной средой коррупции.

Российское общество в последние годы достаточно успешно мобилизует общественное сознание на всё более настойчивую борьбу против проникающей ржавчины коррупции, на воспитание всё большей гражданской ответственности приверженность демократическим принципам развития.

Российские власти обеспокоены состоянием борьбы с коррупцией, но их усилия по участию в антикоррупционной кампании тормозится рядом обстоятельств, связанных с тем, что на достаточно высоком уровне есть лица, которым может быть инкриминирована коррупционная деятельность; существует большой пласт чиновников, не заинтересованных в изменении сложившейся ситуации; во власти сохранились и преобладают старые стереотипы, определяющие упрощённые подходы к решению задач, подобных борьбе с коррупцией.

Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых тяжёлых этапах демократических преобразований. Сложившиеся за многие годы негласные коррупционные схемы, основанные на личных контактах по установленным понятиям, нарушение которых опаснее, чем нарушение законов. Поэтому меры антикоррупционной политики должны быть системными, способными разрушать устоявшиеся коррупционные корпорации и кланы. С этой целью можно было бы реализовать в рамках государственной антикоррупционной политики целый ряд до сих пор не принятых у нас принципиально важных для искоренения коррупции положений, а именно:

- ввести прогрессивный налог на богатство, как это принято во многих развитых странах, что будет способствовать укрупнению гражданского общества и веры в справедливость;
- в государственной деятельности провести такие действия, чтобы не менее 80% собственности перешло в пенси-

онные фонды, страховые компании, то есть в собственность самих граждан, как это уже произошло в США;

— с целью оздоровления судебной системы, прокуратуры, полиции и других силовых структур крайне желательно ограничить срок работы руководителей этих структур не более 5-ти лет с последующим переводом, что позволит разорвать возможные коррупционные связи и корни их невидимого взаимодействия;

— следует наложить ограничения на численность так называемой «охраны», которая сейчас скорее напоминает маленькую вооружённую армию, участие которой в рейдерских захватах, так называемых разборках и других коррупционных деяниях в нашей жизни стали правилом для состоятельной элиты;

— при воспитании детей в школах и дошкольных учреждениях, студентов и курсантов военных училищ одним из главных должно быть привитие таких качеств, как честность, добросовестность и благородство, что в царской России было базой для системного воспитания детей, а в нашей жизни эти слова практически полностью исчезли из общения.

Угрожающие национальной безопасности масштабы коррупции не в последнюю очередь являются следствием отсутствия единой политики в области государственного финансового контроля. Финансовый контроль на региональном, а тем более на муниципальном уровне практически не регламентирован, в ряде регионов и вовсе отсутствует. Вне контроля остаются огромные «серые» зоны государственной и корпоративной экономики, порождающие коррупционную деятельность. Придание Счётной палате статуса единого конституционного органа независимого финансового контроля на основе принципов законности, объективности и гласности позволило бы закрыть коррупционные зоны в реальной

экономике на федеральном, региональном и муниципальном уровне, обеспечить охват государственным контролем всей системы формирования и использования финансов, а также усилить влияние общественной функции контроля в части открытости и искоренения коррупционных явлений в российском обществе.

Эффективным инструментом противодействия коррупции может стать перевод лоббизма в правовое поле. Лоббизм в России существует, но не оформлен как институт, не имеет правовой базы и функционирует «полуподпольно». Такой лоббизм имеет негативный оттенок, ассоциируется с коррупцией и связан с закрытостью функционирования власти, отсутствием плюрализма мнений.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года впервые утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы. Эти документы стали первыми программными документами, положения которых делают пока начальную попытку направленного воздействия на коренные причины коррупции в обществе. Одной из важнейших задач в этих документах является коренной перелом общественного сознания, формирование в обществе атмосферы жёсткого неприятия коррупции. Положения Национальной стратегии в соответствии с требованиями Указа должны реализовываться всеми органами власти, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами при формировании и исполнении бюджетов всех уровней, решении кадровых вопросов, в ходе принятия и реализации нормативных правовых актов путём активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Однако, несмотря на то, что комплексная программная работа по противодействию коррупции уже ведётся в течение нескольких лет по соответствующим пунктам Национальной стратегии и Национального плана, но, как следует из публичных высказываний С.В.Степашина, эффективность этой программной работы остаётся крайне низкой.

3.2 Основы комплексной Программы противодействия коррупции

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней должна наряду с реализацией антикоррупционной программы пронизывать все программы реформирования и модернизации государства и общества. В этом случае она выступает также в качестве инициатора реализации антикоррупционных мер и в смежных программах.

В данном разделе монографии с учётом разработок, приведенных в исследованиях (13, 15, 21), рассмотрены общие меры для антикоррупционной и других программ, как уже осуществляемых, так и тех, которые должны реализовываться в будущем. К таким мерам следует отнести экономику и сферу финансов, социальную сферу, судебную систему, местное самоуправление, государственную службу, гражданское общество и духовную сферу.

Экономика и сфера финансов — это та сфера деятельности, в которой реализация эффективных мер противодействия коррупции может дать наибольший антикоррупционный эффект. К таким мерам, прежде всего относится совершенствование механизмов и разумное сужение сфер государственного присутствия в экономике и наведение порядка в сфере государственных финансов.

В этой связи переход к реальным и реализуемым бюджетам способствует ликвидации ситуации дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера «личного усмотрения» при принятии чиновниками решений (кому давать, а кому нет или кому раньше, а кому позже, естественно за соответствующие взятки).

Важным моментом является обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров и другие подобные меры, которые создают предпринимателям возможность апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов.

Меры по совершенствованию налогового законодательства позволят уменьшить теневую, в более высокой степени заражённую коррупцией, зону экономики, ограничить возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов.

Уменьшение наличного оборота финансовых средств, расширение современных электронных средств расчёта, внедрение современных форм отчётности приведёт к усилению контроля за движением средств, снижению возможности для дачи взяток в наличном виде, а следовательно к ограничению, прежде всего низовой коррупции.

Социальная сфера — это второй по важности компонент антикоррупционной программы. Среди мер в этой сфере следует рассмотреть коммерциализацию части социальных, в том числе коммунальных, услуг и введение развитой системы конкуренции, что позволит резко снизить коррумпированность этого рынка дефицитных услуг.

Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества может стать одним из самых эф-

фективных средств противодействия низовой коррупции, так как общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию государственных функций, менее забюрократизированы и более доступны к общественному контролю.

При этом решаются такие важные задачи, как ограничение низовой коррупции, повышение эффективности реализации социальных функций государства и возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы — одна из ключевых задач реализации антикоррупционной программы, актуальность разработки и принятия которой обуславливается критической ситуацией в области борьбы с коррупцией. В этой связи необходимо коренным образом изменить систему подбора кадров в суды, нельзя допускать в судебную систему уволенных работников прокуратуры, полиции, юстиции, налоговых и таможенных органов, особенно допустивших коррупционные правонарушения, включая опубликование в официальных СМИ сведений о кандидатах в судьи в объёме и порядке, предусмотренном для кандидатов в депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Обстановка с состоянием коррупции в России настоятельно требует принятия законодательных мер по предоставлению безусловной независимости судебных органов от исполнительной власти и местного самоуправления с тем, чтобы полностью исключить проникновение коррупции в судебный корпус.

Укрепление местного самоуправления может существенным образом потеснить низовую коррупцию, в том числе за счёт введения реальной зависимости системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективных муниципальных структур. При этом местное самоуправление должно развиваться

одновременно с реализацией мероприятий антикоррупционной программы, в противном случае оно попадёт под контроль коррупционных группировок.

Реформа государственной службы является неотъемлемой частью антикоррупционной программы. Нужно предложить меры по дальнейшей отладке механизмов прохождения службы с учётом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев». Принятие на законодательном уровне и жёсткая реализация Этического кодекса государственного служащего взамен уже давно забытых и не выполняемых Общих принципов служебного поведения позволит сформировать в учреждениях государственной службы такую моральную атмосферу, в которой главными принципами станут честность и неподкупность как основа антикоррупционного поведения на государственной службе.

Усиление роли законности на государственной службе требует ради ограничения коррупции принятия таких мер, как разграничение компетентности чиновников; уменьшение сферы действий личного усмотрения; установление жёсткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, при котором гражданам всегда и полностью известны их права, а также обязанности чиновников; введение в ряде важных случаев уголовных мер ответственности для чиновников за нарушение законов не только при наличии доказуемого злого умысла.

Избавление от внебюджетных фондов, как правило, создаваемых чиновниками для ослабления бюджетного недофинансирования и функционирующих практически бесконтрольно, позволит противодействовать разрастанию коррупции.

Совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов может стать одним из главных факторов противодействия коррупции, так как пока объективно сохраняется

неослабевающая зависимость (особенно материальная) законодательной и судебной властей от исполнительной, будет слаб парламентский контроль за исполнительной властью.

Поддержка институтов гражданского общества может составить мощное противодействие коррупции, поскольку именно оно более всего заинтересовано в таком противодействии. Привлечение общественных организаций к полноценному сотрудничеству при решении такого глобального масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан для достижения целей обуздания коррупции.

