

АКАДЕМИЯ ИЗУЧЕНИЯ ПРОБЛЕМ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ
МЕЖДУНАРОДНАЯ АКАДЕМИЯ ПРОБЛЕМ СОХРАНЕНИЯ ЖИЗНИ

В.Г. ПОПОВ, В.Н. УМНИКОВ

КОРРУПЦИЯ:
основные угрозы
и меры противодействия

Монография

Москва • Раритет • 2014

П57 Попов В.Г., Умников В.Н.
Коррупция: основные угрозы и меры противодей-
ствия: Монография. — М.: АИПНБ, Раритет, 2014. — 160с.

ISBN 978-5-85735-247-2

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

Особое место в книге отводится проекту 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.

Предлагаемая вниманию читателей монография является первым шагом на пути становления такой системы.

ББК 67.401.02+66.3(2 Рос)3

© Попов В.Г., 2014.
© Умников В.Н., 2014.
© Академ. изучения проблем нац. безопасн., 2014.
© Раритет, 2014.

Введение	5
Глава 1 КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ	13
1.1. Понятие и истоки коррупции. История коррупции	15
1.2. Состояние коррупции в России	31
1.3. Причины и условия возникновения коррупции	40
1.4. «Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лаяй»	47
Глава 2 НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ	60
2.1. Основы международного права по противодействию коррупции	61
2.2. Формирование в России правовой базы борьбы с коррупцией	70
2.2.1. <i>Квалификация коррупции по Уголовному кодексу Российской Федерации</i>	74
2.2.2. <i>Федеральный закон «О противодействии коррупции»</i>	79
2.2.3. <i>Нормативно–правовое обеспечение административной реформы — важнейший фактор противодействия коррупции</i>	83
Глава 3 АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, НАПРАВЛЕНИЯ	90
3.1 Основные предпосылки для формирования государственной антикоррупционной политики	91
3.2 Основы комплексной Программы противодействия коррупции	97

Глава 4	
ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ ПОВЕДЕНИЯ	104
4.1. Социальная комплементность — противоядие в борьбе с коррупцией	106
4.2. Основные компоненты системы общенациональной этики поведения	112
4.3. Роль демократических процедур в системе общенациональной этики поведения	116
4.4. Укрепление институтов системы гражданского общества — основа эффективной системы общенациональной этики поведения	120
Глава 5	
СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ СИСТЕМЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЧЕСТНОСТИ И ДОБРОПОРЯДОЧНОСТИ ВО ВСЕХ СФЕРАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ, КОММЕРЧЕСКОЙ И ОБЩЕСТВЕННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	126
5.1. Актуальность проблемы и необходимость ее решения программными методами	126
5.2. Цели и основные задачи Программы «Честность»	135
5.3. Сроки и основные этапы выполнения Программы «Честность»	136
5.4. Основные программные мероприятия	138
5.5. Ресурсное обеспечение Программы «Честность»	139
5.6. Основные ожидаемые результаты выполнения Программы «Честность»	140
5.7. Управление и механизмы реализации Программы «Честность»	141
Заключение	144
<i>Приложение: Перечень программных мероприятий по становлению и развитию в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности</i>	147
Литература	156

Введение

Тема коррупции остается очень сложной, очень тяжелой и, как ни горько это сознавать, чрезвычайно актуальной для нашей страны.

Общепризнано, что коррупция составляет одно из самых существенных препятствий для экономического роста и развития. Это, конечно, и международная проблема — проблема каждой отдельно взятой страны. Потому что не существует государств, где бы указанное явление отсутствовало совершенно. Но, как свидетельствует международная практика, борьба с этим злом может быть эффективной, если она проводится непрерывно, целеустремленно, системно.

Давайте зададимся простым вопросом: в каких странах уровень коррупции находится на низкой отметке? — В первую очередь, в тех демократических государствах, где создана современная свободная экономика, достигнут высокий уровень жизни населения и, что не менее важно, — развито правосознание граждан. Возможен и другой вариант: в тоталитарных государствах, где нет перечисленных условий, но создан мощный репрессивный аппарат, коррупция не будет проявляться откровенно, беззастенчиво, она уйдет в тень. Однако такое ее скрытое состояние также губительно для общества, поскольку она, как раковая опухоль, разъедает общественный организм изнутри. В переходных обществах коррупция зачастую имеет запредельно высокий уровень. Россия, находясь сегодня в этой,

переходной фазе, переживает все пагубные следствия разгула коррупции.

Большое влияние на состояние коррупции оказывают история государства, традиции, особенности национального характера, масса других факторов. В этом смысле коррупция в России имеет, к сожалению, вековые традиции. И сейчас она пронизывает все сферы общественной жизни.

Коррупция присутствует на разных этажах власти. Но есть и коррупция на бытовом уровне, — когда граждане «благодарят» за услуги, оказываемые им коммунальным работником, врачом, другим специалистом в свое рабочее, оплачиваемое время. Несмотря на очевидные различия в этих коррупционных проявлениях, все они одинаково опасны для общества, для нравственного здоровья нации. По данным Трансперенси Интернешнл, в 2012 году по индексу восприятия коррупции, отражающему оценку уровня коррупции предпринимателями и аналитиками, Россия занимала 133-е место из 174¹.

Есть еще один тревожный показатель: по данным некоторых социологических опросов, четверть российских граждан вообще не считают коррупцию ненормальным явлением. То есть в обществе отсутствует безусловная нетерпимость к коррупции как к институту.

Однако и дальше терпеть эту позорную и отвратительную практику мздоимства, незаконного обогащения нельзя. В разных слоях общества нарастает возмущение любыми коррупционными деяниями. В стране развернулась ширококомасштабная борьба с гидрой коррупции.

Такая борьба потребовала прежде всего формирования прочной правовой основы. Впервые за всю историю России создана нормативная база для противодействия коррупции.

¹ См.: <http://ru.wikipedia.org/wiki>. - Дата обращения 05.01.2013.

Во-первых, разработаны и утверждены Национальная стратегия и Национальный план противодействия коррупции (26, 27, 28)¹. Во-вторых, принят и вступил в силу пакет антикоррупционных законов (4, 6, 8, 21). Издан целый ряд указов Президента РФ, которые расширяют контроль за деятельностью государственных и муниципальных служащих, руководителей государственных корпораций (30, 32), введено декларирование их доходов и имущества.

Эффективное применение нормативных актов, деятельная позиция СМИ, усиление роли гражданского общества могут создать мотивации правового, юридически корректного поведения. Влияние этих трех факторов позволит сделать коррупцию не только незаконной, но и неприличной. Более того, осознание самими гражданами, что правильное и выгоднее жить по совести, по закону является очень важным стимулом.

Среди причин высокого уровня коррупции в России можно назвать также несовершенство политических институтов, непрофессионализм бюрократии, незнание населением законов, а нередко и пренебрежительное отношение к их неукоснительному соблюдению.

Прививать правовую культуру, честность и добропорядочность необходимо с самого раннего возраста. Надо создать такую ситуацию, чтобы сегодняшние дети росли с уважением к закону, пониманием того, что вершиной правосудия безусловно выступает суд, и его авторитет непререкаем. Чтобы успешно бороться с коррупцией, нужно не только сформировать сильное гражданское общество, но также воспитать в детях стойкое неприятие любых злоупотреблений, и в первую очередь со стороны тех, кто по своему служебному или должност-

¹ Здесь и далее по тексту в круглых скобках указаны относящиеся к обсуждаемому вопросу источники в соответствии с порядковым номером в библиографическом списке в конце книги.

ному статусу выступает от имени власти, олицетворяет ее различные ветви.

В борьбе с коррупцией каждый из нас должен стать примером гражданской добродетели, честности и добропорядочности — качеств, в немалой степени утративших за последние годы свою привлекательность для многих наших сограждан.

Поэтому цели этой борьбы должны быть ориентированы в том числе и на создание и укрепление общенациональной системы антикоррупционных этических правил поведения. В данной монографии именно на этом направлении обеспечения борьбы с коррупцией сделан наибольший акцент, так как оно указывает критический рубеж антикоррупционной системы, ту последнюю черту, за которой открывается пространство правового беспредела и вседозволенности, попрания человеческого достоинства и преступного пренебрежения общественным благом. Если отсутствует нравственное основание антикоррупционного сознания и поведения людей, — все другие барьеры и ограничения на пути распространения опасной заразы, требующие огромных и финансовых, и других затрат на борьбу с коррупцией, могут оказаться малоэффективными либо вообще бессмысленными.

Антикоррупционную деятельность пока нельзя признать успешной, сопоставив масштаб бедствия и значимость достигнутых результатов на пути его преодоления. По нашему мнению, эффективность усилий, направленных против коррупции, сводится на нет по следующим причинам.

Во-первых, из-за недостатка политической воли на самом верху государственного управления. Если первые лица государства искренне заявляют о стремлении обуздать коррупцию, то бюрократический аппарат, составляющий их окружение и выступающий непосредственным проводником их идей, является как бы демпферной зоной, сглаживающей, смягчаю-

щей остроту выводов и решений, возникающих на острие властной вертикали, что не позволяет реализовать в полном объеме кадровые, организационные и другие инновации, которые способствовали бы резкому улучшению ситуации.

Во-вторых, из-за отсутствия действенной координации между различными структурами в осуществлении реформирования политической, судебной, исполнительной и других систем, призванного создать такую среду, которая исключала бы самую возможность каких бы то ни было злоупотреблений со стороны любых должностных лиц. Реформирование, обновление, перестройка старых институтов — вещь объективно необходимая, но трудно рассчитывать на положительные результаты, когда неясно, каковы цели этих нововведений, ради чего они проводятся, и самое главное — непонятно, с кого спросить за их реализацию, кто должен отвечать за осуществление принятых в этом направлении решений.

В-третьих, из-за неспособности или нежелания государственного аппарата вовлечь в процесс реформирования обозначенных систем общественность и частный сектор. Отсюда — ограниченность подобных реформ: невозможность создания механизмов, обеспечивающих долговечность реформ, когда бы они переживали конкретных лиц, их затеявших; проведение реорганизаций, не затрагивающих правящие верхи и ограничивающихся только «мелкой рыбешкой». Следовательно, такие действия не могут не восприниматься населением и работниками, составляющими основание, нижний уровень в иерархии реформируемых структур, как несправедливые, волюнтаристские. А это вызывает апатию у широких масс, безучастное отношение общества к важнейшей социальной и нравственной проблеме нашего времени, что ведет к еще большему разгулу коррупции.

Анализ способов обуздания коррупции убеждает в том, что у общества есть немало ресурсов для этого.

Речь идет прежде всего о реальном обеспечении декларируемой и получившей законодательное закрепление свободы прессы. Лишь действительно независимые, свободные от экономического, политического и морального давления, откуда бы оно ни исходило, средства массовой информации способны выставить на всеобщее осуждение взяточников, казнокрадов и прочих любителей незаконного обогащения, сделать так, чтобы у них земля горела под ногами.

Укреплению свободы прессы может способствовать целый ряд мер, включающих принятие закона о свободе информации, открывающего гражданам, в том числе и журналистам доступ к полной и объективной информации о деятельности властных структур; четкое и однозначное правовое истолкование содержания и процедуры защиты чести, достоинства и деловой репутации, дабы исключить попытки «закрыться» этими понятиями от справедливой критики прессы и использовать их в целях давления на нее же; беспощадное преследование должностных лиц, кто пытается под тем или иным предлогом осуществлять цензуру в средствах массовой информации; повышение профессионального уровня журналистики; устранение дискриминации отдельных средств массовой информации со стороны органов власти; обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных СМИ.

Еще одной существенной проблемой в плане антикоррупционной борьбы представляется развитие институтов гражданского общества. Российское общество может и должно функционировать в условиях, в полной мере соответствующих принципам свободы и демократии. Это означает и возможность беспрепятственного создания различных самостоятельных, негосударственных объединений и организаций граждан, в том числе и таких, которые осуществляют общественный

контроль за решениями органов управления, выступают их оппонентами по принципиальным вопросам, — наподобие московского «Архнадзора»¹.

Процесс образования негосударственных организаций и других институтов гражданского общества должен быть простым, — но при этом необходимо создать надежные препятствия к тому, чтобы статус некоммерческих организаций использовался бы в мошеннических целях или служил прикрытием для преступных структур.

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

На наш взгляд, борьбе с коррупцией мешает не только разрыв между этическими и правовыми подходами, но и отсутствие ясного понимания необходимости их сочетания, сложившегося в мировой практике. Вот почему так важно заострить внимание сегодня на морально—этической стороне дела, на том, чтобы взятка, «откат», «роспил» или какие там еще способы преступного присвоения чужих денег становились постыдными.

При подготовке данной монографии авторы учитывали ряд обстоятельств, характерных для коррупционных проявлений (53, 57). Так, обращает на себя внимание тот факт, что коррупция *объективно присуща всем моделям социального устройства*, предполагающим делегирование обществом властных возможностей отдельным социальным институтам или лицам.

¹ Архнадзор — общественное движение, добровольное некоммерческое объединение граждан, желающих способствовать сохранению исторических памятников, ландшафтов и видов Москвы. Движение образовано 7 февраля 2009 года. — *Из Википедии.*

Второе обстоятельство связано с тем, что *превентивные меры*, направленные на предупреждение коррупции, должны быть приоритетными перед иными, в частности, репрессивными, способами борьбы с этим явлением.

Следующим важным обстоятельством является *необходимость системного подхода* в организации эффективной борьбы с коррупцией, что связано с использованием и экономических, и политических (в том числе правовых), и психологических (в том числе образовательных и воспитательных) мер.

Принципиально важно также признать, что в качестве *реальной цели* борьбы с коррупцией следует рассматривать ее снижение до уровня, не препятствующего прогрессивному развитию общества, — при условии значительного повышения эффективности и действенности системы управления в государственном и негосударственном секторах.

Учет этих обстоятельств поможет не только удержаться от бессмысленного шараханья из крайности в крайность при определении стратегической линии и тактики лечения запущенной болезни, именуемой коррупция, но и от гиперболизации масштабов коррупционной опасности в России.

Авторы надеются, что настоящая книга будет содействовать росту гражданской ответственности и антикоррупционного сознания российских граждан, а также более глубокому пониманию сложности и остроты антикоррупционной борьбы, активизации усилий здоровых сил общества на этом поприще.

Глава 1

КОРРУПЦИЯ В РОССИИ: ОСНОВНЫЕ УГРОЗЫ И ПОСЛЕДСТВИЯ

В современной России ситуация с коррупцией как неизбежным спутником организованной преступности достигла критического значения, когда тезис о возможности перерождения демократического государства в государство, управляемое теневым криминальным правительством, не кажется таким уж невероятным — при действительно устрашающем уровне криминального контроля за экономической сферой (61). По ряду экспертных оценок, преступные группировки в России контролируют до 60 процентов государственных и до 50 процентов частных предприятий.

