

«Современные методы противодействия коррупции в России»

Введение

Коррупция является постоянным спутником государственных институтов власти, уходящим в глубину веков. Как социально-негативное явление в обществе, коррупция существовала всегда, как только формировался управленческий аппарат, и была присуща всем государствам в любые периоды их развития. Понятие коррупции далеко выходит за рамки простого взяточничества. Под коррупцией следует понимать использование государственными, муниципальными и иными публичными служащими, либо служащими коммерческих или иных организаций своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера), либо предоставление таких преимуществ.

Параллельно с развитием государственного аппарата и увеличением численности чиновников происходило становление и развитие законодательства в области борьбы с коррупцией. Впервые посул, как коррупционное правонарушение, т.е. взятка, назывался в Псковской судной грамоте 1467 г., но никакого наказания за взимание тайного посула не предусматривалось, и только в Судебнике 1550 г. такие санкции были установлены. Соборное уложение 1649 г. значительно расширило круг коррупционных правонарушений и субъектов коррупции, а в период правления Петра I законодательство, помимо должностных лиц, к субъектам коррупции стало относить посредников, пособников, подстрекателей и недоносителей Голованова, Е. И.. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв. :Историко-правовое исследование : Автореферат диссертации на соискание... к. ю. н.. -М.,2002. В XIX в. субъектами коррупционных правонарушений являлись только должностные лица, а круг коррупционных правонарушений сводился к превышению и бездействию власти, присвоению и растрате, подлогу, неправосудию, мздоимству и лихоимству, и также неприведению в исполнение или необъявлению различных указов. Эффективность всех применяемых мер, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, обуславливается правильной и соразмерной действительным потребностям государства организацией и обеспечением его аппарата.

Коррупция не только исторически укорененное явление, в настоящее время она характерна для большинства стран, вне зависимости от их развития и социального строя. Но ряд стран успешно борется с этим явлением, и их пример очень важен для России.

Например, законы и инициативы, примененные для борьбы с коррупцией в Мексике, принесли впечатляющие плоды. В 2000 г. меры воздействия были применены к 5 тыс. государственных служащих. В 2002 г. были вскрыты нарушения более 4 тыс. государственных служащих, и было наложено 849 денежных взысканий или штрафов на общую сумму 200 млн.

песо или 2 млн. долл. США. Возбуждено 118 уголовных дел, совокупный срок тюремного заключения по которым составил 71 год Labardini R. The Fight Against Corruption in Mexico. // 11 United States-Mexico Law journal 195 (2003), The University of New Mexico School of Law, Albuquerque, New Mexico, 2003, V. 11, №4, pp.195-206.. Меры наказания применялись к отдельным государственным служащим, нотариусам, а также государственным органам, государственным и полугосударственным предприятиям и подрядчикам. Это показывает, что борьба с коррупцией - дело отнюдь не безнадежное, когда меры принимаются системно.

В этой работе будет рассмотрена проблема коррупции в ее социальном и историческом аспекте, специфика российских условий, благоприятствующих коррупции и, наконец, комплекс мер, учитывающих необходимость антикоррупционной деятельности во всех сферах общественной жизни.

1. Коррупция как социальный феномен

1.1 Определение коррупции

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Однако, начиная серьезный разговор о ней, нельзя обойти вопрос о том, что имеют в виду авторы, используя понятие «коррупция». В этой работе речь пойдет преимущественно о «государственной» коррупции, в которой всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на государственной службе или выполняющее некоторые властные полномочия в результате делегирования ему власти от избирателей или каким-либо иным образом. Так как терминологически это не совсем точно, для таких лиц будут использованы словосочетания «государственный служащий», «чиновник» или «должностное лицо».

Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник 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 и т.п. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, чиновник также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник государственная казна, если не законен то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник.

Государственный служащий обязан принимать решения, исходя 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. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать

такое явление как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Между этим явлением и коррупцией грань весьма размытая. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих чиновнику средств (можно напомнить об использовавшемся термине «казнокрадство»). В таких случаях обычно не говорят о коррупции.

Чаще бывает по-другому. Ниже приведено несколько примеров, которые можно отнести к ситуациям, обычно описываемым термином «коррупция».