Поэтому при реализации антикоррупционной программы необходимо эффективно задействовать широкие общественные круги, в первую очередь — предпринимательские, независимые СМИ и духовную сферу. При этом особо следует обратить внимание на воспитание правового и гражданского сознания, на привитие навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе — навыков антикоррупционного поведения. Эти вопросы в дальнейшем будут рассмотрены в разделе — программа «ЧЕСТНОСТЬ»

Ослабление влияния коррупции на политику следует решать, прежде всего, за счёт ликвидации очевидных недостатков функционирования выборных институтов, напрямую способствующих коррупции. Борьба за чистоту и прозрачность выборных процедур должна предотвратить возможность шантажа политиков после избирательных кампаний и тем самым предохранить общество от коррупционных решений, которые могут принимать такие политики вопреки интересам страны и её граждан.

Важно также предусмотреть в программе меры по уменьшению влияния коррупции на деятельность законодательных органов. Главным для этого является упрощение процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности.

В программе должны найти место инициативы оппозиционных сил по стимулированию создания партий, ответственных перед избирателями, прозрачных для них, обладающих механизмами политической социализации своих выдвиженцев и несущих за них ответственность.

Реализация антикоррупционной программы по рассмотренным направлениям должна подкрепляться подготовкой и принятием ряда законодательных актов, охватывающих разные сферы регулирования, среди которых могли бы быть:

- закон об основах антикоррупционной политики;
- закон о парламентской этике, этике высших должностных лиц, государственных служащих Российской Федерации, государственных служащих субъектов Российской Федерации и выборных муниципальных образований;
- закон о системе общегосударственной честности и добросовестности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности;
- закон о единой системе государственного финансового контроля в Российской Федерации;
- закон об органах финансового контроля субъектов Российской Федерации;
- закон о лоббистской деятельности.

Особое место в антикоррупционной программе должны занять меры, направленные на ревизию действующего законодательства в части исключения противоречий, создающих почву для чиновничьего произвола и коррупции, принятия норм прямого действия вместо многочисленных отсылочных норм, дифференцирования в Уголовном кодексе коррупционных действий, введения постоянно действующей экспертизы федерального и регионального законодательства, а также ведомственного нормотворчества на «антикоррупционную».

В целях постоянного информирования общества о ходе реализации антикоррупционной программы целесообразно предусмотреть комплекс следующих мер:

— стимулирование деятельности общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию;

— разработка, постоянное применение и использование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей;

— создание системы «локальной гласности» для информирования населения о действиях наиболее «выдающихся представителей» низовой коррупции;

— популяризация примеров успешной реализации мероприятий антикоррупционной программы.

Международное сотрудничество в ходе реализации антикоррупционной программы должно содействовать сближению основ законодательства в области борьбы с коррупцией, введению международных стандартов финансового контроля и учёта, обучению кадров, занятым борьбой с коррупцией.

Естественно ожидать, что на ранних стадиях реализации антикоррупционной программы могут возрасти показатели, характеризующие уровень коррупции в стране из-за введения чётких методов учёта и преодоления анемии правоохранительной системы. Следует также ожидать жесточайшее сопротивление формированию и особенно реализации такой программы на самых различных уровнях административной иерархии.

4. ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ ПОВЕДЕНИЯ

Всесторонний и действенный пересмотр системы общенациональной этики поведения в России может привести к столь значительным переменам, что они потребуют специальных политических и управленческих навыков. Важнейшим компонентом этой системы должна стать, по образному выражению Д.А.Медведева, атмосфера антикоррупционного поведения, то есть атмосфера поощрения честности и добропорядочности в обществе.

Этого общество вправе ожидать от своих лидеров. Если сами руководители нечестны, то усилия, направленные на борьбу с коррупцией, могут потерпеть крах, а общество разочаруется в проводимых ими преобразованиях.

Современная технологическая культура придаёт чрезмерное значение потреблению и владению вещами. Всё чаще личный успех и престиж измеряются материальным богатством, а не вкладом личности в общее благо. Это ведёт нашу цивилизацию к недостатку этики, который можно восполнить только с помощью образования. Поэтому нужно пробудить чувство гражданского долга, в особенности у молодёжи. Учебные заведения и все общественные институты должны разъяснять молодым людям, в чём состоит их гражданский долг, и воспитывать желание стать полезным членом общества. Необходимо объяснять молодёжи, что личное материальное благосостояние есть ценность, производ-

ная от благосостояния гражданского. Социальный капитал должен превосходить финансовый, ибо культура, имеющая своей целью только накопление материального богатства, является благоприятной почвой для произрастания сорняков коррупции.

Коррупция «сигнализирует», что в отношениях между гражданами, частным сектором и государством что-то неладно, и в качестве симптома этого заболевания она всё более и более становится явлением всеобщего характера. Каждый день СМИ сообщают о коррупции, при этом навязывая обществу, что служение обществу есть лишь удовлетворение личной алчности, а системы общенациональной этики поведения, целью которых является борьба с коррупцией, не справляются со своими задачами.

Борьба против коррупции, против служебных преступлений есть часть более широкой борьбы ради создания эффективной, честной и действенной системы управления. Поэтому цель заключается в значительном повышении уровня деловой этики и, следовательно, степени эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах.

4.1 Основные компоненты системы общенациональной этики поведения

В Великобритании комиссией Нолана разработаны основные принципы системы общенациональной этики поведения, по мнению авторов монографии, полностью применимые для всех сфер жизни и деятельности российского общества. К этим принципам относятся:

— бескорыстие, когда решения принимаются только с учётом общественных интересов, цели достижения финансовой

или иной материальной выгоды для себя, своей семьи или друзей не преследуются;

— неподкупность, при этом должностные лица не должны ставить себя в финансовую или иную зависимость от отдельных лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение ими профессиональных обязанностей;

— объективность, то есть при принятии решений, например, о назначении на ответственные посты, предоставлении контрактов, представлении к наградам и других решений должностные лица руководствуются только достоинствами кандидатов;

— подотчётность, в этой связи должностные лица подотчётны обществу за принимаемые решения и совершаемые действия, их деятельность должна быть открыта для самых тщательных проверок;

— открытость предполагает, что решения и действия должностных лиц должны быть в высшей степени открытыми для общества, эти решения должны быть обоснованными, а сокрытие информации допускается только в тех случаях, когда этого требуют высшие интересы общества;

— честность, когда должностные лица обязаны открыто заявить о любых личных интересах, имеющих отношение к их должностным обязанностям, и принимать меры к тому, чтобы возникающие вследствие этого конфликты интересов разрешались в пользу общества;

— руководство связано с тем, чтобы должностные лица поддерживали приведенные принципы, осуществляя руководство и подавая личный пример.

Утверждению принципов честности и неподкупности в жизни общества и на государственной службе может способствовать целый ряд факторов, в том числе законодательные меры; правила и кодексы поведения; религиозные, политичес-

кие и социальные нормы и ценности общества, требующие, чтобы политики были честны; профессионализм должностных лиц; осознание высшими должностными лицами, что они составляют элиту общества; серьёзное отношение политического руководства к вопросам морали как личной, так и общественной.

Все вместе эти элементы формируют и утверждают этические нормы общественной жизни и создают атмосферу, способствующую честности и политиков, и чиновников.

Система антикоррупционной этики поведения должна формироваться на базе реализации ряда принципиально важных требований.

Прежде всего, это требование о том, что система этических норм должна развиваться, поддерживаться, адаптироваться и регулярно обновляться во всех сферах жизни общества; её цели и намерения должны в равной степени и последовательно применяться ко всем сферам общественной жизни.

Второе требование состоит в том, что система этических норм должна быть самодостаточной и интегрированной. Если в ней имеются потенциально слабые места, необходимо ввести новые средства повышения подотчётности управленческих структур либо обновить и усилить уже существующие с тем, чтобы «обойти» слабости системы.

Третье требование исходит из того, что система этических норм нуждается в политической поддержке и руководстве, чтобы повысить степень доверия общества, но управлять ею и определять пути развития должны не только политики.

Эта система зависит от мельчайших изменений в процессе осуществления преобразований и нацелена на то, чтобы бороться с последствиями неудач и провалов, проистекающих от слабого контроля за нормами поведения или плохого исполнения предписаний; незаинтересованности или некомпетен-

тности руководства; монополии на полномочия по принятию решений; неадекватности информации о принципах финансирования и управления; слабости или полного отсутствия попыток осуществить контроль и наблюдение за контактами государственных служащих с частным сектором, при которых ценности, обычаи и процедуры, принятые там, проникают в сферу государственной службы.

Для утверждения и поддержки эффективности системы общенациональной этики поведения чрезвычайно важен пример руководителей страны и высокопоставленных чиновников. В установлении эффективной системы общенациональной этики поведения не в меньшей степени должны быть заинтересованы практически все составляющие гражданского общества — частный сектор, общественные организации, религиозные деятели, СМИ, профессиональные организации и, конечно же, рядовые граждане, ежедневно испытывающие на себе последствия коррупции.