Коррупция в ее сегодняшнем состоянии представляет одну из главных угроз национальной безопасности России, тормозит экономическое развитие страны, подрывает международный авторитет, углубляет разрыв между гражданским обществом и государством.

Рост коррупции в России происходит на фоне ослабления государственного регулирования и сопровождается уменьшением централизованного контроля, размыванием идеологических ориентиров, экономической стагнацией и падением уровня производства. Кроме того, состояние коррупции в России во многом обусловлено особенностями нынешнего этапа формирования рыночной экономической системы, не обеспеченного в полной мере необходимой правовой базой и правовой культурой.

Именно правовой нигилизм в сочетании с законодательством, часто не содержащим четких и однозначных норм и требующим по этой причине принятия дополнительно многочисленных подзаконных актов, которые нередко содержат в себе коррупционную составляющую, создали питательную среду для криминальных структур. В сговоре с недобросовестными представителями госаппарата криминалитет смог проникнуть в политику, экономику и другие сферы государственной жизни, установить контроль над наиболее прибыльными отраслями (нефте- и газодобычей, цветной и черной металлургией, энергетикой, ВПК, золото- и алмазодобычей, биоресурсами, машиностроением) и, не вкладывая никаких материальных средств в их развитие, при достаточно слабом менеджменте получить в короткие сроки сверхприбыли, а затем легализовать в офшорных зонах преступно полученные доходы.

Слабая проработанность, а зачастую просто ошибочность отдельных положений действующего законодательства способствовали процветанию коррупции в министерствах, ведомствах и их структурных подразделениях на местах (свыше 40 процентов привлеченных за коррупционные преступления); в правоохранительных органах (до 30 процентов); в кредитно-финансовой системе (до 12 процентов); в контрольных органах (до 15 процентов). Можно обнаружить коррупциогенные мотивы в законодательстве в области охраны окружающей среды, лицензионной деятельности, имущественных и земельных отношений и даже в сфере безопасности.

Например, на 84 статьи федерального закона «Об охране окружающей среды» приходится более 40 отсылочных норм. Отсюда открывается возможность для незаконных действий, а равно и бездействия участников правоотношений, что лишь усугубляет сложную экологическую обстановку в стране, приводит к коррупционным проявлениям и хищническому ис-

пользованию природных ресурсов в интересах узкого круга субъектов права. При этом игнорируются экологические и экономические интересы населения, что приводит к усилению социальной напряженности.

Таким образом, одной из причин разгула коррупции в России является несовершенство законодательства, не препятствующее чиновникам различных ведомств произвольно трактовать предмет правового регулирования в своих интересах. А это противоречит конституционному принципу разделения властей, ибо задачей исполнительной власти является следование правовым нормам, а не их установление.

Что же представляет собой коррупция как явление — какие основные понятия раскрывают ее сущность? каковы ее исторические корни, причины, чем обусловлена ее живучесть? как оценивается состояние коррупции в России сегодня? наконец, в чем опасность коррупции, какие последствия вызывает она?

1.1. Понятие и истоки коррупции. История коррупции

Коррупция — использование служебного положения в личных целях. Коррупционная деятельность считается одним из основных видов теневой экономики.

Определения коррупции, содержащиеся в словарях и энциклопедиях, характеризуют ее прежде всего как негативное социальное явление, связанное с противоправной деятельностью должностных лиц, общественных деятелей и других публичных фигур.

В частности, в наиболее востребованном «Словаре русского языка» С.И. Ожегова коррупция определяется как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей».

Более обобщающий подход к трактовке данного понятия содержится в «Политическом словаре»: оно указывает на «разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей».

Близкие по смыслу определения можно найти и в других источниках: коррупция, отмечалось в Большой Советской Энциклопедии, — это «прямое использование должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения, а также подкуп должностных лиц, их продажность»; в Российской юридической энциклопедии упор сделан на институциональной закреплённости коррупции, поскольку она есть не что иное 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».

Понятие коррупции сложилось достаточно давно. Однако его содержание на протяжении веков трактовали по-разному. Например, в римском праве коррупция определялась через такие поступки как портить, фальсифицировать, подкупать и обозначала в целом противоправное действие, предпринятое в первую очередь в отношении судьи.

Итальянский политический мыслитель Никколо Макиавелли (конец XV — начало XVI вв.) трактовал коррупцию как использование публичных возможностей в личных интересах.

Выйдя за пределы исключительно правового пространства, коррупция обрела статус политической. Сегодня уровнем коррупции в той или иной стране характеризуется моральное состояние общества в целом. В этом контексте коррупция рассматривается как социальная болезнь, создающая непреодо-

лимую преграду на пути экономического прогресса и угрозу легитимной политике, обусловленную доступом преступных элементов к власти.

В науке феномен коррупции описан достаточно всесторонне, причем точки зрения исследователей носят порой полярный характер.

Так, известный немецкий социолог М. Вебер сделал парадоксальный вывод о функциональности и даже приемлемости коррупции — при условии, что она усиливает позицию элит, гарантирующую 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 счет устранения или снижения бюрократических препятствий.

Другой представитель функционального подхода, шведский экономист Г. Мюрдаль, напротив, отмечал 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, рассматривали коррупцию как единственное средство постепенного создания институтов, необходимых для демократического развития общества. По их мнению, индустриализация, создавая новые источники богатства и власти, одновременно вызывает постоянное изменение социальных и политических требований. Эти трансформации не позволяют закрепить политическую институционализацию. Следовательно, по их утверждению, коррупция является не результатом отклонения поведения от норм, а устраняет несоответствие между нормами и устанавливающимися моделями поведения.

Определенный вклад в прояснение феномена коррупции внес итальянский ученый Д. Делла Порта, который ввел понятие «политический бизнесмен». Он приходит к выводу, что в настоящее время расширение коррупции обусловлено кризисом традиционных политических партий, в результате которого происходит понижение барьеров для нелегального поведения, а также замещение политического класса, руководившего преимущественно идеологией, индивидами, рассматриваемыми политикой прежде всего как бизнес.

Среди неолиберальных теорий следует назвать теорию поручения, теорию прав собственности и теорию общественного выбора.

Так, сторонники теории общественного выбора, выстраивая модель коррупционного рынка, рассматривают коррупцию как особую форму ренты. Они объясняют неблагоприятные действия индивида его стремлением к достижению главной цели — максимализации благосостояния в мире ограниченных ресурсов. При этом ни моральные соображения, ни общественное давление не оказывают никакого влияния на его поведение, а единственным существенным фактором выступает страх наказания.

Американский ученый С. Рауз—Аккерман подразделяет коррупцию на политическую, связанную с процессом принятия законов, 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. По мнению автора данной концепции, эффективность антикоррупционной политики определяется не только тяжестью санкций, но и структурой рынка фирм, заинтересованных в лоббировании их интересов, сложившимися формами админист-

ративного аппарата, а также точностью распоряжений правительства.

Пытаясь разобраться в многообразии формулировок коррупции, многие исследователи предлагают различные схемы классификации существующих определений. Например, 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: а) бихевиористские, основывающиеся на объективных или субъективных критериях; б) вписывающиеся в модель «шеф — агент — клиент»; в) неоклассические.

В соответствии с 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 данного 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 исходить из того, в какой степени тот или иной акт коррупции вызывает реакцию общества или отдельных его слоев.

Большинство из имеющихся «объективных» определений коррупции концентрируются вокруг одной из трех 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...».

К определениям, ориентированным на специфику рыночного механизма, относится формулировка, предложенная Дж. ван Клавереном, отмечавшим, что «коррупцированный чиновник рассматривает свою службу как частное предприятие, прибыльность которого следует максимально повысить. Должность становится, таким образом, орудием извлечения максимальной прибыли. Ее 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 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, ког-

да приносит интересы уполномочивающего в жертву собственным, нарушая при этом закон».

Попыткой актуализировать представление о коррупции, предложенное еще 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.

Теоретический анализ коррупции имеет важное значение, поскольку он предопределяет юридическую оценку этого антиобщественного явления, дает отчетливое представление о его различных сторонах и формах. Наиболее емкую правовую формулу, раскрывающую предметное содержание понятия «коррупция», находим в федеральном законе «О противодействии коррупции». Здесь указаны следующие правонарушения кор-

рупционного характера: «...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 документах Совета Европы коррупция определяется как взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение некоторых обязанностей в государственном или частном секторе, которое ведет 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), централизованную коррупцию «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и теми,

кто занимает вышестоящую должность), централизованную «сверху вниз» (взятки, регулярно собираемые высшими чиновниками, частично передаются их подчиненным).

По степени регулярности коррупционных связей имеют 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 учет 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 еще не было профессиональных государственных чиновников, коррупция почти отсутствовала. Это явление начало расцветать лишь в период упадка античности. О многих государственных чиновниках говорили тогда, что он приехал бедным в богатую провинцию, а уехал богатым из бедной провинции. В это время в римском праве появился специальный термин «*corruptire*», 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 населе-

ния 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 не давали обычно почти никакого результата, потому что на место устранных (разжалованных или казненных) появлялись новые вымогатели взяток. Поскольку у центрального правительства не было сил для тотального контроля за деятельностью чиновников, ему приходилось довольствоваться поддержанием некоей «терпимой нормы» коррупции, пресекая лишь слишком опасные ее проявления.

Наиболее ярко эта умеренная терпимость к коррупции заметна в обществах азиатского способа управления. В странах доколониального Востока, с одной стороны, правители претендовали на всеобщий «учет 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 древнего индийского трактата «Артхашастра», представляющего собой собрание наставлений по вопросам управления государством, выделял 40 способов хищения государственного имущества алчными чиновниками и с грустью констатировал, что «подобно тому, как нельзя не воспринимать мед, 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 произошел только в Западной Европе в Новое время. Концепция общественного договора, составлявшая идейную платформу просветительства, провозглашала, что подданные платят налоги государству в обмен на то, что оно вырабатывает разумные законы и строго следит за их неукоснительным исполнением. Личные отношения уступают место служебным, имеющим четкую регламентацию, включая размер вознаграждения должностному лицу за исполнение им своих обязанностей, а потому получение чиновником дохода помимо положенного ему жалования стало трактоваться как вопиющее нарушение общественной морали и норм закона.

Более того, обоснованная представителями неоклассической экономической теории идеология экономической свободы ориентировала на то, чтобы государство «предоставило людям самим делать свои дела и предоставило делам идти своим ходом». Если у чиновников уменьшались возможности для регулирующего вмешательства, то ограничивалась и возможность вымогать взятки. В конечном счете в централизованных государствах, укрепление и расцвет которых приходится на Новое время, коррупция чиновников хотя и не исчезла, но резко сократилась.

Следующим заметным этапом в эволюции коррупции в развитых странах стал рубеж XIX и XX веков. С одной стороны, происходило расширение государственного регулирования как по охвату регулируемых сфер, так и по разнообразию применяемых способов, — и, соответственно, усиление властных полномочий чиновников. С другой стороны, рождался крупный бизнес, который в конкурентной борьбе стал прибегать к «скупке государства» — уже не к эпизодическому подкупу отдельных государственных служащих, а к прямому подчинению деятельности политиков и высших чиновников делу защиты интересов капитала.

По мере роста значения и влияния политических партий в развитых странах (особенно в странах Западной Европы после Второй мировой войны) получила развитие партийная коррупция, когда за лоббирование своих интересов в парламенте или в структурах исполнительной власти многие фирмы платили не политическим боссам, а в партийную кассу.

Крупные политики стали все чаще рассматривать свое положение как источник личных доходов. Так, в Японии и в наши дни политические деятели, помогающие обеспечить частным корпорациям выгодные контракты, рассчитывают на получение процента от сделки.

Расширение полномочий и самостоятельности работников, занимающих ключевые позиции внутри организаций и фирм, особенно тех из них, которые являются наиболее значимыми в вопросах жизнеобеспечения, образования, здравоохранения и т.п., также создает возможности для злоупотребления с их стороны своим служебным положением.

После появления большого числа политически самостоятельных стран «третьего мира» во второй половине XX века их государственный аппарат, как правило, изначально оказывался сильно подверженным системной коррупции. Дело в том, что на «восточные» традиции личных отношений между начальником и просителями здесь наложились огромные неконтролируемые 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 четко обозначенную взятку президенту и членам его семейного клана.

Типичной была коррупция «снизу вверх», когда вышестоящие эшелоны власти «кормились» за счет нижестоящих. Но встречалась и коррупция «сверху вниз», когда коррумпирован-

ные чиновники высших рангов совершенно не стеснялись открыто брать взятки и нередко делились ими с подчиненными (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 социально—экономические институты, и без взятки просто ничего не делалось.

Рост мирохозяйственных отношений также стимулировал развитие коррупции. При заключении контрактов с зарубежными покупателями крупные транснациональные корпорации даже стали легально включать в издержки под видом представительских расходов затраты на «подарки» в ходе переговоров. В 1970-е годы на весь мир прогремел скандал с американской фирмой «Локхид», которая для продажи своих не слишком хороших самолетов 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.

Еще более актуальной проблема предстала в 1990-е годы, когда постсоциалистические страны продемонстрировали размах коррупции, сопоставимый с положением 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. Скандальность подобного совмещения интересов заключается в том, что злоупотребление чиновником своим положением сводится даже не к самому факту получения или требования взятки, а к возможности его защищать личные коммерческие интересы в ущерб исполнению должностных обязанностей на посту руководителя государственного предприятия.

Таким образом, характерными тенденциями в эволюции коррупционных отношений в XX веке являются постепенное умножение их форм, переход от эпизодической и низовой коррупции — к систематической, верхушечной и международной.

* * *

История коррупции в России не уступает по древности изложенной выше мировой тенденции, хотя имеет и свои отличительные особенности. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII века. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в наказание за чрезмерные взятки.

Ко времени царствования Алексея Михайловича относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошел в Москве в 1648 году; часть города сгорела вместе с немалым количеством жителей. Царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» — глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов.

При Петре Великом коррупция процветала, — но и борьба царя с ней была жестокой, беспощадной. Характерен эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в злоупотреблениях и повешен сибирский губернатор Гагарин. А спустя три года четвертовали и обвиненного в аналогичных преступлениях обер-фискала Нестерова — того, кто изобличил Гагарина.

На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась существенной статьёй доходов и мелких государственных служащих, и сановников. Так, 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 Совета народных комиссаров (правительства) «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, соединенное с принудительными работами на тот же срок). В том же декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Причем и при оценке тяжести деяния, и в выборе меры наказания реализовывался классовый подход: если взяткодатель принадлежал к имущему классу, он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации.

История борьбы Советской власти с коррупцией характеризуется несколькими важными особенностями.

Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в правоприменительную практику лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и другие понятия.