1. Когда командующий округом строит себе дачу за счет государственных средств (материалы, техника, военнослужащие), он действует не один и попадает в определенную зависимость от других лиц, вовлеченных в строительство и его обеспечение. Как правило, используя свою власть для незаконного получения материальных благ, руководитель вынужден расплачиваться за это с «подельниками» незаконным продвижением по службе, премиями или другими способами. Эта ситуация ближе к общепринятому представлению о коррупции, потому что в ней участвует не один человек, а целая группа должностных лиц, коллективно извлекая выгоду из нарушения законов и норм.

2. Когда чиновник, обязанный по закону принять определенное решение по отношению к некоторому лицу (скажем, выдать лицензию на какой-либо вид бизнеса) создает для этого искусственные незаконные преграды, он тем самым понуждает своего клиента к даче взятки, что часто и происходит. Эта ситуация также ближе к традиционному понятию коррупции, потому что она сопряжена с дачей и принятием взятки. В старой российской юриспруденции такое поведение называли мздоимством.

3. Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально не приемлемое для общественного мнения), из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона (например, фирма, обеспечивающая себе благодаря этому решению государственный заказ вопреки установленной процедуре), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение от этой стороны. Характерные признаки данной ситуации: принимается решение, нарушающее закон или неписанные общественные нормы, обе стороны действуют по обоюдному согласию; обе стороны получают незаконные выгоды и преимущества, обе стараются скрыть свои действия.

4. Наконец, бывают ситуации, когда чиновника вынуждают под давлением или при помощи шантажа принять незаконное решение. Обычно это случается с уже затянутыми в преступную деятельность чиновниками, которые, поддаваясь давлению, фактически получают одну простую выгоду их не разоблачают.

Надо иметь в виду, что этим перечислением не исчерпывается феномен коррупции. Полезно различать верхушечную и низовую коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях, и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации и т.п.).

Часто обе заинтересованные в коррупционной сделке стороны принадлежат к одной государственной организации. Например, когда чиновник дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, это также коррупция, которую обычно называют «вертикальной». Она, как правило, выступает в качестве моста между верхушечной и низовой коррупцией. Это особо опасно, поскольку свидетельствует о переходе коррупции из стадии разрозненных актов в стадию укореняющихся организованных форм.

Большинство специалистов, изучающих коррупцию, относит к ней и покупку голосов избирателей во время выборов. Здесь, действительно, есть все характерные признаки коррупции, за исключением того, что присутствовало выше должностного лица. Избиратель обладает по конституции ресурсом, который называется «властные полномочия». Эти полномочия он делегирует избираемым лицам посредством специфического вида решения голосования. Избиратель должен принимать это решение исходя из соображений передачи своих полномочий тому, кто, по его мнению, может представлять его интересы, что является общественно признанной нормой. В случае покупки голосов избиратель и кандидат вступают в сделку, в результате которой избиратель, нарушая упомянутую норму, получает деньги или иные блага, а кандидат, нарушая избирательное законодательство, надеется обрести властный ресурс. Понятно, что это не единственный тип коррупционных действий в политике Дамм И.А. Коррупция и ее формы в избирательном процессе // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток. - 2005. С. 95-108..

Наконец, упомянем о коррупции в негосударственных организациях, наличие которой признается специалистами. Сотрудник организации (коммерческой или общественной) также может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами; он также обязан следовать уставным задачам своей организации; у него также есть возможность незаконного обогащения с помощью действий, нарушающих интересы организации, в пользу второй стороны, получающей от этого свои выгоды. Очевидный пример из российской жизни кредиты, получаемые за взятки в коммерческих банках под проекты, цель которых изъять деньги и исчезнуть.

1.2 Исторический аспект антикоррупционной деятельности

История коррупции не уступает по древности известной нам истории человеческой цивилизации, где бы она ни творилась в Египте, Риме или

Иудее. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

К временам Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной (с точностью до используемой в те времена терминологии) направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей: часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей, и заодно царем были отданы на растерзание толпе два коррумпированных «министра» глава Земского приказа Плещеев и глава Пушкарского приказа Траханиотов Голованова, Е. И.. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI - XIX вв. :Историко-правовое исследование : Автореферат диссертации на соискание... к. ю. н.. -М.,2002.. .

При Петре Великом расцвели и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерен эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен при всем истецлишменте сибирский губернатор Гагарин. А потом, через три года, четвертовали за взяточничество обер-фискал Нестерова того, кто изобличил Гагарина.