Как подтвердили проведенные нами исследования, теоретические и методологические основы концепции системы этики поведения требуют глубокого осмысления. Опираясь на них решения должны учитывать сложившиеся реалии и соображения практического характера. Более того, эти решения должны быть увязаны с другими элементами всей общественной системы. Отсюда вытекает необходимость применения целостного системного подхода. При этом, по нашей оценке, предотвращение коррупции имеет большее значение, чем меры принуждения, то есть профилактика лучше лечения, и согласие, достигнутое путём сотрудничества, всегда будет более осмысленным и прочным, чем согласие, достигнутое силой.

Таким образом, основными компонентами системы общенациональной этики поведения, подтвердившими свою

действенность и успешность на практике и выдержавшими испытания реальной жизни являются следующие компоненты, обеспечивающие значительное снижение стимулов к коррупции:

- механизмы обеспечения подотчётности, честности и гласности в ходе осуществления демократических процедур, в частности, выборов и парламентской деятельности;

- создание творческого партнёрства между государственными органами и независимыми общественными организациями, ставящими своей целью борьбу с коррупцией;

- административная реформа и предотвращение конфликта интересов в сфере государственной и муниципальной службы, а также подотчётность государственных и муниципальных служащих;

- независимость судебной системы и обеспечение эффективности юридических процедур, ориентированных на борьбу с коррупцией;

- обеспечение принципов открытости и конкуренции при заключении государственных контрактов, а также саморегулирования частного сектора;

- механизмы, обеспечивающие чиновникам возможность докладывать о фактах коррупции, а также обеспечивающие независимый контроль за деятельностью системы государственных и муниципальных органов;

- недремлющая пресса, готовая исполнить роль сторожевого пса общества и повысить степень осознания обществом своих прав и обязанностей.

Следует также учесть, что наряду с приведенными компонентами системы общенациональной этики поведения в этой системе немаловажную роль имеют такие её элементы, как религиозные аспекты этических правил; семейная антикоррупционная этика; этика малых социальных групп; этические табу

в бизнесе; этический контроль на индивидуальном уровне; антикоррупционное гражданское и профессиональное образование; этические компоненты национальной идеологии.

Более детальное исследование этих элементов общенациональной этики поведения будет проведено в последующих разделах монографии, а также в рамках программы «ЧЕСТНОСТЬ».

4.2 Роль демократических процедур в системе общенациональной этики поведения

Считается, что демократия лучше, чем другие политические режимы, способна обуздать коррупцию посредством системы сдержек и противовесов, а также других важных механизмов, обеспечивающих принцип подотчётности. Она, как показали исследования, снижает степень закрытости власти, лишает её монополизацию и произвола, но не гарантирует честность и порядочность правительства и не ликвидирует коррупцию полностью. Она лишь ограничивает масштабы коррупции, уменьшает наносимый ею урон и сужает сферы её распространения.

В центре системы общенациональной этики поведения, основанной на принципах демократической подотчётности, находится выборный орган законодательной власти — Парламент, который выражает суверенную волю народа через выбранных им представителей. Парламент, как и любое другое демократически избранное законодательное собрание, являются ключевым звеном в организации и сохранении нормальной системы управления и в борьбе с коррупцией. Чтобы Парламент мог успешно реализовывать эту роль, он должен, во-первых, состоять из честных людей. Если же он предстаёт как собрание жуликов, получивших место путём подкупа, лести и

плутовства, то быстро теряет уважение и утрачивает способность осуществлять эффективное управление и бороться за сокращение коррупции.

Во-вторых, его полномочия должны простирается дальше, чем возможность принятия антикоррупционного законодательства.

Поэтому для того, чтобы Парламенту можно было эффективно бороться с коррупцией, необходимо обладать полномочиями принимать не только законы, но и решения об отстранении от исполнения полномочий любых должностных лиц государства и местного самоуправления, обоснованно подозреваемых в коррупции, до момента вынесения соответствующего судебного решения.

События последних лет в России показали, что переходный период в условиях организационного и этического вакуума может породить коррупцию в таких масштабах, которая способна похоронить весь демократический процесс или остановить его. Отсюда необходимость определить основополагающие правила формирования пользующегося безусловным авторитетом Парламента.

Политические партии — это средство, которое во многих странах используется для того, чтобы помочь избирателям определиться в своих политических убеждениях, а также предоставляет возможность тем, кто объединился на основе определённых убеждений, сформулировать свои позиции и представить их на суд народа. Будучи важным элементом политической жизни, политические партии выполняют ряд функций, в том числе:

- аккумулируют интересы различных общественных групп и выражают их требования;

- содействуют внутреннему миру и стабильности, предоставляя общественным группам возможность организованно

участвовать в политическом процессе и делая предсказуемыми последствия этого участия;

- выступают в качестве инструмента для мобилизации общественных сил, создания групп поддержки, социально-политической интеграции общества, а также в качестве носителей и распространителей политической культуры, позволяющей решать проблемы мирными средствами и обеспечивающей реальное участие народа.

Крайне опасно, когда политические партии получают безграничный контроль над жизнью общества и органами политической власти, не имеющий ничего общего с принципами демократии. В этом случае они подменяют собой государство и перерождаются в самодовлеющую олигархическую силу. Чтобы избежать такой ситуации, следует усилить полномочия Избирательной комиссии, обеспечить свободные и честные выборы руководящих органов партий, а также чётко разграничить функции политических партий и государства во избежание их слияния в единую административно-командную систему.

Без эффективного контроля за всеми источниками средств политических партий выборы могут очень скоро превратиться в аукцион, на котором последние торгуют своим будущим политическим влиянием, а их сторонники в частном секторе финансируют вероятных победителей, надеясь впоследствии (через коррумпированных политиков и чиновников) возместить свои инвестиции за счёт получения выгодных контрактов, причём размеры предполагаемой прибыли в несколько раз превысят вложенные средства.

Таким образом, незаконная финансовая поддержка не только способствует злоупотреблениям со стороны партии, рвущейся к власти, но и подрывает основы демократических выборов, разрушая доверие к жизненно важным социальным

институтам, без которого невозможно существование сильной и жизнеспособной демократии.

Контроль за деятельностью депутатов парламента имеет ряд важных особенностей, связанных с конфликтом интересов, контролем за имущественным состоянием, доходами, обязательствами и деловыми интересами парламентариев.

Поскольку Парламент создаёт законы, то зачастую парламентарии становятся своими собственными судьями, что позволяет им принимать нормы, защищающие конфиденциальность личной информации, и не проявлять никакого энтузиазма относительно мер, обеспечивающих этику поведения, особенно в части деятельности политического руководства.

Имунитеты и привилегии для парламентариев не должны позволять им избежать ответственности в случае задержания в момент получения взятки или совершения убийства, а лишь дают им возможность выполнять свою работу до вынесения судебного решения. Как правило, иммунитет и привилегии несут в себе коррупционный потенциал, они не должны давать возможность коррумпированным чиновникам укрываться за пределами досягаемости правоохранительных органов, а после того, как чиновник покидает свой пост, привилегии не должны больше на него распространяться.

4.2 Укрепление институтов системы гражданского общества — основа эффективной системы общенациональной этики поведения

Там, где усилия по борьбе с коррупцией не дают результата, как правило, отсутствует одна составляющая этой борьбы — участие в ней гражданского общества. Поэтому по результатам ряда исследований известно, что первое, с чего надо начинать борьбу, — это пассивность населения и установив-

шееся в обществе восприятие коррупции как свершившегося факта.

В этой связи очень важно правильно оценивать состояние гражданского общества и его антикоррупционный потенциал. Разрушение тоталитарных основ российского общества проходило с такой скоростью, что попутно были разрушены и не восстановлены до сих пор многие оправдавшие себя институты непосредственной демократии, в том числе общественные правоохранительные организации населения (более чем 12-ти миллионная организация добровольных народных дружин, 500-тысячная организация народных контролёров), товарищеские суды, общественные пункты охраны порядка и многие другие институты.

Игнорирование гражданского общества при разработке стратегии борьбы с коррупцией будет означать отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов. Привлечение возрождающегося гражданского общества к этой работе придаст процессам становления и развития системы общенациональной этики поведения более устойчивый и стабильный характер.

Многие исследователи (11, 13, 17, 19) показали, что влияние гражданского общества на качество управления достаточно сильное. Алекс де Токвиль объяснял силу демократии в США ростом и мощью «тысяч различных ассоциаций граждан, преследующих общую цель». Изучение зависимости системы управления от активности общества показало, что там, где граждане активно участвуют в жизни общества, они «ожидают от своих правительств следования высоким стандартам и добровольно подчиняются правилам, которые сами для себя установили».