Во-вторых, в качестве причин коррупции назывались только недостатки в работе партийных, государственных и профсоюзных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся, что было, конечно, упрощенным объяснением причин коррупции, мешало увидеть ее опасность и затрудняло борьбу с ней.

В-третьих, в ходе борьбы с коррупцией, как и сейчас, оставались практически неприкосновенными руководители высшего звена — работники партийных и советских органов. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из краевого руководства в Краснодаре.

В-четвертых, послевоенный рост коррупции происходил на фоне постепенного снижения эффективности государственного управления, особенно в последнее десятилетие существования Советского Союза.

Этот процесс сопровождался ослаблением централизованного контроля, девальвацией идеологических постулатов, экономической стагнацией, а затем и распадом СССР. В посткоммунистической России иерархически структурированная коррупция распалась на множество «самостоятельных» коррупционных систем, что сделало чрезвычайно затруднительным контроль за наиболее коррупциогенными сферами и процессами общественной жизни.

Таким образом, нынешнее положение дел в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями, усугубившимися в переходный период, который, как и в других странах в подобной ситуации, спровоцировал рост коррупции. К числу наиболее важных факторов, определивших расползание метастазов коррупции, помимо причин исторического и культурного характера, следует отнести дисфункцию государственной машины, стремительный переход к новым экономическим отношениям, распад партийной системы контроля.

Следует выделить целый ряд принципиально важных моментов, характеризующих социально-политическую ситуацию в современной России и оказывающих влияние на состояние коррупции и борьбу с ней:

- сохраняющаяся нестабильность политического устройства общества, которая является питательной средой для произрастания пренебрежительного отношения служащих и на федеральном, и на муниципальном уровнях к своим обязанностям;

- отсутствие эффективного политического механизма, который бы делал невозможным выдвижение на различные должности в государственном и муниципальном управлении

лиц, скомпрометировавших себя в глазах населения действиями, представляющими собой разнообразные, в том числе закамouflированные способы коррупции;

- «несбывшиеся мечты» органов законодательной власти получить непосредственное право отстранять от должности утверждаемых ими функционеров исполнительной власти, совершивших коррупционные этические нарушения и правонарушения;

- подмена сильной, целеустремленной политической воли – лозунгами, призывами к борьбе с коррупцией на фоне периодического проникновения в органы власти представителей преступных сообществ;

- все еще слабые, не закрепленные ростки становящегося гражданского общества и негосударственного контроля за деятельностью государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц.

Таким образом, 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 еще не реализуются.

1.2. Состояние коррупции в России

Коррупция остается одной из наиболее острых проблем современной России и таит в себе угрозу поистине общенационального характера. Сегодня она является главным препятствием на пути экономического роста страны. Масштабы коррупции, ее метастазы, пронизавшие общественный организм, вызывают глубокую озабоченность на всех уровнях властной вертикали. Так, в одном из интервью «Российской газете» первый заместитель Ге-

нерального прокурора А. Буксман оценивал общий годовой объем коррупции в стране в 240 миллиардов долларов. Эта сумма, оседающая в карманах узкого слоя бизнесменов и чиновников, изымается из программ экономического и социального развития, не говоря уж о том, что приобретенные преступным путем средства не учитываются при налогообложении.

Согласно же оценкам фонда ИНДЕМ¹, объем рынка коррупции только в деловой сфере России вырос до 316 миллиардов долларов в год, без учета коррупции на уровне политиков федерального уровня и бизнес-элиты. При этом средний размер взятки вырос до 136 тысяч долларов.

Как показывают результаты исследований фонда ИНДЕМ, состояние коррупции в России достигло критического значения, что должно заставить все жизненные системы страны заниматься только этой катастрофической проблемой, иначе все зарабатываемое народом вот-вот пожрет vorovatое чудовище—коррупция.

Наличие в законодательной базе возможностей для нелегального обогащения (в России даже появилось такое понятие как «взяткоемкость закона») путем вымогания взяток или незаконной приватизации, а также расширение системы дополнительных льгот для отдельно взятых категорий руководящего персонала приводят к большой дифференциации доходов. В последние годы доходы чиновников, занятых в органах власти, выросли на 44,1 процента, что в несколько раз превосходит рост доходов населения.

¹Центр прикладных политических исследований ИНДЕМ («Информация для демократии») — независимая исследовательская и научно-практическая организация. Был создан одним из первых среди независимых политологических структур в 1990 г. по инициативе Г.А. Сатарова и в настоящее время представляет собой коллектив высокопрофессиональных ученых, специализирующихся в области социологии политики, политологии, избирательных технологий.

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

Системная коррупция многогранна, имеет разные формы и уже не ограничивается пресловутыми конвертами с деньгами. Развитие технологий в сфере денежного обращения в сочетании с законодательными изъянами предоставляет изощренные возможности для совершения коррупционных действий в бизнес-среде и чиновничеством.

Общим для всех, кто занимается исследованием коррупции в России, является понимание «традиционности» этого явления, тесной его связи с характером российского государства, причем связи двоякой: с одной стороны, обусловленной сугубым бюрократическим характером государственного аппарата; с другой — изначальной неразрывностью, взаимопроникновением государственного регулирования и экономики. Следствием той и другой особенностей явилось формирование не просто некоего слоя управленческого персонала, но воспроизводимой на протяжении истории целой системы государственной бюрократии, включая специфический класс чиновничества, структуры, механизмы власти, определенные культурные традиции.

Можно выделить несколько основных системообразующих факторов, которые в русской истории 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; отсутствие «демократии налого-

плательщиков»: нет даже намека на договорный характер отношений власти и народа; отчужденность от общества чиновничества, бюрократии как замкнутой, самовоспроизводящейся структуры. Приоритетными для власти остаются контроль над страной и сохранение статуса мировой державы, а благоденствие народа вольно или невольно отодвигается на второй план.

Все вышеперечисленные факторы оказывали и оказывают серьезное 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 путем 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, воплощенными в конкретных действиях, когда он выступает как бизнесмен, распоряжающийся определенными ресурсами, в данном случае — административными или властными. Такой подход вполне соответствует традиционной отчужденности бюрократии от общества. В результате национальные интересы государства подменяются групповыми, сословными.

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).

Характерная картина, иллюстрирующая это положение, открывается при внимательном прочтении результатов исследования ВЦИОМ (Всероссийского центра изучения общественного мнения), посвященного проблеме коррупции в России. В опросе участвовало 1589 человек из 159 населенных пунктов 46 регионов. В ходе исследования были получены следующие результаты:

— 53 процента опрошенных признаются, что имели личный опыт получения или дачи взяток; среди молодежи эта часть составляет 53, среди людей активного возраста (до 44 лет) — 64, старшего возраста (до 59 лет) — 52, в группе старше 60 лет — 35 процентов;

— 61 процент респондентов считает, что коррупция начинается с подарков, денежного вознаграждения врачам, преподавателям, работникам жилищно-коммунальной сферы. Однако почти треть принявших участие в опросе (30 процентов, если быть более точным) полагает, что такие «подарки» нельзя сравнивать с коррупцией во власти — ни по объемам передаваемых средств, ни по характеру возникающих при этом взаимоотношений между сторонами, ни, наконец, по моральной ущербности должностных лиц в подобных ситуациях.

Интерес вызывают цифры, показывающие, представители каких структур чаще всего «благодарят» граждане при решении своих проблем, передавая деньги или подарки: работников медицинских учреждений — 51 процент, сотрудников ГАИ — 31, работников образования — 29; сотрудников военкоматов — 7 процентов¹.

¹ Сумма ответов — больше 100 процентов, так как опрашиваемые могли указать несколько категорий работников, которым доводилось делать какие-либо подношения.

В каких случаях чаще всего имеет место дача взятки? — Из числа респондентов 10 процентов заявили, что это происходило при поступлении на работу; столько же отметили, что «подмазывали» чиновников при оформлении земельных, приватизационных и наследственных дел; по 5 процентов опрошенных указали, что доставали кошелек, чтобы решить вопросы, связанные с открытием собственного бизнеса, или в ходе судебных разбирательств; при получении гражданства, регистрации, прописки обращаться к мздоимцам пришлось 4 процентам, в других ситуациях — 14 процентам участников исследования.

Следует выделить ряд факторов, способствующих совершению должностными лицами данного вида преступления:

а) *психологический*: в сознании многих наших соотечественников укоренилось представление о взятке как необходимом инструменте взаимодействия простого человека с властью; осуждаемая каждым, в определенных ситуациях она нами же и используется;

б) *правовой*: несовершенство законодательства, его неспособность противостоять должностной преступности в настоящее время очевидны, и как следствие — сегодня лишь имитируется борьба с коррупцией, за фасадом формальных запретов и ограничений скрывается широкое поле незаконных действий власть предержащих;

в) *экономический*: кризисность, нестабильность экономики и финансовой системы неизбежно вызывают снижение уровня жизни населения, особенно лиц, находящихся на бюджетном обеспечении, — отсюда у достаточно большой их части возникает желание преодолеть разрыв между растущими потребностями и скромными возможностями за счет незаконных способов обогащения;

г) *идеологический*: разрушение коммунистической идеологии одновременно с бездумно проведенными преобразованиями хозяйственных отношений на капиталистической основе, извратившими суть рыночной идеи, привели к упадку нравственности и изменению жизненных ценностей; моральные преграды, не будучи достаточно прочным заслоном на пути мощного вала материальной нужды, политической нестабильности, правовой неразберихи, часто не удерживают людей от нарушений закона; для населения стран СНГ стало характерным мироощущение, что мерой всего являются исключительно деньги, — на этом фоне девальвируются духовные ценности, признаются допустимыми любые средства обогащения;

д) *образовательный (кадровый)*: некомпетентность, следствием которой являются злоупотребления в должностной сфере, имеет место в силу некритического отношения к отбору кадров, когда на ответственных постах оказываются недостойные люди, а новое поколение интеллектуально развитой, морально устойчивой молодежи фактически лишено возможности продвигаться по служебной лестнице, — карьерных успехов добиваются те, у кого есть связи в высшем эшелоне должностных лиц.

Таким образом, коррупция нейтрализует тех, кто мог бы с ней бороться, и разлагающе воздействует на лиц, которые стремятся занять должность лишь для того, чтобы извлекать из нее незаконную выгоду.

Россия в последние годы следует по пути создания муниципального капитализма — подобного тому, который существовал в Южной Корее и других государствах Юго-Восточной Азии в 1960–1980-е годы. Для такого варианта социально-экономического развития в работах А.Шлейфера и Р. Вишны был определен тест моделей коррупции и даны базисные рекомендации по ограничению коррупционных практик. Суть их сводится к следующим положениям.

Во—первых, речь идет о создании централизованной системы учета и прогноза действий госслужащих, позволяющей отслеживать, какие решения и кем были приняты, какие ресурсы были выделены на их реализацию и какой был получен эффект. Такая система позволяет выявлять отличия от «нормативного поведения».

Во—вторых, делается упор на необходимости создания системы наказаний за отступления от требований служебной дисциплины, преднамеренный характер которых зафиксирован при анализе указанных отличий. Хотя эта система не служит гарантией полного устранения коррупции, она, тем не менее, сдерживает ее рост, позволяет сделать более прозрачными мотивы и сами решения должностных лиц.

В—третьих, актуальным рецептом в борьбе с коррупцией признается создание альтернативных возможностей, например, при получении какого-либо разрешения или лицензии не в строго определенном, а в нескольких различных муниципальных учреждениях.

Применительно к России данные рекомендации пока не находят практического воплощения — борьба с коррупцией у нас ограничивается полумерами, носит стихийный характер. Основной причиной непоследовательных шагов в этом направлении является отсутствие ответственных политических усилий со стороны федерального центра.

Можно назвать целый ряд уязвимых в плане антикоррупционной борьбы позиций в деятельности властных структур. Например, такие как отсутствие четкого, понятного порядка служебного продвижения наиболее достойных госслужащих, ориентированного на ясные, измеримые критерии оценки их работы; бесконтрольность проводимых тендеров, аукционов, конкурсов, что фактически приводит к нейтрализации одинаково обязательных для всех участников правил, создающих

конкурентную рыночную среду, к коррупционным сговорам с подрядчиками, предлагающими по сравнению с другими значительно более дорогостоящие и худшие по качеству выполнения проекты.

Это не просто отдельные недоработки и нарушения в практике управления, а свидетельство ухудшения морального климата в структурах власти, шире — кризисного состояния профессиональной и служебной этики управленческих кадров. Связь между состоянием нравственной атмосферы среди государственных и муниципальных служащих и эффективностью управления — несомненна. Именно в морально-этической сфере следует искать и корни коррупции, и возможности ее устранения. Чтобы лечить болезнь, надо докопаться до причин, ее вызывающих, и избирать тактику лечения соответственно источнику заболевания.

Поэтому, на наш взгляд, следовало бы начать с того, чтобы значительно повысить этический уровень управления и создать в России общегосударственную систему обеспечения и поддержания честности и добропорядочности во всех сферах государственной, общественной и коммерческой деятельности.

Такой подход может показаться на первый взгляд неожиданным и непривычным, но серьезность проблемы борьбы с коррупцией требует разносторонних, а порой и неординарных решений. Кроме того, внешние обстоятельства, будь то ужесточение антикоррупционного законодательства, создание контролирующих и проверяющих комитетов, комиссий и т.п., декларирование доходов и имущества, не будут в достаточной мере эффективными, если не брать во внимание человеческий фактор: «нравственный закон внутри нас» (И. Кант), элементарную порядочность, гражданскую ответственность прежде всего представителей властных структур.

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

1.3. Причины и условия возникновения коррупции

Теоретические исследования причин коррупции, проведенные мировыми экономистами неинституционального направления, показали, что коррупция появляется и растет там, где существует рента, связанная с государственным регулированием различных областей экономической жизни — введением экспортно—импортных ограничений, предоставлением субсидий и налоговых льгот предприятиям или отраслям, наличием контроля над ценами, политикой множественных валютных курсов, и в других экономических сферах. Позднее анализ подтвердил, 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.

Среди экономических причин корнем проблемы является бедность. Выражаемая в том числе и таким показателем, как низкие заработные платы государственных служащих, не соответствующие их широким полномочиям влиять на деятельность фирм и граждан.

Но если бедность и выступает причиной коррупции, то отнюдь не единственной. Истоком коррупции в равной степени могут служить как и богатство, так и нищета.

Среди экономических факторов коррупции особое место занимает нестабильность, проявляющаяся, прежде всего, в непредсказуемых и неуправляемых инфляционных скачках, характерных для рыночной экономики.

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 целого ряда задач (например, производить закупки оружия) и от бесконтрольности деятельности чиновников, но находятся в обратной зависимости от вероятности и тяжести наказаний за злоупотребления.