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

Понятно, что коррупция была неотделима от фаворитизма. Из последних предреволюционных эпизодов, помимо Распутина, имеет смысл упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны.

Есть документальные основания утверждать, что смена государственного строя и формы правления в октябре 1917 г. не отменила коррупцию как явление, но зато сформировала лицемерное отношение к ней, немало способствовавшее укоренению мздоимства и лихоимства (как выражались предшественники большевиков) в новой административной среде.

После того как 2 мая 1918 г. Московский революционный трибунал рассмотрел дело четырех сотрудников следственной комиссии, обвинявшихся во взятках и шантаже, и приговорил их к шести месяцам тюремного заключения, узнавший об этом Председатель СНК В.И. Ленин настоял на пересмотре дела. ВЦИК повторно вернулся к этому вопросу и приговорил троих из четырех к десяти годам лишения свободы. В архивах хранятся записка Ленина Д.И. Курскому о необходимости немедленного внесения законопроекта о строжайших наказаниях за взяточничество и письмо Ленина в ЦК РКП(б) с предложением поставить в повестку дня

вопрос об исключении из партии судей, вынесших слишком мягкие приговоры по делу о взяточниках.

Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению. Кроме того, не был забыт и классовый подход: если взятодатель принадлежал к имущему классу и стремился сохранить свои привилегии, то он приговаривался «к наиболее тяжелым и неприятным принудительным работам», а все имущество подлежало конфискации. История борьбы Советской власти с коррупцией закончилась вместе с самой властью, не увенчавшись успехом. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», позволив ввести его в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство» и т.п. Отрицая термин, отрицали понятие, а значит явление. Тем самым заранее обрекали на неудачу и анализ этого явления, и любую борьбу с его частными уголовно наказуемыми последствиями.

Во-вторых, советское «правосознание» непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975-1980 гг., датированной 21 мая 1981 г., указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50% больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп (пример более 100 человек в Минрыбхозе СССР во главе с заместителем министра). Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами работников контрольных органов, о взяточничестве и мздоимстве в прокуратуре и судах.

В записках перечисляются основные составы преступлений: отпуск дефицитной продукции; выделение оборудования и материалов; корректировка и снижение плановых заданий; назначение на ответственные должности; сокрытие махинаций. В качестве причин указываются: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам (в том числе и в приговорах судов); плохая работа с общественным мнением. Сообщается о наказании

руководящих партийных работников (уровень горкомы и райкомы) за попустительство взяточничеству. Предлагается принять постановление ЦК.

Таким образом, видно жесткое соответствие между слабым пониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

В-третьих, практически неприкосновенны были высшие советские и партийные сановники. К редким исключениям можно отнести дела Тарады и Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Щелокова. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура Союза сообщали в ЦК о побочных результатах следствия: министр Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было замято.

Уникальный, но забытый нынче, случай описывает в своей книге «Взятка и коррупция в России» А. Кирпичников, раскручивавший в начале 60-х годов в Ленинграде весьма крупное дело о злоупотреблениях в «Ленминводторге». Следствие по разветвленной цепи взяток вышло на ответственных работников ГУВД и горкома КПСС, добралось до председателя горсовета (члена Президиума Верховного Совета СССР и ЦК КПСС), что повлекло смену руководства прокуратуры города. Дальше прокурору пойти не дали, а то, что дело удалось довести до суда, объясняется лишь политической борьбой, которая шла в тот момент в верхушке КПСС.

В-четвертых, с коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг.

В-пятых, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику. Против законов природы бороться бесперспективно. Именно об этом свидетельствовала укорененность коррупции как организатора теневого рынка. Именно поэтому она расширялась по мере ослабления тотального контроля Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002..

Последний шанс повлиять на положение дел в описываемой сфере представился прежней власти в июле 1991 г., когда было принято Постановление Секретариата ЦК КПСС «О необходимости усиления борьбы с преступностью в сфере экономики». Но, как ни странно, ни о взяточничестве, ни о коррупции в нем не было ни слова.