Повышение роли институтов гражданского общества в обеспечении принципа подотчётности правительства «состав-

ляет суть всего вопроса о власти, гласности и прозрачности, роли общества и демократии». Выстроенная сверху и абсолютно закрытая структура автократических правительств сдерживает укрепление гражданского общества и позволяет чиновникам действовать в атмосфере отсутствия подотчётности, контроля и гласности. В частности, несмотря на огромное количество общественных организаций в бывшем СССР (более 100 только общенациональных организаций и несколько сотен тысяч локальных общей численностью свыше 30 млн. человек) и внушительное представительство почти во всех сферах социальной жизни, создавалась лишь иллюзия широкого участия населения в управлении государственными делами. На самом деле все они находились под жёстким контролем КПСС, выполнявшей надгосударственные функции и поощрявшей только те формы общественной активности, которые соответствовали интересам партийной олигархии. Неспособность партийно-номенклатурных диктатур обеспечить эффективное управление, защиту гражданских свобод и социально-экономическое развитие своих стран привела большинство из них к краху, показав тем самым бесперспективность построения контролируемого гражданского общества.

Сменившие эти режимы «молодые демократии» далеко не всегда придерживались основных принципов демократии. Наглядным примером этого может служить опыт российских правительств, которые ни разу не продемонстрировали стремления к тому, чтобы использование международной финансовой помощи, процессы приватизации, социальные реформы и другие преобразования осуществлялись под контролем общественных организаций. Это стало одной из причин, позволивших председателю комитета по банкам Палаты Представителей Конгресса США Джеймсу Личу сделать заявление о том, что «мы хотели помочь России в переходе от коммунизма к

рыночному демократическому обществу, а вместо этого получили страну воров-олигархов».

Российское политическое руководство и сейчас не стремится к тому, чтобы содействовать становлению институтов системы сильного гражданского общества, поскольку видит в нём в борьбе за власть и влияние. С момента принятия Конституции Российской Федерации в России ни разу не проводился референдум, не создавались наделённые значимыми полномочиями парламентские и общественные комиссии по контролю за расходованием бюджетных средств и средств резервного фонда. Результаты проверок Счётной Палаты никогда не становились доступными обществу, а выявленные злоупотребления в высших органах государственной власти оставались не наказанными. Самый вопиющий пример безответственности и безнаказанности — это итоги приватизации, информация по которой только частично попала в СМИ.

Лишь недавно российские политики и государственные деятели почувствовали рост самосознания общества (в том числе, по результатам декабрьских митингов 2011-2012 года) и стали осознавать, что нарождающиеся демократические институты на переходном этапе слишком хрупки, а рыночные силы сами по себе недостаточно крепки для обеспечения социально-экономической справедливости, если институты гражданского общества слабо организованы и не участвуют в процессе принятия решений. Сейчас крайне важно избежать стадии заигрывания с гражданским обществом, создавая иллюзию непосредственной демократии.

Гражданское общество обладает знаниями и связями, необходимыми для решения проблем коррупции, которыми не могут обладать ни органы государственной власти (местного самоуправления), ни частный сектор. Именно в интересах гражданского общества вести борьбу с коррупцией, поскольку

ку оно становится главной её жертвой. По мере приближения центральной власти к руководителям на местах в сферу коррупции вовлекаются всё новые и новые действующие лица на местном уровне, состоящие, как правило, в непосредственном контакте с гражданским обществом.

Таким образом, гражданское общество, благодаря знанию местных проблем, в принципе получает возможность выявлять, контролировать и в зародыше пресекать коррупцию в административной системе местного самоуправления. В свою очередь это может стать хорошей тренировочной базой для эффективной борьбы с коррупцией на общенациональном уровне.

Проведенный в этом разделе анализ позволяет сделать вывод о том, что наличие коррупции в любом обществе сигнализирует об имеющихся в отношениях между гражданами, частным сектором и государством симптомов тяжёлого заболевания, а система общенациональной этики поведения не справляется с этими задачами. Исследованиями показано, что наибольший эффект в противодействии коррупции заложен в значительном повышении уровня деловой этики и степени эффективности, честности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах. При этом, антикоррупционная деятельность должна включать такие принципиально важные элементы, как:

- ясно выраженное нравственно честное стремление политических лидеров бороться со всеми проявлениями коррупции, где бы они ни имели место;

- более эффективные действия по предотвращению и профилактике коррупции и серьёзные устремления изменить саму систему, а не устраивать периодически «охоту на ведьм»;

- принятие всеобъемлющего антикоррупционного законодательства с нормами только прямого действия и воплоще-

ние его в жизнь силами органов и учреждений, неподкупность которых не подвергается сомнению;

- определение сфер деятельности правительства, наиболее предрасположенных к коррупции, и честно исполненный безотлагательный пересмотр как основополагающих законодательных нормативно-правовых актов, так и административных процедур;

- установление наиболее сбалансированных, добропорядочных и взаиморегулируемых отношений между государством, местным самоуправлением, общественными организациями, частным сектором и отдельными гражданами.

Практика подтверждает, что успехи реформаторской деятельности, направленной против коррупции, пока очень редки, а провалы, к сожалению, ещё многочисленны. Слишком громкие обещания, ведущие к преувеличениям и нереальным ожиданиям, в конечном итоге приводят к потере общественного доверия, а проведение «реформ ради реформ» без должной координации, исключительно «сверху» и не затрагивающих правящие структуры, объясняется неспособностью создать такие механизмы реформ, которые пережили бы конкретных людей их затеявших.

Основным фактором успеха усилий в борьбе с коррупцией — будь то реформа программ, реорганизация системы управления или реформа системы правоохранительных органов — является необходимость поддержки со стороны всего общества. Важную роль призвано сыграть гражданское общество в широком значении этого понятия — религиозные деятели, ассоциации предпринимателей, профессиональные союзы и иные общественные организации. Они в сотрудничестве с правительством и частным сектором должны помочь обществу осознать, насколько велик вред, наносимый коррупцией.

Прежде всего, следует выяснить, как общество воспринимает и оценивает степень коррупционной поражённости и сами коррупционные проявления, а также определить основные источники их возникновения. Для этого надо максимально задействовать СМИ и реально обеспечить условия нормального функционирования свободной прессы, включая принятие закона о свободе информации, открывающего доступ гражданам и журналистам к информации из властных структур; отмену или пересмотр законов, касающихся клеветы, оскорбления личности и так называемых ложных доносов с целью исключения возможности их использования для давления на граждан и прессу; ликвидацию завуалированной цензуры в СМИ; ликвидацию дискриминации отдельных СМИ со стороны органов власти; обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных СМИ.

И последнее, по нашему глубокому убеждению, ведение эффективной борьбы с коррупцией невозможно без становления и развития в России эффективной системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности, разработке которой будет посвящён следующий раздел монографии.

5. СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ СИСТЕМЫ ОБЩЕГОСУДАРСТВЕННОЙ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЧЕСТНОСТИ И ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ ВО ВСЕХ СФЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ, КОММЕРЧЕСКОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

5.1 Актуальность проблемы и необходимость ее решения программными методами

Коррупция представляет собой постоянно самовоспроизводящееся явление, коренящееся в недрах самого уклада социальной жизни, не признающее культурно-этнических и территориальных границ. Искоренение коррупции или быстрое и устойчивое ее низвержение до социально незначительного уровня на основе единовременных планов или программ представляется крайне проблематичным.

В этой связи должны быть **созданы стабильные общенациональные основы** ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанные на длительную историческую перспективу.

Приоритетным направлением в системе противодействия коррупции, как показывает опыт международной и российской практики является предупреждение коррупции, которая предусматривает решение следующих задач:

- мониторинг коррупциогенных факторов и установление приоритетных сфер правового регулирования, наиболее подверженных коррупции;
- определение антикоррупционных стандартов (гарантий, ограничений и запретов), обеспечивающих предупреждение или уменьшение коррупции в каждой из этих сфер;

— формирование антикоррупционного общественного сознания и навыков поведения в соответствии с принятыми стандартами;

— определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и правоприменительной деятельности для защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий коррупции;

— разработка, постоянное применение и использование с профилактическими целями в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, в том числе коммерческие, решения ветвей власти и деятельности конкретных их представителей;

— создание механизмов значительного ограничения и сведения к минимуму коррупции в политике, экономике, сфере финансов и социальной сфере, правоохранительной системе, на государственной службе, в органах исполнительной власти и местного самоуправления.

Отсюда следует, что реализация поставленных перед системой предупреждения задач потребует согласованного применения правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер для достижения наибольшей эффективности системы противодействия коррупции. Однако профилактика коррупции, в основе которой лежит устранение или ослабление ее криминальных факторов, намного дороже обычных мер уголовной репрессии.

По этой причине в большинстве современных государств, в том числе и в России, преследование за коррупционные преступления находит большее применение, чем предупреждение. В результате нарушается баланс репрессивных и профилактических мер борьбы с коррупцией в пользу репрессий.

В случае, когда нарушен баланс и отдается приоритет карательным мерам, правовое регулирование противодействия коррупции сводится к представлению самых различных деклараций о доходах и имуществе уже практически всеми должностными лицами, кроме олигархов, внесению законодательных актов о конфискации имущества и доходов, которые опять же ударят по самым «низам», введению всевозможных ограничений чиновникам по трудоустройству на работу после увольнения и многие другие репрессивные меры вплоть до отправления специальных поездов на Север, что приведет к еще большим репрессиям, явным злоупотреблениям властью и становлению нового коррумпированного режима. Все это уже было в советское время.