Существует мнение, что в условиях рынка взяточничество изначально составляет неотъемлемый элемент деятельности государственных и муниципальных структур. Иначе говоря, система принятия решений предопределяет возможность отступления чиновников от предписанного порядка действий,

искажения его с тем, чтобы передавать право предоставлять услуги и товары компаниям, предлагающим цену пусть и более высокую, но включающую коррупционные издержки, предназначенные как раз-таки для тех, кто принимает решения.

В политическом плане коррупция отражает характер таких систем, где жесткость контроля уживается с множеством «узких» мест в практике управления и опирается на монопольную власть. Однако падение авторитарных режимов и полный либо частичный отказ от административных методов управления, как оказалось, не способны автоматически снизить уровень коррупции. В переходный период, когда элементы государственного регулирования сохраняются во многих сферах, они могут превращаться в своеобразные центры притяжения для любителей взяток и иного рода незаконных вознаграждений.

Хотя процесс приватизации, сокращая вмешательство государства в экономику, в конечном итоге снижает уровень коррупции, но на начальной стадии он может сам стать источником коррупции, поскольку инвесторы будут всеми средствами добиваться выгод для себя.

На переходном этапе общество характеризуется слабостью как правовой базы, так и институтов государства, что происходит от слабости и неразвитости всей административной и политической системы. Таким образом, основной предпосылкой коррупции является не жесткость управления, а несовершенство его функционально-структурной организации.

В правовом отношении проблемы коррупции связаны с выбором правовых норм, их толкованием и применением. От мудрости законодателя в значительной степени зависит поддержание минимально допустимого уровня неопределенности правовых установлений. Современное состояние и темпы

развития российской правовой системы в части, касающейся коррупции, таковы, что пик ее неопределенности, по-видимому, еще не пройден. Нечеткость преобладающей части правовых актов рассматриваемого направления усугубляется тем, что российский законодатель нередко уклоняется от аутентического толкования им же принятых законов.

Для сравнения отметим, что на всем протяжении истории российского права наблюдалось достаточно обстоятельное отношение к однозначному истолкованию принятых законодательных актов, начиная с XVIII века. Например, большая часть Артикула воинского 1716 года была подробнейшим образом прокомментирована самим законодателем. С неизменной тщательностью прорабатывались и документы, принимавшиеся Верховным Советом СССР: указы Президиума, содержавшие законодательные статьи, сами законы, постановления. А Верховный суд СССР был наделен правом издавать руководящие разъяснения по вопросам применения законодательства, — чего, к сожалению, не унаследовал Верховный суд России.

В моральном плане, как показано в исследованиях С.В.Максимова (53, 57), очень трудно бороться с коррупцией в обществе, где законодатель почти всегда вынужден быть праведнее избирателя, объявляя преступлением то, что закрепилось в массовом сознании как общепринятое правило, стало чуть ли не социальной нормой. Конечно же, подобные представления никоим образом не отражают реальных общественных интересов, они являются не чем иным, как распространенным заблуждением, вызванным низкой правовой культурой. К таким традиционным «коррупционным» (или, правильнее сказать, коррупциогенным) предрассудкам относится, например, оправдание взятки, данной за освобождение от призыва на военную службу; за получение лучшего ухода и

большого внимания по отношению к себе или своему близкому в медицинском учреждении; за получение водительских прав без сдачи экзамена; за выставление положительных аттестационных оценок при отсутствии или недостатке профессиональных знаний и умений; за более внимательное и снисходительное отношение учителя к ребенку; за поступление в престижный государственный вуз; за освобождение от наказания за преступление или его смягчение; за освобождение от ответственности за любое правонарушение; за получение вне очереди любых благ, «причитающихся по закону»; за попустительство по работе со стороны руководителя...

Этот список, к сожалению, может быть продолжен. В атмосфере постоянной готовности к подкупу правовые запреты мертвы. Своеобразный заговор подкупающего и подкупаемого против закона предопределяет высокий уровень коррупции, делает ее неуязвимой.

Одним из важных психологических стимулов коррупции в негосударственном секторе является «комплекс государственного паразитизма». Значительное число родившихся в ходе приватизации коммерческих организаций, среди которых оказались некоторые крупные банки, инвестиционные фонды, внешне-торговые фирмы, вовсе не спешат «перерезать пуповину», прикрепляющую их к бюджетным ресурсам, поскольку в противном случае подобные предприятия будут вынуждены существовать лишь на собственные заработанные средства и принимать на себя экономические риски, связанные с предпринимательской деятельностью. Экономически необоснованные привилегии становятся для них 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 ее корней, — следует понять мотивы, которые побуждают

людей давать взятки, и какие последствия коррупция влечет для тех, кто получает взятки.

Здесь возможны четыре основных типа ситуаций:

а) взятки даются для того, чтобы получить доступ к дефицитным благам и привилегиям или сократить собственные затраты. В этом случае взяткодатель в результате благоприятного для него решения со стороны соответствующих органов управления оказывается в более выгодном положении перед конкурентами. К таким моментам относятся: получение лицензий на осуществление экспортно—импортных операций, операций с иностранной валютой; государственных контрактов или разного рода льгот, концессий на разработку месторождений нефти и других полезных ископаемых; участие в качестве приобретателя при распределении государственных земель; покупка приватизируемых фирм; доступ к дефицитным фондам, находящимся в руках государства; получение лицензий на предпринимательскую деятельность в условиях, когда число их ограничено; доступ к общественным благам, например, бесплатному жилью, субсидиям; усиленная охрана предприятия силами полиции. Во всех этих случаях может иметь место конкуренция между взяткодателями, часто провоцируемая или даже специально создаваемая чиновниками и политиками;

б) примерами второго типа ситуаций являются: сокращение налогооблагаемой базы или извлечение более высокой прибыли, когда отсутствует четко определенная ставка налога; возможность обойти таможенные правила и не платить пошлину; возможность избежать контроля за ценами; предоставление лицензий на занятие определенными видами деятельности только ограниченному кругу людей; обеспечение эксклюзивного доступа к таким видам услуг, которые формально определяются как общедоступные, (равно как и права на исполнение таких услуг); получение должностей на государ-

ственной 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) третий тип ситуаций связан с первыми двумя и заключается в получении не 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 готовящихся акциях властных структур, особенно если они имеют внезапный характер (типа контрольной закупки, полицейской операции и т.п.); снижения уровня неопределенности или получения благоприятного аудиторского заключения, позволяющего снизить налоги;

г) четвертый тип ситуаций включает случаи, когда, например, владелец нелегального предприятия платит правоохранительным органам за то, чтобы они «наехали» на его конкурентов; аналогичным образом владельцы легального бизнеса могут через взятки чиновникам добиться, чтобы конкурентам были созданы проблемы или даже чтобы у них были отозваны лицензии.

Коррупция в современных условиях принимает все более организованные формы — не только со стороны тех, кто заинтересован в получении взятки (обозначим этим обобщающим понятием самый широкий круг коррупционных проявлений), но и со стороны потенциальных взяткодателей. Последние поставлены перед необходимостью самоорганизации с тем, чтобы «устанавливать» приоритеты в системе коррупции и размеры взятки. Если число выгодополучателей невелико, они могут просто поделить рынок и создать объединенный фронт моно-

полистов против чиновников и таким образом избежать необходимости прибегать к взятке как способу решения проблем.

Напрашивается вывод о том, что расширению границ коррупции можно определенным образом воспрепятствовать путем создания монополий в той или иной сфере. Но такое представление ошибочно, и вот почему. Да, осуществление монопольной деятельности, тем более под эгидой государства, делает бессмысленной систему подкупа в целях получения преференций, поскольку отсутствует конкурентная борьба как таковая в рамках одной отрасли, одного хозяйственного механизма. Однако общество, представленное разными категориями собственников, при этом почти ничего не выиграет, ибо доходы потекут на счета фирм—монополистов. А если это иностранные компании или международные преступные концерны, то прибыли большей частью уйдут за пределы страны.

Исследование причин и условий возникновения коррупции показывает, что данное явление в системе государственной и муниципальной службы как в развитых, так и в развивающихся странах принимает примерно одинаковые формы и охватывает одни и те же области. К наиболее подверженным коррупции сферам следует отнести такие, как государственные закупки, операции с земельными участками, сбор налогов, назначение на ответственные посты в органах государственной власти, местное самоуправление.

1.4. «Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лаяй» ...

Коррупция, ее масштабы, специфика и динамика являются следствием совокупности политических, социальных и экономических проблем страны. Уровень коррупции всегда растет, когда страна находится в стадии модернизации. Отсюда

следует, что, во—первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно лишь одновременно решая проблемы, ее порождающие, и, во—вторых, само решение этих проблем зависит от того, насколько решительно и последовательно организуется противодействие коррупции по всем направлениям.

В методологическом плане любое коррупционное деяние справедливо рассматривать как непосредственную угрозу здоровью общественного организма, поскольку речь идет не только о размерах экономического ущерба, причиняемого коррупцией, но также о растлевающем нравственном воздействии этой социально опасной заразы.

Красноречивое подтверждение данному тезису находим в поистине шокирующих результатах анкетирования курсантов одного из вузов в системе МВД: взятки при поступлении дали 15 процентов абитуриентов; в последующем 17,68 процента учащихся платили «оброк» курсовым офицерам, преподавателям — 14 процентов. В данном юридическом институте процветали различные поборы: 23,49 процента курсантов отметили, что с них собирали деньги на ремонт помещений, 11,62 процента — на хознужды. Высокомерие, чванство и грубость старших начальников испытывали на себе 65 процентов, культивирование руководством наущничества и доносительства отмечали 69 процентов опрошенных. В целом верно квалифицировали антипедагогическую практику в вузе как формирование двойной морали 52 процента молодых людей, участвовавших в исследовании.

Последствия подобного «воспитания» не замедлили сказаться на профессиональной ориентации питомцев вуза: 66,58 процента обучаемых (две трети!) заявили, что их представление о службе в органах правопорядка изменилось в худшую сторону; только 53 процента будущих офицеров полиции намерены после учебы продолжить службу в МВД.

Иными словами говоря, уже на ранних стадиях становления личности молодого специалиста в этом учебном заведении срабатывали механизмы профессионально—нравственной деформации, размывающей в сознании молодежи границу между законом и беззаконием. Можно было бы как досадный частный случай рассматривать приведенный пример, если бы он был единственный... К сожалению, нынешнее состояние обучения и воспитания молодого поколения таково, что говорить об интеллектуализации антикоррупционной деятельности в ближайшее время не приходится.

Все сферы жизни общества — сообщающиеся сосуды, и изменение уровня коррупционной опасности в любой из них немедленно вызовет ее понижение или повышение в сопредельных областях. Но все же наиболее чувствительной к влияниям коррупционного/антикоррупционного климата в стране оказывается политическая сфера, где с наибольшей отчетливостью проявляются основные угрозы и последствия воздействия коррупции и формируются принципиальные подходы в борьбе с ней.

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

Здесь необходимо отметить, что и без того сложная борьба с коррупцией утяжеляется трудностями, связанными с преодолением наследства тоталитарного периода. К ним относятся, прежде всего, медленный отход от закрытости и неподконтрольности власти, которые, безусловно, способствовали процветанию коррупции.

Другое обстоятельство, тормозящее процесс декоррупции, — медленное преодоление слияния власти и экономи-

ки, 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 продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

Экономическая рецессия и политическая нестабильность приводят к обнищанию населения, неспособности государства обеспечить государственным служащим достойное содержание и подталкивают и тех, и других к массовой низкой коррупции. В то же время постоянно ощущаемый политический риск долговременных вложений, тяжелые экономические обстоятельства (инфляция, чрезмерное присутствие государства в экономике, недостаток четких регулятивных механизмов) формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хоть и рискованную прибыль. Для такого типа поведения наиболее приемлемым представляется поиск выгоды с помощью коррупции.

Неразвитость и несовершенство законодательства в ходе преобразований и обновления фундаментальных основ экономической практики также повышает коррупциогенность этих процессов. Достаточно напомнить, например, что в России массовая приватизация проходила вне четкого законодательного регулирования и жесткого контроля.

При проведении рыночных реформ чиновники самостоятельно устанавливали схемы контроля над распределением ресурсов — фондов, льгот, кредитов, лицензий; определяли условия приватизационных конкурсов; наделяли аф-

филированные структуры правом быть уполномоченным банком, реализовывать крупные социальные проекты и т.д.. Экономическая либерализация сочеталась, во—первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами и, во—вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности, что послужило благодатной почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределенность в вопросах собственности, неразвитость законодательства проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости 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, в результате чего появляются нечеткие, «закрытые», не доступные для массового пользователя инструкции, открывающие дополнительные шлюзы 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).

Неэффективность институтов власти привела к тому, что система управления, реагируя на усложняющиеся и множасьщиеся проблемы, стремилась решать их путем наращивания аппарата, введения дополнительных иерархических уровней управления, создания огромного числа координационных структур, неопределенный статус которых изначально был поражен

общим для них недостатком — отсутствием ответственности. В итоге имеем: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между принципами ее организации и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угнездиться коррупции.

Неэффективность системы управления проявляется и в том, что в стране нет современной системы отбора и продвижения государственных служащих. В результате новая генерация чиновников содержит немало проходимцев, пришедших на государственную службу, чтобы свое служебное положение использовать в целях, далеко не благородных. Нередко встречается прямое делегирование «агентов влияния» из коммерческих структур в административные органы.

Слабость гражданского общества, отрыв власти от широких слоев населения, означающий ее самоизоляцию, делают возможным и политическую сферу превращать в поле коррупционных интриг.

Проникновению коррупции в политику способствуют:

- несформированность политической культуры, что отражается, в частности, на процессе выборов, когда избиратели отдают свои голоса за дешевые подачки или поддавшись популистской демагогии;
- неразвитость партийной системы, когда большинство партий не в состоянии брать на себя ответственность за подготовку и продвижение своих кадров;
- отсутствие реальной зависимости избираемых лиц от избирателей, отстраненность общественности от контроля за ходом избирательной кампании, допускающие возможность нарушений уже при финансировании избирательной кампании. Тем самым последующая коррумпированность представительных органов власти закладывается еще на этапе выборов.

Только действительная политическая конкуренция может служить противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере. Так, создание подобной конкуренции позволило постепенно снизить коррумпированность выборов в Англии в середине XIX века.

Фиктивная политическая жизнь, отсутствие возможности для оппозиции ответственно влиять на ситуацию подталкивают оппозиционных политиков разминивать политический капитал на экономический. Происходит постепенное сползание от полуполитического лоббизма к откровенной коррупции.

Наряду с вышеназванными причинно-следственными связями в социально-политических процессах, общими для всех или большинства модернизируемых экономических систем, генерирующими коррупционную составляющую, в современной России существует и ряд специфических угроз, вызванных характерными российскими условиями.

К ним 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 вяз-

нут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным столетия назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с реформированием государственной службы.

Ведь именно прорастанием метастазов коррупции в органы государственной власти объясняется особая тяжесть экономических угроз и последствий ее воздействия.