Несмотря на все это, неотвратимость ответственности за коррупцию остается утопией как с теоретической, так и с практической точки зрения. Наказание назначается примерно в одном из ста тысяч случаев дачи или получении взяток. Эффект воронки применительно к другим коррупционным правонарушениям выглядит еще более впечатляющим. Поэтому вряд ли среднестатистический коррупционер в состоянии воспринять подобную угрозу возмездия как серьезное препятствие к совершению коррупционных действий. Более того, само законодательство предусматривает ряд оснований для неприменения наказания, даже в случаях вынесения обвинительного приговора.

Отсюда наряду с задействованием уже принятых репрессивных антикоррупционных мер возникает острая необходимость значительно повысить эффективность реализации задач, поставленных перед профилактикой коррупции как основополагающим факторам противодействия коррупции. Для этого, прежде всего, следует провести всесторонний и действенный пересмотр системы общенациональной этики поведения,

сосредоточив главные усилия на становлении и развитии в России **системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности.**

Ученые утверждают, что если в обществе отсутствует атмосфера честности, то о противодействии коррупции вести речь бессмысленно. Об этом же говорил патриарх Кирилл в последнем интервью ВГТРК, только в отношении модернизации. Если сами руководители нечестны, то усилия, направленные на борьбу с коррупцией, могут потерпеть крах, а общество в них разочаруется. Комиссия Нолана (Великобритания, 1995 год) разработала семь принципов применимых ко всем аспектам общественной жизни, а именно: **честность, бескорыстие, неподкупность, объективность, подотчетность, открытость, руководство.**

Утверждению принципов честности и неподкупности в жизни общества может способствовать целый ряд факторов, в том числе:

- законодательные меры;
- наличие и состояние системы гражданского общества и его антикоррупционного потенциала;
- правила и кодексы поведения;
- этические компоненты национальной идеологии;
- религиозные, политические и социальные нормы и ценности общества, требующие, чтобы политики и чиновники были честны;
- антикоррупционное гражданское и профессиональное образование;
- профессионализм должностных лиц;
- осознание высшими должностными лицами, что они составляют элиту общества;
- серьезное отношение политического руководства к вопросам морали как личной, так и общегосударственной.

Все вместе эти элементы формируют и утверждают этические нормы общественной жизни и создают такую атмосферу, которая будет способствовать тому, чтобы политики, чиновники, предприниматели и граждане были в большинстве своем честными. В таких условиях законы, а также формы и методы общественно-полезной деятельности будут достаточно эффективны для того, чтобы коррупционное поведение следовало рискованным и невыгодным занятием.

Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе — навыков антикоррупционного поведения.

В условиях реализации мер по противодействию коррупции необходимо актуализировать роль общественных объединений при организации деятельности, результатами которой являются условия, средства и арсенал по противодействию коррупции.

Коррупция, как явление социальной жизни, требует конструктивного и более основательного теоретического осмысления. При этом, рассмотрим такие виды коррупции как взяточничество, финансовые растраты и присвоение имущества, фаворитизм, злоупотребление служебным положением (в широком смысле), кумовство и другие коррупционные проявления.

Общим для этих видов коррупции является то, что причины этих деяний состоят в желании увеличить свое имущественное состояние, желание жить в роскоши; реализации (с безусловным опасением и подспудным страхом наказания) определенной традиции в рамках того круга людей, среди которых осуществляется деятельность; волевым попустительстве собственных гадких страстей, откуда выходит последующий порядок действий.

Первая из этих причин обусловлена тем, что определенное множество людей стремится почувствовать себя в таком искусственном состоянии существования, которое позволяет называть другим свою инаковость и квалифицировать себя как могущественное создание мира.

Вторая причина обусловлена тем, что в рамках современной индустриальной культуры у людей наличествует умышленное соблюдение тех принципов существования, которые открывают возможности вхождения в условный круг избранных лиц, конструирующих определенную субкультуру, и могущих делать то, что непозволительно людям вне этого круга.

Третья причина обусловлена тем, что в человеческом существе проявляется необузданное начало (как производная от «дьявольской» природы разрушения) хаоса, энтропии. Это начало выводится на «белый свет» для того, чтобы воспользоваться стихией разрушения как инструментальной силой для подчинения других людей.

Таким образом, люди занимаются взяточничеством для того, чтобы, во-первых, иметь ресурсы, силу и возможности для активного противостояния с другими людьми; во-вторых, чтобы быть в положении тех, кого оценивают и признают, как могущественных субъектов.

Исходя из этого, можно сделать вывод, что люди могут не заниматься взяточничеством, если с ними что-то сделать. Для этого можно рассмотреть два таких реальных варианта, как изменить саму природу нынешнего человека; создать набор таких вещей, которые позволят человеку ощущать собственную значимость, величавость и могущественность без той системы действий, которую называют коррупцией.

В первом варианте, по сути, подразумевается акт формирования сознания человека, внесение нового сознания. Тех-

нически это осуществимо в условиях использования современных психотехнологий, робототехники, компьютерной техники и нанотехнологий.

Во втором варианте подразумевается ускоренный процесс воспитательного воздействия с внушением новых ценностей и новой картины мира со всеми сопроводительными идеями. Технически это осуществимо с помощью современных средств психо-педагогического воздействия.

Решение таких задач вполне возможно с привлечением нравственно ответственных людей, являющихся признанными эмоциональными лидерами в рамках современных социальных сообществ, занимающихся перестройкой сознания и образа жизни людей во вселенной новых идеалов, нравственно чистых ценностей; тех людей, кто нравственно и технически способен формировать новые общества с ценностной начинкой; существующих социальных институтов и организаций, реализующих политику создания нового человека — человека нравственно ответственного, реализующего более мощные и пространственно-всеохватные цели, чем цели коррупции.

Однозначно, наиболее мощный и глубинный эффект создают конкретные люди. Однако более стойким эффектом и более защищенными в рамках существующего общества являются общественные организации.

Общественные организации могут влиять на эффективность борьбы с коррупцией в целом на основе юридической помощи активистам (к примеру, консультационная работа, делегирование юристов); просвещенческой деятельности (к примеру, в условиях образовательных учреждений на спецсеминарах); созданию условий противостояния с помощью агитации, пропаганды, организации антикоррупционных мероприятий; сопровождения деятельности отдельных сознательных граж-

дан по противостоянию коррупции в целом; общего информирования (к примеру, СМИ); проведения социальных экспертиз (с обязательным подбором и делегированием экспертов) и доведения результатов экспертиз в Общественные палаты регионов, ФСБ, органы власти по борьбе с коррупцией; проведения исследовательских работ (к примеру, криминологических, экологических и прикладных социологических исследований) с выделением рекомендаций к практической реализации; составления досье, психологических портретов, баз данных коррупционеров; лоббирования принятия пакета законов по борьбе с коррупцией (через своих представителей в органах законодательной власти); создания социальных сетей с участием различных общественных организаций по сотрудничеству в борьбе с коррупцией в целом; организации общественных советов по опубликованию деятельности муниципальных государственных чиновников.

Таким образом, общественные организации воздействуют на сознание людей, в частности, на образ собственного «Я» со всеми последствиями в сфере поступков и организации поведения; символическое поле публичной демонстрации деятельности конкретных людей, в частности, на образы того, как люди кого-то видят («Он») и как рассматривают, растолковывают его деятельность; средства контроля за сферами коррупционных интересов.

Общественные организации инициативно участвуют в оформлении поля публичной демонстрации деятельности конкретных людей, сообществ и коллективов.

Механизмами воздействия на это поле являются средства массовой информации: телевидение, газеты, журналы, радио; Интернет-средства: сайт, форумы, блоги; «дворовые СМИ»: листовки, брошюры и прочие материалы; образы (имиджи) в сознании других людей.

При существующих обстоятельствах жизнедеятельности государства и функционирования общественных организаций чрезвычайно важна целостная социально-культурная работа с населением. Поэтому на первом этапе крайне существенна профилактическая деятельность по противостоянию коррупции в целом. Профилактическими мерами могут быть такие, как утверждение стандартов открытости и прозрачности и связанных на них процедур деятельности; выработка стратегий локализации и уменьшения стимулов к коррупции в целом; создание антикоррупционной социально-культурной традиции и воспитание в духе этой традиции тех, кто вступает в коммуникацию.

Отсюда следует, что главное противостояние коррупции должно идти в поле социально-культурного воспитания и усвоения традиций антикоррупционных процедур деятельности при активации ценности «бессребреничества». Поэтому одной из целей деятельности общественных организаций с помощью образовательной работы должно стать формирование нового поколения людей, ценности которых вне коррупции.

Как отметил на встрече с редколлегией «Парламентской газеты» заместитель Председателя Совета Федерации Ю.Л. Воробьев: «Вопросы воспитания в человеке честности, порядочности, отвращения к злоупотреблению служебным положением, бытовому хамству, цинизму и лицемерию решаются сначала в семье, потом в школе, а затем в дальнейшем образовательном и воспитательном процессе. И если этот момент упущен, скажем, из-за неважности, а важно лишь помнить законы, то ничего не сможем добиться в целом в противодействии коррупции.