Коррупция здесь обусловлена противоречием, заложенным в самом основании государственного управления: государство, реализуя свое предназначение, вмешивается в частную, общественную, экономическую жизнь, — но проблема в том, насколько успешно оно это делает, т.е. достаточно ли тонко, деликатно осуществляется это вмешательство, не подавляет ли оно свободу и инициативу управляемых, и в то же время насколько эффективно оно в плане достижения целей общественного развития.

Наиболее чувствительной к вмешательству государства и, естественно, пользующейся повышенным вниманием с его стороны остается экономическая сфера, где в последние десятилетия наблюдались бурные перемены, появлялись новые, непривычные области и формы активности — к чему труднее всего приспособивались властные институты, привычные к командным методам руководства, но оказавшиеся неспособными гибко изменить тактику управленческого поведения в новых условиях. Кризис управления экономикой вылился в особо насыщенный коррупциогенный фон этой сферы.

К основным коррупционным областям в экономике следует отнести, прежде всего, приватизацию государственной собственности. В России этот источник незаконного обогащения стал особенно криминогенным с учетом масштабности приватизации и слабости контроля за ее ходом. Еще на началь-

ных стадиях около 30 процентов 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, скупку предприятий чиновниками через подставных лиц.

Исполнение бюджета и распределение бюджетных средств — еще одна «золотая жила» для коррупции. В числе причин, способствующих превращению этого наиважнейшего направления деятельности государственного аппарата в кормушку для нечистых на руку работников, — слабая дисциплина исполнения бюджета при почти полном отсутствии действенной реакции на результаты контрольных проверок Счетной палаты.

Наиболее часто нарушения, наносящие ущерб федеральному бюджету и нередко сопряженные 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 (45), взяткой сопровождается более половины актов по выдаче государственных кредитов или распределению бюджетных средств. Коррупцию подстегивает 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.

Еще одна «тема» для коррупции — предоставление эксклюзивных прав (льгот, в том числе — по экспорту и импорту, нало-

гам, лицензированию и др.). Сюда же следует отнести такие права ведомств, как отсрочки налоговых платежей, предоставление льгот заемщикам бюджетных средств, продление кредитных договоров, предоставление государственных гарантий, бюджетные преференции, реализуемые через бюджет развития.

Банковская сфера начала преобразовываться одной из первых в России — на рубеже 80–90-х годов и фактически не была обеспечена соответствующей нормативной базой; произошла приватизация существенной части государственного банковского сектора. Передача бюджетных средств в управление уполномоченным банкам было для последних, в условиях высокой инфляции, источником получения колоссальных прибылей. Формы получения взяток чиновниками, сотрудничавшими с коммерческими банками, становились все более изощренными, внешне вполне «цивилизованными»: пресловутые конверты с наличностью сменились льготными кредитами, завышенными в десятки раз процентами по вкладам и другими, более утонченными, способами выражения «благодарности».

Существенным препятствием для борьбы с коррупцией стало сращивание правоохранительных органов и криминалитета, наполнившего экономическое пространство. Создаются «комплексные бригады», зарабатывающие деньги на развале уголовных дел по экономическим преступлениям; за взятки организуется давление правоохранительных органов на несговорчивых конкурентов, эти же средства используются для вымогательства; немало фактов поступления работников правоохранительной системы 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. Расстраиваются рыночные механизмы, поскольку в выигрыше оказывается не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это ведет к снижению эффективности рынка и дискредитации идеи 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.

Возрастают масштабы коррупции и в неправительственных организациях, что ведет к снижению эффективности их работы.

Угрозы и последствия воздействия низовой коррупции являются предельно опасными, поскольку, во-первых, создается благоприятный психологический фон для существования коррупции в самых разнообразных формах и, во-вторых, возрастает вертикальная коррупция. Последняя же выполняет роль строительных лесов для возведения системы организованных коррупционных структур и сообществ.

Ущерб от низовой коррупции, по подсчетам экспертов общественной организации «Технологии— XXI век», составляет более шести миллиардов долларов США в год. Анализ показывает, что 15–20 процентов всего дохода в малом и среднем бизнесе тратятся на коррупционные сделки.

Социально-экономическая опасность коррупции заключается в том, что изымаются колоссальные средства из программ общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, блокируется способность власти решать со-

циальные проблемы. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти. Происходит смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок, растет отчуждение власти от общества и тем самым ставятся под сомнение любые благие начинания.

На первое место в борьбе с коррупцией должны стать превентивные меры, связанные с устранением условий, ее порождающих. Отсутствие же реальных результатов здесь приводит к ее дальнейшему расползанию — как по горизонтали, так и по вертикали, охвату новых учреждений и сфер, способствует образованию коррупционных сетей и сообществ. Коррупция стремится захватить не только экономику, но и политику. Таким образом, коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

Отсюда возрастает значение компетентности в противодействии коррупционным преступлениям, совершенствования фундаментального экономического и юридического образования работников контрольных и правоохранительных органов. И, конечно же, особое внимание должно быть уделено формированию нравственного антикоррупционного иммунитета у тех, кому государство доверит вести борьбу на этом фронте.

Пока такой компонент в системе подготовки кадров просматривается слабо. Более того, нередко уже в этом звене закладываются зачатки аморальности и беззакония.

Это, впрочем, не должно вызывать чувство безнадежности: если волей и усилиями руководства страны при максимальной опоре на гражданское общество борьба с коррупцией приобретет системный и необратимый характер, если в ней будут учитываться различные аспекты, включая морально—психологический компонент¹, то и общество ответит на месседж власти мобилизацией всех своих ресурсов, в том числе интеллектуальных, выдвинет в антикоррупционную когорту людей достоянейших, с незапятнанной репутацией.

Более двух столетий назад А.Н. Радищев знаменитую свою книгу, ставшую манифестом борьбы с крепостным правом, «Путешествие из Петербурга в Москву» предварял эпиграфом: «Чудище обло, озорно, огромно, стозевно и лайяй». Этими словами великий русский патриот кратко и емко передал отвратительный образ зла, ставшего тормозом на пути развития России и определившего ее отставание от Европы. В наше время данную характеристику с полным основанием можно отнести к коррупции, накрывшей ядовитыми испарениями страну, пожирающей сотней пастей национальное богатство и достоинство, честь и совесть людей — и дающих, и берущих. Только победив это ненасытное чудовище, Россия сможет стать на путь прогресса и процветания.

¹ См. разработанную в рамках данной монографии программу «Честность».

Глава 2

НОРМАТИВНО–ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В России в целом созданы правовая и организационная основы противодействия коррупции. Значительный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы и плане мероприятий по ее проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 года № 1789–р (37), а также в законодательстве, регулирующем вопросы государственной службы (21, 29–30, 32)¹.

Ратифицированы Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года (1, 2). Принят федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ (8). С учетом содержащихся в этих документах положений 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.

¹ См. также: Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. — М., 2001.

Как же сопрягается российское антикоррупционное законодательство с соответствующими международными нормативно–правовыми документами? Что мешает различным государственным актам стать действенными инструментами борьбы с коррупцией?

2.1. Основы международного права по противодействию коррупции

Мировое сообщество, озабоченное серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз, наносящих ущерб демократическим институтам и ценностям, этическим нормам, самой идее справедливости, подрывающих возможность устойчивого социально–экономического развития и обеспечения правопорядка, убедилось в необходимости всеобъемлющего, многодисциплинарного и консолидированного подхода для предупреждения коррупции и борьбы с ней, в том числе путем взаимного усиления правового потенциала и создания эффективных совместных институтов. Одним из инструментов международного сотрудничества в этом направлении является Конвенция ООН против коррупции (1).

Главные цели Конвенции 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 дает четкое и широкое определение должностного лица и его публичности, — чего пока нет в российском законодательстве.

Публичное должностное лицо — это любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую—либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном 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 сформулировать понятие «иностранного публичного должностного лица». Согласно 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 государства—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 предусматриваются периодическая оценка соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности актуальным задачам пре-

дупреждения 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 последовательной политики предупреждения коррупции, осуществление надзора и координации этой политики, а также расширение и распространение знаний по вопросам предупреждения коррупции обеспечивается, в соответствии с Конвенцией, *специальным органом*. Этот орган должен иметь необходимую самостоятельность в соответствии с принципами национальной правовой системы с тем, чтобы он мог выполнять свои функции эффективно и быть свободным от любого ненадлежащего влияния. О создании такого органа государство—участник сообщает Генеральному секретарю ООН.

В России подобная структура пока не создана, поэтому с коррупцией борются все федеральные и региональные органы власти... — с эффективностью, близкой к нулевой.

Важные меры противодействия коррупции заложены в Конвенции в части формирования, поддержания и укрепления системы приема на работу, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих, базирующиеся на принципах эффективности, прозрачности, справедливости, учитывающие такие объективные критерии, как безупречность работы, способности человека.

В отношении публичных должностных лиц, в том числе высшего ранга, Конвенция предусматривает такие основополагающие качества, как неподкупность, честность и ответственность. В разработанном ООН специальном документе — Международном кодексе поведения государственных должностных лиц отмечены как неотъемлемые их качества, необхо-

димые для надлежащего исполнения служебных обязанностей, компетентность, добросовестность, беспристрастность. — К сожалению, об этих качествах как существенном условии противодействия коррупции в действующем российском законодательстве практически не упоминается¹.

Конвенция предполагает реализацию мер по обеспечению прозрачности, конкуренции и объективности в управлении закупками, финансами и при принятии решений, что может стать действенным средством предупреждения коррупции. Совершенно обоснованно в Конвенции предусматриваются процедуры или правила, позволяющие населению получать информацию о процессах принятия решений, затрагивающих интересы населения, публичной администрацией. В этом плане наше законодательство еще далеко несовершенно; создается 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 учетом их структуры, в соответствии с требованиями Конвенции, должны обладать достаточными механизмами предупреждения и выявления коррупционных деяний.

В Конвенции предусматривается широкое участие в антикоррупционных процессах различных институтов граждан-

¹ Об отсутствии среди родного российского служивого люда должного уважения к этическим нормам авторы данной работы убеждались неоднократно, знакомя представителей некоторых органов власти с разработанной ими программой «Честность» (см. главу 4-ю настоящей монографии), которая вызывала у них снисходительную улыбку..

ского общества, неправительственных организаций, отдельных лиц и групп с целью предупреждения коррупции, борьбы с ней и углубления понимания факта существования, причин и опасного характера коррупции, а также создаваемых ею угроз. Во-влекать общество в активное противодействие коррупции предлагается с помощью таких мер, как усиление прозрачности в деятельности органов управления, содействие участию масс в принятии 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 путем, 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 также требование Конвенции об учреждении подразделения по финансовой оперативной информации, которое действует в 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 границу, и по контролю за таким перемещением. При этом принимаются меры по развитию и поощрению глобального, регионального, субрегионального и двустороннего сотрудничества между судебными и правоохрнительными органами, а также органами финансового регулирования в целях воспрепятствования отмыванию денежных средств.

Принципиально важные положения Конвенции, которые требуют закрепления и в российском законодательстве, касаются криминализации правоохрнительной деятельности.

В частности, подкуп национальных и иностранных должностных лиц признается уголовно наказуемым во всех случаях, причем это преступление охватывает, по сравнению с Уголовным кодексом Российской Федерации, значительно более широкий спектр деяний. Сюда входят, помимо других коррупционных событий, обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества; вымогательство или принятие публичным должностным лицом лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества.

Более жесткие, чем в российском законодательстве, меры обязывает принимать Конвенция в отношении публичного должностного лица, допустившего хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества, злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление служебным положением, незаконное обогащение, отмывание и сокрытие доходов от преступлений. Принятый Организацией Объединенных Наций документ против коррупции рекомендует государствам — участникам предусмотреть такой порядок преследования, вынесения судебного решения и характер санкций, которые учитывают степень опасности этого

преступления. В Конвенции отмечается необходимость действенных мер по защите свидетелей, экспертов и потерпевших, а также лиц, сообщивших информацию о коррупции; обосновывается программа борьбы против подкупа и хищения имущества в частном секторе.

В области международного сотрудничества Конвенция 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 осужденных, предоставления взаимной правовой помощи и передачи уголовного производства (ст. 44—50).

Возвращение активов, согласно Конвенции, является основополагающим принципом эффективного противодействия коррупции. В статьях 52—59 изложены меры по предупреждению и выявлению переводов доходов от преступлений, механизмы изъятия и непосредственного возвращения имущества и активов.

Программы подготовки персонала, несущего ответственность за предупреждение коррупции и борьбу с ней, должны, отмечается в Конвенции, разрабатываться и реализовываться государствами—участниками с учетом 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 методов, 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 проведение оценки их эффективности и действенности.

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

Не нашел должной реализации в российском законодательстве и целый ряд положений Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», хотя принят этот документ еще в 1999 году: в частности, по борьбе с коррупционными пирамидами, построенными по принципу 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, если при этом обнаруживается стремление не санкционировать привлечение к ответственности высокопоставленных коррупционеров, и другие принципиально важные требования. Оценку деятельности стран—участниц 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 подотчетности государственных и муниципальных органов;

- адекватную данному изменению реформу управления негосударственным сектором, трансформацию 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.

Указанные элементы антикоррупционной системы составляют ее критический рубеж. Если этого нет, затраты на борьбу с коррупцией становятся либо непосильными, либо вообще бессмысленными.

2.2. Формирование в России правовой базы борьбы 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 (24, 25, 27, 40, 42–44, 55, 58).

Четвертого апреля 1992 года был принят указ Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Указ был направлен на усиление борьбы с коррупцией на период до принятия закона о государственной службе. В нем нет определения самого понятия «коррупция», но отмечается, что данное явление 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 работникам госаппарата:

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 представление 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 еще не были четко 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 предприняты Государственной Думой еще в 1994 году. Первый проект закона о борьбе с коррупцией был разработан в Комитете по безопасности с авторским участием 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 четвертой попытки барьер Совета Федерации был преодолен, но Президент наложил вето. Взамен этого законопроекта Президент внес свой проект закона «О борьбе с коррупцией». Однако в сентябре 1998 года он был отклонен в первом чтении.

Очередная попытка создания законодательной базы для борьбы 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 после длительных обсуждений так и не был утвержден. Этот законопроект в отличие от предыдущих содержал более четкие и обоснованные определения, в большей степени учитывающие общепризнанные характеристики, принятые в международных документах. При подготовке проекта закона использовались Конвенция ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» и «О гражданско–правовой ответственности за коррупцию», рекомендации ряда других международных актов.

Центральное место в законопроекте отведено трактовке понятия «коррупция», особенностью которой является то, что «коррупция» не отождествляется только с действиями по даче и получению взятки, чем страдали предшествовавшие определения, — здесь понятием коррупции объединяются такие деяния, как поиск, установление и поддержание противоправных отношений между субъектами коррупции. Такое понимание коррупции расширяет границы борьбы с ней путем осуществления превентивных мер, усиливает профилактическое значение закона.

Среди не терпящих отлагательства правовых норм в законопроекте были выделены следующие:

– 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 европейских странах и призваны обеспечить осуществление единой государственной политики по противодействию коррупции. По замыслу разработчиков, Национальный Совет должен осуществлять 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 остались неизвестны обществу, а коррупция в этот период, по странному стечению обстоятельств, еще более возросла.

Ряд антикоррупционных мер был предусмотрен федеральным законом «Об основах государственной службы в Российской Федерации». Однако отсутствие в законе механизмов и процедур реализации заложенных в нем норм не позволило обеспечить его действенность и сдержать коррупцию как в деятельности государственных, коммерческих и общественных организаций, так и в высших эшелонах 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 (36, 55). Коррупционными преступлениями Уголовный кодекс называет такие общественно опасные деяния:

- легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем;
- злоупотребление должностными полномочиями;
- получение взятки;
- дача взятки;
- служебный подлог.

Коррупция часто сопутствует такому преступлению как *легализация (отмывание) денежных средств или иного имуще-*

ства, приобретенных незаконным путем. В подобных случаях Уголовный кодекс определяет ответственность за использование в экономической деятельности таких 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 путем. Денежные средства могут иметь рублевое 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». Распространенными формами злоупотребления служебными полномочиями являются 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, извлече-

ние имущественной выгоды за счет государственной или иной собственности, но без ее изъятия и обращения в свою пользу. В качестве обязательных субъективных признаков этого преступления Уголовный кодекс называет корыстную или иную личную заинтересованность.

Корыстная заинтересованность может проявиться также в действиях должностного лица, направленных на освобождение от платежей либо иного расходования личных средств, на незаконное получение выгод за счет личного имущества граждан. Иную личную заинтересованность могут 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.

Особый вид злоупотребления служебным положением представляет *воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования*. Оно заключается в том, чтобы различными способами воздействия на судей, присяжных добиться вынесения неправосудного приговора, решения или определения, помешать суду объективно, полно и всесторонне рассмотреть дело.

Получение и дача взятки являются достаточно распространенными формами коррупции. Опасность получения и дачи взятки обуславливается тем, что эти действия наиболее

часто сочетаются с другими тяжкими и особо тяжкими преступлениями: организованными хищениями имущества, легализацией (отмыванием) денежных средств или имущества, приобретенных преступным путем, 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 поездки 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 также может рассматриваться в коррупционном контексте. Она определяется в Уголовном кодексе как преступление, связанное с неисполнением или ненадлежащим исполнением 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.

Таковы основные квалификации, принятые в Уголовном кодексе в отношении коррупционных преступлений.

Как видим, была проделана серьезная работа по укреплению правовых предпосылок для противодействия коррупции. Однако, чтобы они сложились в достаточно прочный фундамент правового бастиона, о который разобьются волны коррупционной стихии, требовалось завершить создание системы антикоррупционного законодательства в России принятием соответствующего федерального закона, который должен носить комплексный характер с учетом оценки существующего положения дел с коррупцией как угрожающего национальной безопасности государства.

Попытки издания такого закона, как уже отмечалось, продолжались с 1994 года, и только в 2008 году федеральный закон «О противодействии коррупции» был принят. Содержащиеся в нем правовые нормы следует рассматривать как общенациональные основы ограничения распространения и самовоспроизводства коррупции, рассчитанные на длительную историческую перспективу.

Социально-политическое значение этого документа несомненно. В нем получили отражение меры противодействия коррупции как социально опасному явлению, установлены серьезные ограничения и санкции для лиц, которые выступают субъектами правонарушений коррупционного характера. Законодательное закрепление 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.

2.2.2. *Федеральный закон «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, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Используемое в законе понятие коррупции получило предельно четкое определение, отражающее конкретно-исторические реалии, актуальные подходы юридической науки, международного опыта.

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 представление 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».

К общим принципам противодействия коррупции законом отнесены 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 гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

Особое значение придается в законе профилактике коррупции, формированию в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Среди важнейших профилактических мероприятий отмечены антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; предъявление квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей, а также проверка сведений, представляемых указанными гражданами; развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

В качестве основных направлений антикоррупционной деятельности государственных органов предлагаются такие, 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 систе-

мы гражданского общества; введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, способствующих предупреждению коррупции в данной области; обеспечение доступа граждан к информации, независимости СМИ, неукоснительное соблюдение принципа независимости судей и т.д.

В законе изложены требования о необходимости представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера; уведомления об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений; предотвращения конфликта интересов, а также об ответственности физических и юридических лиц за коррупционные нарушения.

Прошедшее после принятия данного закона время показало не только его несомненно сильные стороны, но и обнаружило ряд существенных, на наш взгляд, недоработок. Так, принятый закон в основном носит рамочный характер, практически не содержит норм прямого действия, слабо опирается на принципиально важные положения Конвенции ООН против коррупции. В частности, не нашли отражения в законе такие основополагающие принципы противодействия коррупции, как честность, неподкупность, ответственность и эффективное управление.

Организационные основы противодействия коррупции в законе размыты по всем органам государственной власти в пределах их полномочий; единый орган, координирующий и направляющий антикоррупционную борьбу, как это предусматривает Конвенция ООН, в законе не определен.

Не разработаны и механизмы реализации основных направлений борьбы против коррупции.

В законе не в полной мере отражены способы профилактики коррупции, предусмотренные Конвенцией ООН, в том числе проведение эффективной политики предупреждения коррупционных преступлений, совершенствование процедуры приема на работу и подготовки кадров, формирование кодекса поведения должностных лиц, приложение общих принципов борьбы с коррупцией к отдельным сферам.

Все эти обстоятельства послужили причиной того, что практически действие этого закона пока серьезно не проявилось. По оценке группы ГРЕКО, «коррупция в России — это широко распространенное системное явление. Большинство, если не все государственные службы поражены этой гангренной, 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 исследования отмечают, что и в законе, и в Национальном плане по борьбе с коррупцией указанные проблемы лишь обозначены, причем в самых общих словах: «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 еще труднее проследить».

Эксперты считают, что ведомства, которым поручено бороться с коррупцией, имеют жесткую вертикальную структуру, где персонал лишен самостоятельности, руководствуется

мнением начальника, а не законом. Специалисты ГРЕКО изумлены количеством российских должностных лиц, защищенных иммунитетом от ареста и судебного преследования. Они отмечают, 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, жилье.

Конечно же, ГРЕКО не имеет в своем арсенале ни торговых санкций, ни визовых запретов, ни возможности ареста личных счетов представителей властных элит для того, чтобы заставить власть России выполнить свои рекомендации. Их можно выполнить только при наличии политической воли высшего руководства страны.

2.2.3. Нормативно—правовое обеспечение административной реформы — важнейший фактор противодействия коррупции

Реформирование системы государственного управления 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 го-

сударственным имуществом и предоставления государственных 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 структур федеральных органов исполнительной власти.

Анализ показывает, что за прошедший период стадии практического воплощения достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий административной реформы. По ряду ее приоритетных направлений работа еще не начата. Прежде всего это касается механизмов осуществления полномочий органов исполнительной власти, необходимых для работы в новых условиях. На региональном уровне административная реформа во многих местах не реализуется даже в виде эксперимента.

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 один раз в два года и оценивает эффективность государственного управления в 209 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 действий власти

среди 48 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 процентов от вкладываемых средств.

Данные опросов, проведенных фондом «Общественное мнение» в семи субъектах Российской Федерации, свидетельствуют о негативной оценке гражданами деятельности государственных служащих по оказанию услуг — более 71 процента опрошенных; а более 76 процентов респондентов отметили, что сталкивались с проявлениями коррупции в государственном аппарате. По существу, сфера государственного управления превратилась в ограничивающий фактор социально-экономического развития страны, повышения ее мировой конкурентоспособности и противодействия коррупции, а чиновничество стало замкнутой и подчас просто надменной кастой, понимающей государственную службу как разновидность бизнеса.

Исправление сложившейся ситуации в данной сфере должно происходить по следующим направлениям, предусмотренным в Концепции административной реформы:

- 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 внедрение механизмов противодействия коррупции в них;
- 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 административной реформы, совершенствование механизмов распространения успешного опыта государственного управления.

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, услуг, связанных 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 других услуг.

Наряду с этим требуется также формирование единой функционально—процессной модели деятельности органов исполнительной власти, проведения ведомственных и региональных экспериментов, пилотных проектов, обеспечение экспертной, консультационной и образовательной поддержки.

Оптимизация функций исполнительной власти приведет к сокращению избыточных и неэффективных звеньев в ее структуре, исключит серьезные препятствия для интенсивного развития предпринимательства, повысит доверие бизнеса к государственной власти.

В результате этой работы должны быть сформированы сильные некоррупцированные и саморегулируемые институты, которым может быть передана часть функций, закрепленных сейчас за государством.

Важной составляющей деятельности по оптимизации функций органов исполнительной власти является совершенствование системы контроля и надзора, направленное на сокращение административных ограничений предпринимательства. Оно должно способствовать созданию единого правового поля в масштабах страны, упрощению разрешительных процедур, сокращению лицензируемых видов деятельности, передаче части функций по контролю и надзору субъектам Российской Федерации и органам местного самоуправления.

Особое значение приобретает в ходе административной реформы применение аутсорсинга — механизма выведения определенных видов деятельности за рамки полномочий органов исполнительной власти путем заключения контрактов с внешними исполнителями на конкурсной основе. Мировой опыт свидетельствует, что аутсорсинг позволяет повысить эффективность административно—управленческих процессов, сфокусировать внимание органов исполнительной власти на ключевых направлениях деятельности, повысить качество услуг, обеспечить доступность новых технологий, сократить капитальные затраты, уменьшить количество административного и управленческого персонала, что приведет к существенной экономии бюджетных средств.

Наиболее коррупционно уязвимой сферой являются государственные закупки. Очищение ее от коррупционного балласта требует безотлагательного формирования федеральной контрактной системы, соблюдения открытости и гласности каждой закупки, ведения открытого и доступного всем реестра государственных контрактов, проведения только электронных торгов при жесткой регламентации процедур закупок.

Принципиальный характер в ходе административной реформы приобретает повышение открытости государственных и муниципальных органов управления, что позволит наладить действенные каналы влияния гражданского общества на подготовку и принятие решений, затрагивающих права и законные интересы граждан. К механизмам, обеспечивающим прозрачность в этой области, следовало бы отнести:

- раскрытие информации о деятельности 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.

Осуществление программы модернизации управления будет тем успешнее, чем более современной станет система информационного обеспечения деятельности органов исполнительной власти. Совершенствование информационной структуры должно осуществляться на основе внедрения международных стандартов и создания системы мониторинга процессов управления по результатам, качества предоставленных услуг, результативности федераль-

ных, региональных и ведомственных антикоррупционных программ и других важнейших направлений.

Мониторинг реализации антикоррупционных программ позволит определять приоритетные антикоррупционные мероприятия, оценивать эффективность и своевременно корректировать их. 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 буксовала, а развивалась успешно и выполнила свою антикоррупционную задачу, думается, необходимо тщательно анализировать опыт ее проведения, применяя следующие инструменты:

- внедрить систему рейтингов качества государственного управления, позволяющую оценивать достигнутый уровень относительно целей административной реформы в различных органах исполнительной власти;
- систематически обсуждать рождаемые практикой новые методы и механизмы управления, организационные решения, структурные преобразования, оптимизацию административно–управленческих процессов, применение стандартов государственных услуг;
- сформировать систему поощрения органов исполнительной власти, получающих высшие рейтинги качества государственного управления, а также тех, чей опыт проведения административной реформы по конкретным направлениям признан лучшим.

Национальный план противодействия коррупции справедливо отмечает, что в мероприятиях административной реформы заложен серьезный антикоррупционный потенциал, который, по нашему мнению, пока не востребован в полной мере.

Глава 3

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА: ЦЕЛИ, ЗАДАЧИ, НАПРАВЛЕНИЯ

Повышение транспарентности власти и усиление общественного контроля за деятельностью органов управления, о чем неоднократно заявляли первые лица государства, — это не эффективный пиар-проект, облеченный в популистскую риторику и призванный поддержать электоральный рейтинг политической элиты, а свидетельство реалистического понимания тупиковости ситуации, создаваемой разгулом коррупции, стремление проявить политическую волю в борьбе с этой вековой язвой российской государственной машины.

Опираясь на опыт ряда западноевропейских стран, где борьба с коррупцией носит системный характер, сегодняшняя Россия неуклонно развивает именно системное начало в преодолении страшного общественного недуга, наступая на него со всех направлений — юридического, правоприменительного, экономического, морально-этического. 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 живет 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 идет о реализации предлагаемой авторами монографии программы «ЧЕСТНОСТЬ».

Серьезная борьба (а не ее имитация) с коррупцией как системным общественным явлением ставит вопросы к самой сути,

содержанию той общественно—политической системы, которая складывалась в последние десятилетия 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 принципах. 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 коррупциогенных 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, от-

ветственности и возмещения вреда, причиненного 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 разделен 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 все более настойчивую борьбу против проникающей ржавчины коррупции, на воспитание все большей гражданской ответственности, приверженности демократическим принципам развития.

Российские власти обеспокоены состоянием борьбы с коррупцией, но их усилия по участию в антикоррупционной кампании тормозятся 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 упрощенные подходы к решению задач, подобных борьбе с коррупцией.

Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых тяжелых этапах демократических преобразований. За многие годы сложились 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 укреплению гражданского общества и веры в справедливость;
- в государственной деятельности провести такие действия, чтобы не менее 80 процентов собственности перешло в пенсионные 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 желательно ограничить срок работы руководителей этих структур не более пяти

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 хорошо подготовленную армию, привлечение которой к участие в рейдерских захватах, в так называемых разборках и других коррупционных деяниях стало правилом для состоятельной элиты;

– при воспитании детей в школах и дошкольных учреждениях, студентов и курсантов военных училищ одним из главных направлений педагогической деятельности должно быть привитие таких качеств, как честность, добропорядочность и благородство, что в царской России было базой для системного воспитания детей, а в нашей жизни эти понятия практически полностью исчезли из обращения.

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 Счетной 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 значение 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 ведет к закрытости функционирования власти, отсутствию плюрализма мнений.

Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 года впервые утверждены Национальная стратегия противодействия коррупции и Национальный план противодействия коррупции на 2010–2011 годы. Эти документы стали первыми программными документами, положения которых определили пока начальную попытку направленного воздействия на коренные причины коррупции в обществе. Одной из важнейших задач в этих документах отмечено коренной перелом общественного сознания, формирование в обществе атмосферы жесткого 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 путем активного вовлечения в работу по противодействию коррупции политических партий, общественных объединений и других институтов гражданского общества.