Хотим мы этого или нет, но нам все равно придется заниматься нашими детьми, чтобы получить результат. Если мы го-

ворим одно, думаем другое, а делаем третье, то все равно из такого воспитания ничего хорошего не получится. Дети понимают, что расходятся дела и слова. Конечно же, правильный воспитательный процесс должен быть организован не только чтением лекций и рассказов, что такое хорошо, а что такое плохо, но и, прежде всего, положительным примером старших. Поэтому второе важное условие после совершенствования законодательства — это работа с людьми, кадровая политика, воспитание соответствующей культуры. Без этого никакой борьбы с коррупцией не получится.

Поэтому борьба с коррупцией — это всесторонняя работа по улучшению общества, человека. И если мы не добьемся этой цели, то нам никогда не удастся улучшить жизнь в нашей стране. Только технологии этого не дадут, самое главное — человеческий фактор».

На этой же встрече Ю.Л.Воробьев подчеркнул, что нужна отдельная кропотливая работа как с простыми гражданами, так и людьми, работающими во власти. Они недостаточно привиты от коррупционного изъяна, нет у них этого в культуре. Значит, надо менять нашу культуру, менять образ жизни, вносить изменения в законодательство. Новые законы не должны иметь коррупциогенный характер и необходимо сформулировать специальную государственную программу, которая была бы направлена на решение изложенных проблем и усиление доверия граждан к власти.

Таким образом, сложный комплекс проблем и изложенные аспекты правового, политического, экономического, криминологического, образовательного, воспитательного и психологического характера по противодействию коррупции обуславливают необходимость выполнения научных исследований, научно-практических и организационных мероприятий по становлению и развитию эффективной системы общегосудар-

ственной честности и добропорядочности в рамках **специальной программы**, как одного из разделов **Национального плана противодействия коррупции**.

5.2 Цели и основные задачи Программы

Целями Программы являются снижение уровня коррупции, обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий коррупции, формирование облика системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности и создание условий и механизмов для непрерывного интенсивного воспитания у российских граждан устойчивого антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения, как основополагающего фактора предупреждения и противодействия коррупции.

Основными задачами Программы являются:

а) формирование нормативно-правовых документов, включая проекты изменений и дополнений в действующие законодательные акты, регламентирующие создание в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности;

б) оптимизация модели и ядра системы, разработка, адаптация и экспертиза технологий, методов и средств, а также антикоррупционных стандартов образовательного процесса по воспитанию у российских граждан антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения;

в) создание специальных учебных пособий, мультимедийных учебников, программных продуктов и учебных видеofilьмов для образовательного процесса;

г) разработка и внедрение системы информационно-психологической поддержки эффективного функционирования организационно-управленческого ядра системы, региональных и муниципальных структур.

5.3 Сроки и основные этапы выполнения Программы

В рамках I-го этапа выполнения Программы (3-5 лет) предусматривается:

а) осуществить комплекс общесистемных мероприятий по формированию нормативно-правовой и законодательной основы, регламентирующей вопросы создания и развития в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности, включая вопросы формирования пилотного проекта Национального научно-методического центра и соответствующих региональных и муниципальных структур, подготовки развертывания на базе Академии пилотного научно-экспериментального комплекса для использования в системе общегосударственной честности и добропорядочности в интересах решения задач правового, экономического, образовательного и воспитательного характера, направленных на выработку устойчивого антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения, предупреждения коррупции и достижения наибольшей эффективности мер противодействия коррупции;

б) оптимизировать организационно-технологическую модель системы общегосударственной честности и добропорядочности, выделить управленческое ядро системы и разработать научно-методологическую и учебную базы, эффективные технологии и программные продукты для организационно-методического оформления первой очереди системы непрерывно-

го интенсивного воспитания у российских граждан устойчивого антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения;

в) организовать на базе Академии мониторинг и информационное взаимодействие в интересах выявления угроз коррупции, систематизации и анализа структурной динамики коррупции, а также изучение опыта и эффективности работы в мировом сообществе систем общегосударственной честности и добропорядочности в различных сферах деятельности.

На II-этапе выполнения Программы (10 — 15 лет) предусматривается:

а) дальнейшее развитие законодательной, научно-методологической и компьютерной базы, разработка мультимедийных версий учебников и учебных пособий и видеофильмов в интересах полномасштабного формирования системы общегосударственной честности и организации непрерывного образовательного процесса российских граждан в интересах воспитания антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения;

б) реализация научно-практических и организационных мероприятий по становлению в России системы общегосударственной честности и добропорядочности, завершение формирования пилотного проекта Национального научно-методического центра, соответствующих региональных и муниципальных структур и формирование системы образовательного процесса на всех уровнях обучения, включая дошкольное, по привитию российским гражданам устойчивого антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения;

в) создание на базе Академии научно-экспериментального комплекса для адаптации и экспертизы технологий, методов и средств, используемых в системе общегосударственной

честности и добропорядочности, а также в процессе информационно-психологического сопровождения образовательной деятельности по воспитанию антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения.

5.4 Основные программные мероприятия

В рамках Программы будет осуществлен комплекс взаимосвязанных и скоординированных мероприятий, включающий в себя:

а) формирование нормативно-правовой базы для становления системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности и обеспечение научно-методического и информационно-психологического сопровождения образовательного процесса на всех уровнях обучения по привитию гражданам России антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения;

б) оптимизация организационно-технологической модели, выделение организационно-управленческого ядра и реализация мероприятий по становлению и развитию системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике государственных, коммерческих и общественных структур как основополагающего фактора предупреждения и противодействия коррупции с учетом требований Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года (Страсбург), Национальной стратегии противодействия коррупции от 13 апреля 2010 года и федерального закона «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года;

в) выполнение комплекса научно-исследовательских, информационно-психологических и криминологических работ

по разработке научно-методологической и учебной базы, эффективных технологий и программных продуктов для ведения образовательной и воспитательной деятельности по формированию антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения российских граждан и эффективного функционирования системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике всех сфер деятельности.

Перечень конкретных программных мероприятий по реализации Программы с указанием сроков и объемов необходимого финансирования приведен в разделе 5.8

5.5 Ресурсное обеспечение Программы

Ресурсное обеспечение выполнения Программы осуществляется в рамках финансовых средств, выделяемых на реализацию Национального плана противодействия коррупции.

Общий объем финансовых средств из федерального бюджета на реализацию Программы составляет порядка 210-230 млн. руб. Эффект от внедрения системы может составить не менее 200-210 млрд. долларов в год.

В связи с концентрацией в составе Национального научно-методического центра высокопрофессионального интеллектуального потенциала в процессе его деятельности могут появиться внебюджетные источники финансирования за счет:

- выполнения договорных научно-исследовательских работ с заинтересованными организациями;
- оказания образовательных услуг и услуг по научно-методическому обеспечению деятельности коммерческих структур, частных компаний и акционерных обществ, органов контроля и аудита;
- привлечение грантов международных организаций.

5.6 Основные ожидаемые результаты выполнения Программы

Принятие и выполнение Программы позволит обеспечить:

а) создание эффективной системы предупреждения коррупции путем становления и развития в России системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике всех сфер государственной, коммерческой и общественной деятельности и формирования системы образовательной деятельности на всех уровнях обучения, включая дошкольное, по воспитанию у российских граждан устойчивого антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения, способных в случае полной реализации снизить в долгосрочной перспективе уровень коррупции не менее чем на **70%**, т.е. на 200-210 млрд. долларов США (по опыту мировых стран, внедривших эту систему), обеспечить защиту прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий коррупционных проявлений, а также обеспечить достижение наибольшей эффективности мер противодействия коррупции, определяемых Национальной стратегией и Федеральным законом «О противодействии коррупции»;

б) формирование стабильной общенациональной основы ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанные на длительную историческую перспективу и базирующиеся на установлении приоритетных сфер системы предупреждения; определение модели угроз, воздействия и последствий коррупции; воспитание общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами, обеспечивающими предупреждение или уменьшение коррупции в каждой из выбранных приоритетных сфер;

в) усиление влияния общественных структур и ключевых компонентов гражданского общества-предпринимательства,

независимых средств массовой информации, общественных институтов, религиозных деятелей, граждан и общества в целом на проявление коррупционных факторов в связи с включением в процессы контроля, надзора и предупреждения коррупции системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности и ее структурных элементов в региональных и муниципальных преобразованиях.

5.7 Управление и механизмы реализации Программы

Реализация Программы осуществляется под руководством **Директората**, являющегося юридическим лицом. Состав директората и экспертного Совета утверждается Президентом Российской Федерации.