Однако, несмотря на то, что комплексная работа по противодействию коррупции уже ведется в течение нескольких лет по соответствующим пунктам Национальной стратегии и Национального плана, эффективность этой программной работы остается крайне низкой.

3.2. Основы комплексной Программы противодействия коррупции

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, то и борьба с ней должна пронизывать все программы реформирования и модернизации государства и общества. В этом случае антикоррупционная программа выступает также в качестве катализатора антикоррупционных мер и в смежных программах.

С учетом разработок, приведенных в исследованиях (41, 44, 62), рассмотрим общие меры для антикоррупционной и других программ, как уже осуществляемых, так и тех, которым предстоит реализовываться в будущем. Такие меры должны охватить 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 дефицита бюджетных средств, при котором 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 ак-

ционеров и другие подобные меры, которые создают для предпринимателей возможность апеллировать к закону и уменьшают шанс использования чиновниками взяток как средства защиты коммерческих интересов.

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

Уменьшение наличного оборота финансовых средств, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности приведет 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 части социальных задач институтам гражданского общества может стать одним из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции, так как общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию части государственных функций, менее бюрократизированы и более доступны для общественного контроля.

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

Укрепление судебной системы — одна из ключевых задач 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. Необходимо сделать обязательным правилом опубликование в официальных СМИ сведений о кандидатах в судьи в объеме и порядке, предусмотренном для кандидатов в депутаты Государственной Думы.

Обстановка с состоянием коррупции в России настоятельно требует принятия законодательных мер по обеспечению 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 счет 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 попадет под контроль коррупционных группировок.

Реформа государственной службы является неотъемлемой частью антикоррупционной программы. Нужно предложить меры по дальнейшей отладке механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев». Принятие на законодательном уровне и жесткая реализация Этичес-

кого 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 потребует ради ограничения коррупции принятия таких мер, как разграничение компетентности чиновников; уменьшение сферы действий личного усмотрения; установление жесткого 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.

Мощное противодействие коррупции может составить поддержка институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в таком противодействии. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении задачи такого глобального масштаба, государство получает дополнительную возможность

повысить доверие граждан к решениям власти 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.

Ослабление влияния коррупции на политику следует решать, прежде всего, за счет ликвидации очевидных недостатков функционирования выборных институтов. 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 ее 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, а также предусматривающие принятие норм прямого действия вместо многочисленных отсылочных норм, дифференцирование в Уголовном кодексе коррупционных действий, введение постоянно действующей экспертизы федерального и регионального законодательства, а наряду с ними и ведомственного нормотворчества на «антикоррупционность».

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;

– разработку, постоянное применение и использование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предпри-

ятия, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей;

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

– популяризацию 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 учета, обучению кадров, занятых борьбой с коррупцией.

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

Глава 4

ОСНОВЫ СИСТЕМЫ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ ПОВЕДЕНИЯ

Пусть внимательный и придирчивый читатель не ищет в словосочетании «этика поведения» тавтологии, некой стилистической неряшливости: мы настаиваем именно на такой формулировке, рассматривая ее в качестве актуальнейшей общественной задачи, требующей значительных политических и управленческих усилий. Ведь этика как свод писанных и неписанных норм и принципов может быть достаточно хорошо усвоена человеком, но не стать его повседневной жизненной практикой, не прорасти в деловом общении как непреложный нравственный императив. Применительно к рассматриваемому нами предмету этика поведения связана прежде всего с антикоррупционной атмосферой в обществе — то есть такой системой социальных отношений, когда исключаются злоупотребления служебным положением, получают общественное одобрение и поощрение честность и добропорядочность.

Этого общество вправе ожидать от своих лидеров. Если сами руководители нечестны, то стремление обуздать коррупцию окажется тщетным, а общество разочаруется в проводимых ими преобразованиях.

Современная технологическая культура придает чрезмерное значение потреблению, владению вещами. К сожалению, личный успех и престиж измеряются материальным богатством, а не вкладом гражданина в общее благо. Это ведет нашу

цивилизацию к недостатку этики, который можно восполнить только с помощью образования. Нужно пробуждать у соотечественников чувство гражданского долга, в особенности у молодежи. Учебные заведения и все общественные институты должны разъяснять молодым людям, в чем состоит их гражданский долг, и воспитывать желание стать полезным членом общества. Юноши и девушки должны понять, что личное материальное благосостояние есть ценность, производная 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 все более и более становится явлением всеобщего характера. Каждый день СМИ сообщают о коррупции, при этом навязывая обществу мысль о том, что служение обществу есть лишь удовлетворение личной алчности. В то же время 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. Социальная комплементность — противоядие в борьбе с коррупцией

Главным богатством любого общества являются его отношения, образующие то, что называют «социальным капиталом». Создавая и оживляя межличностные и межгрупповые, коллективные отношения, их участники получают возможность иметь нечто системно новое («социальную эмерджентность»), чего до сих пор они не имели и не могли порождать. Это «нечто новое» потенциально может быть полезным для одних участников или вредным для других.

Комбинации видов социальных отношений, их результатов бесчисленны. Движущиеся нормы морали и законов «отслеживают» появление новых разновидностей отношений, но, к сожалению, никогда не покрывают все из них. К тому же нормы и законы могут игнорироваться, нарушаться, т.е. фактически как бы отсутствовать.

В итоге общество всегда имеет дело с существованием целой области нелегитимных проявлений, часть из них относится к вредным.

Нарушения общественной морали и норм закона через договорные нелегитимные (в частности, коррупционные) взаимные действия, приносящие тот или иной вред, и прежде преследовавшиеся, в дальнейшем, надо полагать, будут последовательно изживаться. Но нельзя рассчитывать на их полное, детальное устранение. Тем не менее общество должно иметь возможность строгого контроля за уровнем издержек от несовершенства осуществляемых социальных отношений.

Наиболее эффективными всегда являются меры, основанные на возможностях органичных, а не искусственных отношений в живом общественном организме на всех уровнях его устройства.

Одно из эффективных направлений улучшения легитимных и снижения распространенности нелегитимных социальных взаимоотношений основано на применении в них органичных возможностей *системной социальной комплементности*.

Комплементность определяется как система отношений, при которых разные возможности субъектов социальных процессов необходимо складываются и работают взаимодополнительно. *Комплементаризм* — тенденция комплементности.

Социальная комплементность есть вид отношений в социуме на основе согласно достигаемой взаимодополнительности. *Социал-комплементаризм* — тенденция комплементности в социальных отношениях.

Системная социальная комплементность как всепроникающая и всеохватывающая историческая мировая тенденция гуманитарного и гуманного развития социума дает надежду на последовательное снятие проблем и искоренение причин вредных для общества явлений, в том числе и коррупции.

Чем более отчетливо структурированы социальные отношения, т.е. чем совершеннее организация социального капитала, тем меньше возможностей для разрастания коррупции. В первую очередь, важна систематизация отношений в структурах государства, но не менее важно добиться повышения уровня организации социального капитала в слабоструктурированной системе гражданского общества, после чего возможно усовершенствованное синтезирование их отношений в системе нации, ведущее к «обществу *Великого Социального Синтеза*».

Синтез социального капитала строится на привлечении взаимодополняющих возможностей, заложенных в различных, которые присущи усилиям и ресурсам, взаимно комплементируемым гражданским обществом и государством. Само-

организуемое в систему гражданское общество и формируемая им новая модель государственного устройства — путь к системной организованности народа в целом. Самоорганизация нации (гражданского мира), в свою очередь, есть постепенное конструирование гражданского общества и на его основе — совершенствование государства. Государство — продукт организации гражданского общества, соответствующий тому или иному уровню его развития. Государство реализует те отводимые ему функции, которые гражданам рациональнее выполнять централизованно в масштабе всей нации.

Главная тенденция движения социума — *социализация* и преодоление связанных с этим проблем. Причем процессы здесь идут как бы сами собой, хотя на самом деле есть движитель этой тенденции — *комплементность*.

Направления, интенсивность и объемы социализации в каждой точке мира различны, но везде общим является ускорение темпа и расширение сферы ее проникновения в *систему отношений* — основу социального капитала нации.

Недаром понятие «социальный капитал» утвердилось именно в расширительной трактовке (Дж. Коулмен), согласно которой он — основание взаимной необходимости, потенциал взаимного доверия и взаимопомощи, развиваемый в ходе межличностных отношений в твердые обязательства и обоснованные ожидания, правдивые информационные каналы и привлекательные социальные нормы, исключающие такие явления, как коррупция. Для измерения национального объема «социального капитала» применяются два основных показателя: индекс доверия и членство в общественных объединениях.

В социальной практике обычно допускаются две главные стратегические ошибки, на почве чего и произрастает коррупция:

— исключается возможность комплементарности конвергентных и дивергентных подходов к организации гражданско-общественной и государственно-политической жизни нации;

— практикуется конкурентная взаимная дискриминация государства и гражданского общества, отсюда — исключается комплементность в их отношениях.

И гражданское общество, и государство имеют специфические для каждой стороны основы социализации. Для государства, в котором (независимо от формы государственного правления) отношения непосредственно базируются на том, что называется «общенародной собственностью», социализация неизбежно переходит в «*социалистичность*», социалистические формы, директивно затрагивающие по определенным аспектам жизненные интересы всех граждан (так называемые «общенародные интересы»). В гражданском обществе, где отношения базируются на корпоративной (частной) собственности и не носят сугубо общенародного характера, социализация трансформируется в *либералистические формы*, не распространяющиеся на всех граждан страны. В тенденции Великого Социального Синтеза «либеральное» и «социалистическое» постепенно и в гармонии сбалансированно создадут органичную *систему социал-комплементаризма нации*.

Но полнота организации и государства как легитимизирующего и нормирующего регулятора, с одной стороны, и гражданского общества как стройной системы, ориентированной на решение вместе с государством проблем развития нации (в частности, проблемы коррупции), с другой, практически еще не достигнута ни в одной стране мира. Пока общими «площадками сотрудничества» гражданского общества и государства выступают лишь отдельные группы тем бессистемной еще социализации.

В нации с достаточно полной организацией гражданского общества и государства, последовательно реализующей принципы Великого Социального Синтеза, все системы будут находиться во все более взаимообусловленных и комплементарных отношениях, исключающих необходимость прибегать к коррупции, как политической, так и экономической.

Эффективное использование человеческого капитала нации, прямо связанного с капиталом экономическим, невозможно без эффективности и гибкости капитала социального, предполагающего формирование системы социального партнерства, развитых коммуникаций, навыков полезного комплементарного взаимодействия, позволяющего мобилизовывать и координировать деятельность людей, обеспечивающего оперативность передачи информации. Развитость социального капитала снижает частоту проявлений отклоняющегося поведения, случаев нарушения этических и правовых норм, недобросовестного отношения к сотрудничеству — всего, что питает среду коррупции.

Коррупция во всех странах — прямое следствие отсутствия достижения и устойчивого состояния Великого Социального Синтеза взаимных комплементарных усилий системы государства (обычно она организационно достаточно совершенна) и адекватной ей по совершенству системы гражданского общества (которая практически ни в одной стране системно еще не построена), раздельности интересов касты разрешающих чиновников и мира обращающихся к ним граждан, конкурирующих между собой за официальные разрешения. Грядущий Великий Социальный Синтез сблизит заинтересованности обеих сторон в положительном результате сотрудничества, достижении большего вознаграждения чиновнику со стороны государства (через ценность статуса, повышение зарплаты, премирование и т.д.) и снижении издержек граждан от коррупции.

Определенный опыт устранения условий для расширения коррупции накоплен при развитии и совершенствовании *систем легального политического лоббизма*, причем именно в тех странах, где уже более развита система гражданского общества, есть свободное участие граждан в политической жизни и реально обеспечивается их право воздействовать на работу государственных органов.

Фактически лоббизм — развивающаяся форма частно-государственного легального комплементария, позволяющая избегать расширения и даже достигать ослабления интенсивности коррупции.

Лоббизм легально преследует как экономические, так и политические цели (обоим этим направлениям следует и коррупция, но нелегальными методами).

Например, в США лоббистские организации имеют формы комитетов, комиссий, советов, бюро и т.п., создаваемых при законодательных и правительственных органах. Они добиваются дополнительного, восполняющего учета в принимаемых актах и решениях интересов различных групп и организаций, не противоречащих общественно-государственным интересам и способствующих снижению коррупции.

Основа подконтрольного государству и обществу лоббизма, находящегося на финансовом самообеспечении, — легальные социальные, политические, этнические и другие общественные группы, движения. В своей деятельности лоббисты руководствуются определенными моральными правилами и ограничениями.

В России необходимо окончательное официальное признание института лоббизма как одного из направлений перспективной системы антикоррупционных мер. Следует изучать и использовать положительный мировой опыт легального лоб-

бирования, ускорять процесс формирования собственной усовершенствованной системы этого социального института.

Разработка, внедрение и совершенствование социальных комплементных технологий, системно ослабляющих позиции коррупции, — важнейшая задача отечественных социологов, политологов, экономистов, юристов, психологов, управленцев.

4.2. Основные компоненты системы общенациональной этики поведения

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

— бескорыстие, когда решения принимаются только с учетом 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;

— подотчетность, в этой связи должностные лица подотчетны 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, политические и социальные нормы и ценности общества, требующие, чтобы политики были честны; 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 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; ее

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 подотчетности 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 некомпетентности 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. Опирающиеся 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 путем 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 жизнью, являются следующие компоненты, обеспечивающие значительное снижение стимулов к коррупции:

- механизмы обеспечения подотчетности, честности и гласности в ходе осуществления демократических процедур, в частности, выборов и парламентской деятельности;
- создание добросовестного партнерства 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 подотчетность 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 ее 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.

4.3. 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 подотчетности. Она, как показали исследования, снижает степень закрытости власти, лишает ее монополизации и произвола, но не гарантирует честность и порядочность представителей исполнительных структур власти и не ликвидирует коррупцию полностью. Она лишь ограничивает масштабы коррупции, уменьшает наносимый ею урон и сужает сферы ее распространения.

В центре системы общенациональной этики поведения, основанной на принципах демократической подотчетности, находится выборный орган законодательной власти — парламент, который выражает суверенную волю народа через выбранных им представителей. Парламент, как и любое другое демократически избранное законодательное собрание, является 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 предстает как сборище жуликов, получивших место путем 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 инструмент, который во многих странах используется для того, чтобы помочь избирателям

определился в своих политических убеждениях, а также предоставляет возможность тем, кто объединился на основе определенных 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 центров 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 усиливать полномочия избирательных комиссий, обеспечивать свободные и честные выборы руководящих органов партий, а также четко разграничивать 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 по-

литическим влиянием, а их сторонники в частном секторе финансируют вероятных победителей, надеясь впоследствии (через коррумпированных политиков и чиновников) возместить свои инвестиции за счет получения выгодных контрактов, причем 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 создает 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.