На директорат возлагаются следующие функции:

- организация и проведение конкурса исполнителей на участие в выполнении Программы;
- организация экспертизы поступивших от исполнителей на конкурс предложений;
- определение по результатам конкурса Главных исполнителей разделов Программы;
- распределение между Главными исполнителями выделенных на выполнение Программы финансовых средств;
- заключение контрактов, координация и контроль за ходом работ по выполнению Программы.

На основе анализа результатов выполненных работ директорат Программы представляет заказчику — Администрации Президента Российской Федерации материалы о ходе выполнения соответствующих программных мероприятий за истекший год **до 1 марта** следующего года.

5.8 Перечень программных мероприятий по становлению и развитию в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности

№ п/п	Наименование мероприятия	Срок исполнения	Объем финансирования (млн. руб.)	Исполнители*
1	2	3	4	5
1.	Формирование нормативно-правовой базы для становления системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности:	3–5 лет	26,0–27,5	Директорат Программы, Научные, образовательные и общественные институты, университеты и отраслевые Академии
1.1.	Разработка проекта федерального закона «О системе общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности».		6,2	

1	2	3	4	5
1.2.	Разработка проекта федерального закона «О внесении изменений и дополнений в законодательные акты в области политической, экономической, финансовой, социальной, образовательной, правоохранительной и других сфер деятельности» в связи с вступлением в силу федерального закона «О системе общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности».		6,8	
1.3.	Разработка проекта федерального закона «О парламентской этике, этике высших должностных лиц, государственных служащих и чиновников региональных и муниципальных образований».		4,5	
1.4.	Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «О приоритетных сферах предупреждения коррупции в Российской Федерации»		3,0-3,5	

1	2	3	4	5
1.5.	Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении перечня антикоррупционных стандартов предупреждения коррупции в Российской Федерации»		3,3-3,7	
1.6.	Разработка проекта Постановления Правительства Российской Федерации «О мерах повышения эффективности образовательного и воспитательного процессов по привитию российским гражданам антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения».		2,2-2,8	
2.	Оптимизация организационно –технологической модели, выделение организационно-управленческого ядра и реализация мероприятий по становлению и развитию системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике государственных, коммерческих и общественных структур:	4-5 лет	69,0	Директорат Программы, Научные, образовательные и общественные институты, университеты и отраслевые Академии

1	2	3	4	5
2.1.	Разработка комплексной системы мониторинга угроз коррупции, проведение системного анализа структурной динамики коррупции и изучение опыта и эффективности работы в мировом сообществе систем общегосударственной честности и добропорядочности в различных сферах деятельности.		6,6	
2.2.	Разработка комплексной организационно-технологической модели для оптимизации состава, структуры, задач и выделения организационно-управленческого ядра системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике государственной, коммерческой и общественной деятельности.		8,2	
2.3.	Разработка и реализация пилотного проекта по формированию Национального научно-методического центра, его региональных и муниципальных структур.		20,8	

1	2	3	4	5
2.4.	Разработка концепции «Островов честности», организация и проведение экспериментов по реализации этой концепции в таких сферах деятельности, как государственные закупки, операции с земельными участками и местное самоуправление.		26,2	
2.5.	Разработка механизмов, организационно-технологических схем и этапов становления и развития в России системы государственной честности и добросовестности в деловой практике государственной, коммерческой и общественной деятельности.		4,2	
2.6.	Определение приоритетных коррупционных сфер, индексов коррупции и разработка антикоррупционных стандартов предупреждения коррупции.		3,8	
3.	Выполнение комплекса научно-исследовательских, информационно-психологических и криминологических работ в интересах научно-методи-	10–15 лет	44,8	Директорат Программы, Научные, образовательные и обществен-

1	2	3	4	5
	ческого и организационного сопровождения процесса становления и развития системы общегосударственной честности и добросовестности во всех сферах деятельности:			ные институты, университеты и отраслевые Академии
3.1.	Разработка методологических основ эффективного функционирования системы и формирования антикоррупционного общественного сознания и навыков антикоррупционного поведения.		4,2	
3.2.	Обоснование мер повышения эффективности образовательного и воспитательного процессов по привитию российским гражданам антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения.		4,8	
3.3.	Анализ имеющегося опыта применения кодексов этики поведения в парламентских структурах, высшем административном и ведомственных государственных Аппаратах и разработка методических рекомендаций по формированию общена-		3,7	

1	2	3	4	5
3.4.	циональной этики поведения и этическому воспитанию российских граждан. Разработка научно-методологической и учебной базы, эффективных технологий и программных продуктов для ведения образовательной и воспитательной деятельности по формированию антикоррупционного общественного сознания и навыков антикоррупционного поведения российских граждан и эффективного функционирования системы общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике всех сфер деятельности.		12,1	
3.5.	Разработка новой специальной и учебной литературы, включая мультимедийные версии и учебные видеофильмы по основам обучения и привития российским гражданам антикоррупционного общественного сознания и навыков антикоррупционного поведения.		15,2	

1	2	3	4	5
3.6	Разработка состава, структуры и реализация пилотного проекта создания системы информационно-психологического сопровождения процессов образовательной, воспитательной и общественно-полезной деятельности по формированию антикоррупционного общественного сознания и навыков антикоррупционного поведения российских граждан.		4,8	
4.	Развертывание в структуре создаваемого Академией изучения проблем национальной безопасности лечебно-реабилитационного Центра научно-экспериментального комплекса для адаптации, оценки эффективности и экспертизы технологий, методов и средств, используемых в процессе функционирования системы общегосударственной честности и добропорядочности, а также при решении задач образовательной и воспитательной деятельности, включая: • обоснование состава, структуры и задач научно-экспериментального комплекса;	3-5 лет	62,6	Директорат Программы, Академия изучения проблем национальной безопасности (Северо-Кавказское отделение)

1	2	3	4	5
5.	<ul style="list-style-type: none"> • приобретение, монтаж и отладка оборудования, лабораторной аппаратуры и компьютерной техники; • экспериментальная отработка комплекса в процессе реальной адаптации технологий, методов и средств с оценкой их эффективности; • эксплуатация и сервисное обслуживание научно-экспериментального комплекса. <p>Проведение организационно-методических мероприятий по пропаганде в средствах массовой информации, научных, деловых и общественных кругах острой необходимости внедрения в России такой системы как основополагающего фактора предупреждения коррупции, в том числе:</p> <ul style="list-style-type: none"> • подготовка материалов для циклов передач по радио и телевидению, разъясняющих цели и задачи системы; • организация и проведение семинаров, «круглых столов» и конференций. 	10–15 лет	7,8	Директорат Программы, Академия изучения проблем национальной безопасности (Северо-Кавказское отделение)

Представленный в монографии проект Программы «ЧЕСТНОСТЬ» был проработан в Институте законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (В.М.Жуйков), Счётной палате (С.М.Шахрай), Минэкономразвития России (С.В.Шипов), Минздравсоцразвития России (Д.В.Баснак), Минфине России (Е.П.Яковлева) и Духовной Академии Российской Православной Церкви (г.Сергиев-Посад, Владыко Евгений).

В заключении Счётной палаты отмечается, что «изложенные в проекте Программы подходы являются инновационными и их внедрение в жизнь могло бы оказать существенное влияние на организацию работы по предупреждению и противодействию коррупции. Высокий интеллектуальный потенциал Академии может быть также успешно использован для выполнения задач, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции на 2010-2011 годы, по организации проведения социологических исследований среди всех слоёв населения в различных регионах страны, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер, по подготовке методологических рекомендаций в вопросах противодействия коррупции, определения показателей для оценки эффективности реализации программ по противодействию коррупции и других задач».

В заключениях Минэкономразвития, Минздравсоцразвития и Минфина России также подтверждена инновационность предлагаемых технологий по искоренению коррупции. Однако организовать реализацию этих технологий с 2009 года не удаётся по самым необычным причинам. Минфин ссылается на то, что «проектировок на выделение бюджетных средств от главного распорядителя не поступало». Минздравсоцразвития предлагает для исполнения проекта Программы внести изме-

нения в Национальный план противодействия коррупции, сроки реализации которого уже завершены. Минэкономразвития, наряду с признанием инновационности подходов, что уже ведется «комплексная программная работа» по соответствующим пунктам Национального плана противодействия коррупции, эффективность которой по оценке Председателя Счётной палаты С.В.Степашина остаётся крайне низкой.

Представленный проект Программы в адрес Администрации Президента Российской Федерации (В.Ю.Суркову), Комиссии Государственной Думы по законодательному обеспечению противодействия коррупции (А.Н.Волкову), Комиссии Совета Федерации по совершенствованию правового регулирования противодействия коррупции (Ю.Л.Воробьёву), Минюста России (А.В.Коновалову), Председателю Координационного Совета Общероссийского народного фронта, Председателю Наблюдательного Совета агентства стратегических инициатив В.В.Путину, Председателю Всероссийской политической партии «Правое дело», Президенту инвестиционного фонда «Группа ОНЕКСИМ» М.Д.Прохорову оценки не получил, что противоречит действующему российскому законодательству.