Иммунитеты и привилегии для парламентариев не должны позволять им избежать ответственности в случае задержания в момент получения взятки или совершения иного преступления, а лишь дают им возможность выполнять свою работу до вынесения судебного решения. Иммунитеты и привилегии 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.

4.4. Укрепление институтов системы гражданского общества — основа эффективной системы общенациональной этики поведения

Там, где усилия по борьбе с коррупцией не дают результата, как правило, отсутствует важнейшая составляющая этой борьбы — участие в ней гражданского общества. По результатам ряда исследований известно, что первое, с чего надо начинать борьбу, — это преодоление пассивности населения и установившегося в обществе восприятия коррупции как неизбежного зла.

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 контролеров), 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 (44, 51, 57, 58) отмечают, 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». Анализ показывает, 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 подотчетности правительства «составляет 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 подотчетности, контроля и гласности. В частности, несмотря на огромное количество общественных организаций в бывшем СССР (более ста только общенациональных организаций и несколько сотен тысяч локальных общей численностью свыше 30 млн. человек) и их 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 жестким 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 стрем-

ления 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 сильного гражданского общества, поскольку видит в нем конкурента в борьбе за власть и влияние. С момента принятия Конституции Российской Федерации в стране ни разу не проводился референдум, не создавались наделенные значимыми полномочиями парламентские и общественные комиссии по контролю за расходованием бюджетных средств и средств Резервного фонда. Результаты проверок Счетной 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 годов) 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 гражданское общество кровно заинтересовано в том, чтобы вести борьбу с коррупцией, поскольку оно становится главной ее жертвой. По мере приближения к рычагам власти руководителей на местах в сферу коррупции вовлекаются все 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 данной главе анализ позволяет сделать вывод о том, что наличие коррупции в любом обществе сигнализирует об имеющихся в отношениях между гражданами, частным сектором и государством симптомов тяжелого 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 серьезные устремления изменить саму систему, а не устраивать периодически «охоту на ведьм»;

— принятие всеобъемлющего антикоррупционного законодательства с нормами только прямого действия и воплощение его в жизнь силами органов и учреждений, неподкупность которых не подвергается сомнению;

— определение сфер деятельности, наиболее предрасполагающих 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, еще 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 в борьбе с коррупцией — будь то программа реформ, реорганизация системы управления или реформа системы правоохранительных органов — является поддержка со стороны всего общества. Важную роль призвано сыг-

рать 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 пораженности 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; устранение дискриминации отдельных СМИ со стороны органов власти; обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных СМИ.

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без становления и развития в России глубоко эшелонированной системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах государственной, коммерческой и общественной деятельности, — системы, опирающейся на правовые и нравственные основания.

Глава 5

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ В РОССИИ
СИСТЕМЫ 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 международный и российский опыт, является предупреждение коррупции, что 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 различных деклараций о доходах и имуществе практически всеми должностными лицами, 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 т.д.

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 получения 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 по профилактике 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 одном из интервью. Если сами руководители нечестны, то уси-

лия, 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 сделать 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. 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 перечисленных 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 живет или в число которых стремится попасть коррупционер; в попустительстве собственным гадким страстям.

Первая из этих причин обусловлена тем, что определенное множество людей стремится почувствовать себя в таком искусственном состоянии существования, которое позволяет навязывать 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 другим людям; 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, величие и могущественность без той системы действий, которую называют коррупцией.

В первом варианте, по сути, подразумевается акт формирования сознания человека, внесение нового сознания. Технически это осуществимо в условиях использования современных психотехнологий, робототехники, компьютерной техники и нанотехнологий.

Во втором варианте подразумевается ускоренный процесс воспитательного воздействия с культивированием новых ценностей и новой картины мира. Это осуществимо с помощью современных средств психолого—педагогического воздействия.

Решение таких задач возможно с привлечением нравственно ответственных людей, являющихся признанными лидерами социальных сообществ.

Конечно, наиболее мощное и глубинное влияние на создание и поведение окружающих оказывают конкретные люди. Однако более стойким эффектом воздействия обладают общественные организации.

Они могут влиять на эффективность борьбы с коррупцией путем юридической помощи активистам (к примеру, консультационная работа, делегирование юристов); просветительской деятельности (к примеру, в условиях образовательных учреждений на спецсеминарах); создания условий противостояния с помощью агитации, пропаганды, организации антикоррупционных мероприятий; сопровождения деятельности отдельных сознательных граждан 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 выработкой практических рекомендаций; составления досье, психологических портретов, баз данных; 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; организации общественных советов по анализу деятельности муниципальных чиновников.

Таким образом, общественные организации воздействуют на сознание людей, в частности, на формирование образа собственного «Я» со всеми последствиями в сфере поступков и организации поведения человека.

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; «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 завязанных 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.

Очень убедительно говорил об этом 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 поменять 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 говорим 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 с 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 отмеченные 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 общегосударственной честности и добропорядочности в рамках специальной программы как одного из разделов Национального плана противодействия коррупции.

5.2. Цели и основные задачи Программы «Честность»

Целями Программы являются снижение уровня коррупции, обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, воздействия и последствий коррупции, формирование 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 видеофильмов 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 «Честность»

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 Академии¹ 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;

¹ Здесь и далее по тексту: Академия изучения проблем национальной безопасности.

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 непрерывного 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—м этапе** выполнения Программы (10 — 15 лет) целесообразно сосредоточить усилия на реализации следующих задач:

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 образова-

тельного 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) оптимизацию организационно—технологической модели, выделение организационно—управленческого ядра и реализацию 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.

5.5. Ресурсное обеспечение Программы «Честность»

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 примерно 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 для заинтересованных организаций;
- оказания образовательных услуг и услуг по научно—методическому обеспечению деятельности коммерческих структур

тур, частных компаний и акционерных обществ, органов контроля и аудита;

- привлечения грантов международных организаций.

5.6. Основные ожидаемые результаты выполнения Программы «Честность»

Принятие и выполнение Программы позволит обеспечить:

а) создание эффективной системы предупреждения коррупции путем становления и развития в России системы общегосударственной честности и добропорядочности во всех сферах 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 зарубежных стран, внедривших подобные системы), 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, рассчитанной на длительную историческую перспективу и базирующуюся на установлении приоритетных сфер системы предупреждения; определение модели угроз, воздействия и последствий коррупции; воспитание общественного право-

сознания в соответствии с антикоррупционными стандартами, обеспечивающими предупреждение или уменьшение коррупции в каждой из выбранных приоритетных сфер;

в) усиление роли общественных структур и ключевых компонентов гражданского общества – предпринимательства, независимых средств массовой информации, общественных институтов, религиозных деятелей, граждан и общества в целом в предупреждении проявления коррупционных факторов.

5.7. Управление и механизмы реализации Программы «Честность»

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 головных исполнителей разделов Программы;
- распределение между головными 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.

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

В заключении Счетной 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 слоев 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 удается 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, отмечает, что уже ведется «комплексная программная работа» по соответствующим пунктам Национального плана противодействия коррупции (эффективность которой, по оценке бывшего Председателя Счетной палаты С.В. Степашина, остается крайне низкой).

Неоднократные заявления Президента Российской Федерации В.В. Путина и других высших руководителей государства о необходимости решительных мер в борьбе с коррупцией подтверждают актуальность реализации представленной 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 возраста, 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 учета 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 необратимость 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 ее частными проявлениями.

Представляется, что в монографии удалось аргументированно представить основы государственной антикоррупцион-

ной политики и тем самым 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 ее 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 факторов в исторической перспективе искоренения или ограничения коррупции в России.

Приложение

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 общегосударственной честности и добропорядочности в деловой практике государственной, коммерческой и общественной деятельности.		4,2	
2.6.	Определение приоритетных коррупциогенных 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 добропорядочности 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
	циональной этики поведения и этическому воспитанию российских граждан.			
3.4.	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 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: <ul style="list-style-type: none"> • 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
	<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. 			
5.	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: <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)

ЛИТЕРАТУРА

1. Конвенция ООН против коррупции от 31.10.2003 г.
2. Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию» от 27.01.1999 г.
3. О воинской обязанности и военной службе: федеральный закон № 53—ФЗ от 28.03.1998 г.
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон № 79—ФЗ от 27.07.2004 г.
5. О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации: федеральный закон № 128—ФЗ от 25.07.1998 г.
6. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон № 25—ФЗ от 2.03.2007 г.
7. О прокуратуре Российской Федерации: федеральный закон.
8. О противодействии коррупции: федеральный закон № 273—ФЗ от 25.12.2008 г.
9. О службе в таможенных органах Российской Федерации: федеральный закон № 114—ФЗ от 21.07.1997 г.
10. О статусе военнослужащих: федеральный закон № 76—ФЗ от 27.05.1998 г.
11. О статусе судей в Российской Федерации: федеральный закон № 3132-1 — ФЗ от 26.06.1992 г.
12. О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон № 3—ФЗ от 8.05.1994 г.
13. О судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации: федеральный закон № 7—ФЗ от 8.01.1998 г.
14. О Счётной палате Российской Федерации: федеральный закон № 4—ФЗ от 11.01.1995 г.
15. О федеральной службе безопасности: федеральный закон № 40—ФЗ от 3.04.1995 г.
16. О Центральном банке Российской Федерации (Банке России): федеральный закон № 86—ФЗ от 10.07.2002 г.

17. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон № 184—ФЗ от 6.10.1999 г.
18. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федеральный закон № 131—ФЗ от 6.10.2003 г.
19. Об оперативно-розыскной деятельности: федеральный закон № 144—ФЗ от 12.08.1995 г.
20. Об органах судебного сообщества в Российской Федерации: федеральный закон № 30—ФЗ от 14.03.2002 г.
21. Об основах государственной службы в Российской Федерации: федеральный закон № 119—ФЗ от 31.07.1995 г.
22. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: федеральный закон № 67—ФЗ от 12.06.2002 г.
23. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой 12.10.1994 г.
24. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой 14.11.1997 г. Отклонён Президентом Российской Федерации.
25. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». Внесён Президентом РФ 28.04.1998 г.
26. Национальная стратегия противодействия коррупции: указ Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460.
27. Национальный план противодействия коррупции на 2010—2011 годы: в редакции указа Президента РФ от 13.04.2010 г. № 460.
28. Национальный план противодействия коррупции: указ Президента РФ от 31.07.2008 г. № ПР-1568.
29. О борьбе с коррупцией в системе государственной службы: указ Президента РФ от 4.04.1992 г.
30. О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов: указ Президента РФ от 3.03.2007 г. № 269.
31. О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией: указ Президента РФ от 24.11.2003 г.
32. Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих: указ Президента РФ от 12.08.2002 г. № 885.

33. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях.
34. Трудовой кодекс Российской Федерации.
35. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации.
36. Уголовный кодекс Российской Федерации.
37. Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах и план мероприятий по её проведению, одобренные распоряжением Правительства Российской Федерации № 1789-р от 25.10.2005 г.
38. Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации: постановление Верховного Совета Российской Федерации от 23.12.1992 г.
- * * *
39. Аслаханов А.А. Особенности российской коррупции: сб. статей. — М.: Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 1999.
40. Баскаев А.Г. Проект федерального закона «О противодействии коррупции». — М., 2001.
41. Волженкин Б.В. Коррупция. — СПб.: Санкт-Петербургский юридический институт Генеральной прокуратуры, 1998.
42. Илюхин В.И. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». — 1999.
43. Илюхин В.И., Колмаков В.А., Косых В.И. Проект федерального закона «О борьбе с коррупцией». — М., 1995.
44. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. — Нижнекамск, 1995.
45. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. — СПб.: Альфа, 1997.
46. Ковалевский С.С. Аналитическая записка о системе единого государственного финансового контроля. — М.: ЦФТИ, 2005.
47. Коррупция в России: состояние и проблемы: материалы научно-практической конференции 26-27 марта 1996 г. — М., 1996. — Вып. 2.
48. Красновский Г.Н. Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией: сб. статей. — М., 1999.
49. Кувалдин В.П. Борьба с коррупцией в дореволюционной России: материалы научно-практической конференции 26-27 марта 1996 года. — М., 1996.

50. Лунеев В.В. Коррупция, учтённая и фактическая. // Государство и право. — 1996. — № 8.
51. Лунеев В.В. Преступность XX века: мировой криминологический обзор. — М.: Норма, 1997.
52. Максимов С.В. Коррупционная преступность в России: правовая оценка, источники развития, меры борьбы: сб. статей. — М., 1999.
53. Максимов С.В. Эффективность общего предупреждения преступлений. — М.: Академия МВД России, 1992.
54. Максимов С.В., Максимова С.И. Коррупция в России и проблемы гражданского образования детей: материалы межведомственной научно-практической конференции. — М.: Академия управления МВД России, 1999.
55. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. — М., 1991.
56. О национальной безопасности России на современном этапе: заявление Всемирного Русского Собора. — М., 2003.
57. Основы борьбы с коррупцией (системы общегосударственной этики поведения) / Научный редактор С.В. Максимов. — М., 1999.
58. Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. — М., 2001.
59. Пономарёв П.Г. Понятие коррупции и уголовно-правовые средства её сдерживания. — М.: Академия МВД России, 1993.
60. Попов В.Г. О мерах нормативно-правового регулирования антикоррупционной деятельности. — М.: Акад. изучения проблем национальной безопасности, 2008.
61. Попов В.Г., Коношенко В.А., Попов А.В. О национальном плане действий по искоренению коррупции в России: доклад на научно-практической конференции 19-20 июня 2008 года. / Ростовский юридический институт МВД России.
62. Проблемы борьбы с коррупцией: сб. статей. — М., 1999.
63. Ролз Д. Теория справедливости. — Новосибирск: Изд-во Новосибирск. ун-та, 1995.
64. Россия и мировой опыт противодействия коррупции: Материалы конференции. — М.: Мир без коррупции, 1999. — Вып. 1.
65. Умников В.Н. Великий Социальный Синтез. — М.: Раритет, 2001.
66. Юрий Воробьёв: Чтобы противостоять коррупции, нужно привести в порядок наши законы / Подготовил Николай Дорофеев. // Парламентская газета. — 2010. — 23 апр. — № 21 (2437).

Монография

Попов Виталий Гаврилович
Умников Валерий Николаевич

Коррупция:
основные угрозы
и меры противодействия

Редактор *С.Т. Корнеев*
Художник *А.В. Кинсбургский*
Верстка *Л.А. Фирсова*

Подписано в печать 06.03.14. Формат 84x108/32. Бумага офсетная.
Печать офсетная. Тираж 1000 экз.

Издательство «Раритет».
117648, Москва, до востребования. Тел.: 8-910-458-50-14

Отпечатано в типографии НИИ «Геодезия»
141260, г. Красноармейск, пр. Испытателей, д. 14