Предвыборные заявления кандидата в Президенты Российской Федерации В.В.Путина и других кандидатов подтверждают актуальность реализации этой мировоззренческой Программы, так как выполнение предлагаемых в Программе работ позволит создать в России эффективные механизмы формирования в обществе нетерпимого отношения к коррупционному поведению. Последние инициативы патриарха Кирилла о создании Центров поддержки семьи также свидетельствуют о необходимости такой Программы, так как она может стать основополагающим фактором обеспечения интенсивного, непрерывного воспитания в семье, начиная с детского воз-

раста, и на всех этапах обучения и общественно-полезной деятельности, устойчивого антикоррупционного мировоззрения.

На национальном уровне эта система может быть представлена Национальным научно-методическим центром, который с участием авторитетных научных, учебных и общественных организаций, а также научно-методических структур религиозных конфессий России организует разработку, адаптацию и экспертизу технологий, методов и средств в интересах становления и развития системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах жизнедеятельности ОБЩЕСТВА и СЕМЬИ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Анализ экономических, социальных и правовых аспектов противодействия коррупции, проведенный в монографии, позволяет предложить некоторые скоординированные направления государственной антикоррупционной политики, удовлетворяющей требованиям национальной безопасности и международного сообщества.

Авторами в ходе исследования моделей коррупции выделены базовые подходы к ограничению коррупционных практик, нацеленных, прежде всего, на создание централизованной системы учёта и мониторинга действий чиновников, позволяющий отслеживать, какие решения и кем были приняты, какие ресурсы были выделены на их реализацию и каков был результат. Это даст возможность выявить отклонения от «нормативного поведения», а также сделать акцент на необратимости санкций за такие отклонения.

В качестве важного фактора борьбы с коррупцией выделено внедрение механизмов конкуренции в деятельность государственного управления. Иными словами, в монографии подтверждается, что проблемы противодействия коррупции вытекают из низкой компетентности чиновников и неэффективности государственного аппарата, то есть если хотим искоренить или ограничить коррупцию, надо бороться с болезнью, а не с её частными проявлениями.

Представляется, что в монографии удалось сложить основы государственной антикоррупционной политики и тем са-

мым предложить некоторые уточнения и дальнейшее развитие действующей Национальной Стратегии противодействия коррупции. Идея авторов о формировании постоянно действующей комплексной Программы противодействия коррупции и изложенные в монографии её концептуальные положения может стать убедительным развитием уже завершившихся краткосрочных Национальных планов 2008-2010 и 2010-2011 годов.

По нашему мнению, в Программе должна быть предусмотрена система дальнейшего развития антикоррупционного законодательства, предварительные наработки по которому проведены в ряде разделов монографии. В частности, предлагается, чтобы реализация этой Программы подкреплялась подготовкой и принятием ряда законодательных актов, охватывающих различные сферы регулирования, в том числе:

- закон об основах антикоррупционной политики;
- закон о парламентской этике, этике высших должностных лиц, государственных служащих Российской Федерации, государственных служащих субъектов Российской Федерации и выборных органов муниципальных образований;
- закон о системе общегосударственной честности и добросовестности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности;
- закон о единой системе государственного финансового контроля в Российской Федерации;
- закон об организации финансового контроля в субъектах Российской Федерации;
- закон о лоббистской деятельности.

В монографии исследованы приоритетные сферы предупреждения коррупции в России, обоснованы антикоррупционные стандарты и практические меры для формирования системы общенациональной этики поведения, повышения эф-

фективности образовательного и воспитательного процессов по привитию российским гражданам антикоррупционного сознания и навыков антикоррупционного поведения.

По результатам этих исследований предложена Программа научных исследований, научно-практических и организационных мероприятий по становлению и развитию в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех государственной, коммерческой и общественной деятельности (программа «ЧЕСТНОСТЬ»). На наш взгляд, реализация такой Программы может стать (одним из) основополагающим фактором в исторической перспективе искоренения или ограничения коррупции в России.

Литература

1. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ
2. Национальный план противодействия коррупции, утверждён Указом Президента Российской Федерации от 31 июля 2008 года №ПР-1568
3. Конвенция ООН против коррупции от 31 октября 2003 года
4. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года
5. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и план мероприятий по её проведению, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года №1789-р
6. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»
7. Указ Президента Российской Федерации от 3 марта 2007 года №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»
8. Указ Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 года «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»
9. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»
10. А.И.Кирпичников. Взятка и коррупция в России. СПб. : Изд. «Альфа». 1997
11. В.В.Лунеев. Преступность 20-го века. Мировой криминологический анализ. М. : Норма. 1997
12. С.В.Максимов. Эффективность общего предупреждения преступлений. М. : Академия МВД России. 1992

13. П.А.Кабанов. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск. 1995
14. Д.Ролз. Теория справедливости. Изд. Новосибирского университета. 1995
15. Проблемы борьбы с коррупцией. Сборник статей. М. : 1999
16. Коррупция в России: состояние и проблемы. Материалы научно-практической конференции 26-27 марта 1996 года. Выпуск 2. М. : 1996
17. В.Я.Пекарев. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М. : 2001
18. Федеральный закон «Об основах государственной службы Российской Федерации» от 31 июля 1995 года №119-ФЗ
19. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения). Научный редактор С.В.Максимов. М. : 1999
20. Г.К.Мишин. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. М. : 1991
21. Б.В. Волженкин. Коррупция. СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной Прокуратуры, 1998
22. В.Г.Попов, В.А.Коношенко, А.В.Попов. О национальном плане действий по искоренению коррупции в России. Доклад на научно-практической конференции 19-20 июня 2008 года, Ростовский юридический институт МВД России
23. Россия и мировой опыт противодействия коррупции. Материалы конференции. Вып. 1. М. : «Мир без коррупции», 1999
24. Уголовный кодекс Российской Федерации
25. А.А.Аслаханов. Особенности российской коррупции. Сборник статей. М. : Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1999
26. Г.Н.Красновский. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией. Сборник статей. М., 1999
27. В.П.Кувалдин. Борьба с коррупцией в дореволюционной России. Материалы научно-практической конференции 26-27 марта 1996 года. М., 1996
28. С.В.Максимов. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы. Сборник статей. М., 1999
29. П.Г.Пономарёв. Понятие коррупции и уголовно-правовые средства её сдерживания. М. : Академия МВД России, 1993
30. С.В.Максимов, С.И.Максимова. Коррупция в России и проблемы гражданского образования детей. Материалы межведомственной научно-практической конференции. М. : Академия управления МВД России.1999

31. В.В.Лунеев. Коррупция, учтённая и фактическая. Государство и право №8. 1996
32. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»
33. Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» №3132-1 от 26 июня 1992года
34. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» №3-ФЗ от 8 мая 1994 года
35. Федеральный закон «О Счётной палате Российской Федерации» №4-ФЗ от 11 января 1995 года
36. Федеральный закон «О федеральной службе безопасности» №40-ФЗ от Запреля 1995 года
37. Федеральный закон «Об оперативно-розыскной деятельности» №144-ФЗ от 12 августа 1995 года
38. Федеральный закон «О службе в таможенных органах Российской Федерации» №114-ФЗ от 21 июля 1997 года
39. Федеральный закон «О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» №7-ФЗ от 8 января 1998 года
40. Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе» №53-ФЗ от 28 марта 1998 года
41. Федеральный закон «О статусе военнослужащих» №76-ФЗ от 27 мая 1998 года
42. Федеральный закон «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» №128-ФЗ от 25 июля 1998 года
43. Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» №184-ФЗ от 6 октября 1999 года
44. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации
45. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях
46. Трудовой кодекс Российской Федерации
47. Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» №30-ФЗ от14 марта 2002 года
48. Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» №67-ФЗ от 12 июня 2002 года
49. Федеральный закон «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» №86-ФЗ от 10 июля 2002 года

50. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» №131-ФЗ от 6 октября 2003 года
51. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» №79-ФЗ от 27 июля 2004 года
52. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» №25-ФЗ от 2 марта 2007 года
53. Указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 года «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»
54. Национальная стратегия противодействия коррупции. Утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года №460
55. Национальный план противодействия коррупции на 2010-2011 годы. В редакции Указа Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года №460
56. А.Г. Баскаев. Проект федерального закона «О противодействии коррупции». 2001
57. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Внесён Президентом Российской Федерации 28 апреля 1998 года
58. В.И.Илюхин. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». 1999
59. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой 14 ноября 1997 года. Отклонён Президентом Российской Федерации.
60. В.И.Илюхин, В.А.Колмаков, В.И.Косых. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией», 1995
61. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой 12 октября 1994 года
62. Ю.Л.Воробьёв. Статья в « Парламентской газете» от 23 апреля 2010 года, №21(2437)
63. С.С.Ковалевский. Аналитическая записка о системе единого государственного финансового контроля. М. : ЦФТИ. 2005
64. В.Г.Попов. О мерах нормативно-правового регулирования антикоррупционной деятельности. Статья в научном издании. М. : АИПНБ. 2008
65. Заявление Всемирного Русского Собора «О национальной безопасности России на современном этапе». 2003
66. В.Н. Умников. Великий Социальный Синтез. М. : Раритет. 2001