Весь послевоенный период, во времена перестройки и после нее, рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался следующими процессами: уменьшением централизованного

контроля, далее распадом идеологических скреп, экономической стагнацией, а затем и падением уровня развития экономики, наконец крахом СССР и появлением новой страны России, которая на первых порах лишь номинально могла считаться государством. Постепенно централизованно организованная коррупция централизованного государства сменялась «федеративным» устройством из множества коррумпированных систем.

Таким образом, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено давно наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции. Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции и имеющих исторические корни, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отметить:

- стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;
- отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций;
- распад партийной системы контроля.

2. Возможность эффективной антикоррупционной политики

2.1 Предпосылки распространения коррупционной деятельности в современной России

Ни одна страна не может считать себя застрахованной от коррупции. Так, в 1994 г. Швейцария, которая гордилась неподкупностью своих государственных служащих, была потрясена грандиозным скандалом вокруг чиновника из кантона Цюрих ревизора ресторанов и баров. Ему инкриминировались взятки на сумму почти 2 миллиона долларов. Сразу вслед за этим было начато расследование против пяти ревизоров-взяточников из состава правительства Швейцарии, покровительствовавших отдельным фирмам при организации государственных поставок. Затем разразилось еще два скандала.

Во Франции происходят массовые расследования коррупционных действий, совершаемых бизнесменами и политическими деятелями. В 1993 г. премьер-министр впервые пообещал, что не будет этому препятствовать. «Ситуация во Франции постепенно меняется, еще 10 лет назад здесь запрещалось расследование случаев взяток и коррупции», утверждал французский судья Жан-Пьер Тьери.

Многочисленные случаи коррупции в Италии, затронувшие самые высокие политические круги, привели к тому, что более 700 бизнесменов и политических деятелей предстали перед судами в результате начавшихся в 1992 г. расследований в Милане.

В сентябре 1996 г. в Берлине прошла специальная конференция по проблемам борьбы с коррупцией. По представленным там материалам во

многих крупных городах ФРГ прокуратуры заняты расследованием нескольких тысяч случаев коррупции: во Франкфурте-на-Майне более тысячи, в Мюнхене около 600, в Гамбурге около 400, в Берлине около 200. В 1995 г. было официально зарегистрировано почти 3 тысячи случаев взяточничества. В 1994 г. перед судом оказались почти 1,5 тысячи человек, а в 1995 более 2 тысяч, причем эксперты считают эти данные лишь вершиной айсберга. В коррупцию вовлечены ведомства по проверке иностранных беженцев, пункты регистрации новых автомобилей и многие другие учреждения. Так, за наличные деньги можно незаконно «купить» право на открытие ресторана или казино, водительские удостоверения, лицензии на отбуксировку неверно припаркованных автомобилей. Наиболее сильно коррупцией заражена строительная индустрия.

Однако в России сложились особенно благоприятные условия для процветания коррупции на всех уровнях властных структур. Эффективность метода борьбы с коррупцией зависит и от социальных условий его применения, поэтому необходимо выделить условия, благоприятствующие развитию коррупции.

1. Слабость судебной системы одна из основных проблем переходного периода. Система тотального партийного надзора приучала людей искать защиты в партийных организациях, а не в судах. После распада этой системы на ее месте образовалась правовая брешь, незаполненная до сих пор.

Сейчас в России слабость судебной системы проявляется в том, что:

бюджет и исполнительная власть плохо обеспечивают содержание судей и деятельность судов;

слабо исполняются судебные решения;

низка пропускная способность арбитражных судов, а значит, резко увеличиваются сроки рассмотрения дел в них, что нередко парализует коммерческую деятельность;

не хватает квалифицированных кадров, соответствующих требованиям новых экономических условий Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002..

В противостоянии коррупции практически не используется серьезный потенциал гражданского судопроизводства. Отсутствие административной юстиции не позволяет освободить уголовное и гражданское судопроизводство от дел по рассмотрению административных нарушений, что затрудняет решение множества задач именно в той сфере, которая смыкается с коррупцией.

2. Незрелость правового сознания населения порождена той же причиной укорененной при советском режиме системой партийного квазиправа. Помимо слабого исполнения законов и иных норм, помимо отсутствия культуры и традиции использования права гражданами, проявляются и другие эффекты: в частности, пониженный правовой иммунитет приводит к тому, что практически отсутствует массовое сопротивление «низовой» коррупции.

3. Привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно «интересов государства» и «общенародной собственности» типично российская проблема. Защита прав и интересов граждан, в том числе частных собственников, еще не стала центральной задачей. В итоге предприниматели, не находя защиты в сфере права, ищут ее в сфере свободной купли-продажи незаконных услуг чиновников.

4. Традиция подчинения чиновников не закону, а инструкции и начальнику имеет в России корни более древние, чем 70 лет коммунистического режима. Это приводит к тому, что попытки правового регулирования вязнут в старой бюрократической системе, продолжающей работать по своим собственным законам, установленным несколько столетий тому назад. Следовательно, любая антикоррупционная программа в России должна быть сопряжена с коренным реформированием системы государственной службы.

2.2 Перспективы антикоррупционной политики в России

Чтобы понять и оценить возможности борьбы с коррупцией в России, необходимо проанализировать возможное участие в решении этой проблемы основных партнеров: органов власти, ключевых компонентов гражданского общества (предпринимательства, независимых средств массовой информации, общественных институтов) и общества в целом.

Средства массовой информации, с одной стороны, давно и прочно стали основной ареной, на которой разворачиваются баталии вокруг коррупционных сюжетов. Они хорошо подаются и пользуются спросом. Не существует исключительной групповой монополии на негосударственные СМИ, следовательно, пока эта тема не может быть снята с повестки дня.

С другой стороны, деловая элита осознала могущество СМИ и то обстоятельство, что политическая рентабельность серьезных вложений в них может иметь полезные экономические последствия. В результате, происходит борьба между экономическими кланами за информационные каналы (в широком смысле этого слова). Неурегулированность юридических и экономических отношений между журналистами и их «хозяевами» влечет широкое распространение теневых и даже коррупционных отношений в этой сфере. В итоге негосударственные СМИ рискуют превратиться из мощного отряда гражданского общества в инструмент борьбы между экономическими и бюрократическими кланами.

Российский бизнес целесообразно рассматривать состоящим из трех неравных частей. К первой и много меньшей относятся основные финансовые группы, выросшие на бюджетных деньгах и доступе к административным ресурсам. С одной стороны, пока эти группы ожесточенно конкурируют и к ним добавляются новые, России не грозит полностью стать олигархическим государством. Антикоррупционные взаимные удары стали в последнее время важным средством борьбы групп,

обнажая многое для граждан и готовя их к более серьезным фазам борьбы с коррупцией. Кроме того, борьба по таким правилам воспитывает страх перед использованием, по крайней мере, самых наглых коррупционных действий; помогает естественному отбору и в чиновничьей среде, и в методах достижения успеха в бизнесе; работает на (пока слабые) антикоррупционные усилия властей.

С другой стороны, «игры с огнем», которыми занимаются кланы, поражая друг друга вбросами компромата, могут иметь неожиданные последствия: гибель мощных (по нашим масштабам) финансовых империй; проявление «эффекта бумеранга», когда жертвой становится тот, кто первый поднимает оружие; впечатляющий крах эффективных чиновничьих карьер. Все это либо уже происходит, либо близко к осуществлению. Но в относительно нестабильной политической ситуации возможны более серьезные последствия: крах правительства и откат от реформистской политики. Страх перед подобными возможностями подталкивает различные группировки к консолидации во имя самосохранения. Подобная консолидация может стать препятствием для борьбы с коррупцией.

Ко второй части российского бизнеса следует отнести представителей «второго эшелона» бизнеса, не допущенного (а часто и не рвущегося - из страха или брезгливости) к бюджетной кормушке и потому, прежде всего, заинтересованного в нормальных правилах экономической игры. Предприниматели, вставшие на ноги в условиях реальной конкуренции, не заинтересованы в сращивании власти и бизнеса, являющемся питательной средой коррупции.

Между тем эта часть российского бизнеса плохо консолидирована и не имеет постоянных эффективных механизмов отстаивания своих интересов. Одновременно власть, по сложившейся традиции, взаимодействует с представителями первого малочисленного отряда бизнесменов, большей частью игнорируя «широкие слои» предпринимателей, которые могли бы стать существенной опорой в антикоррупционных усилиях.

Наконец, третья группа предпринимательства, обозначаемая часто как «малый и средний бизнес» и являющаяся по демократическим стандартам основой среднего класса, буквально повязана сплошной низовой коррупцией. Последняя не только препятствует бизнесу, но и буквально унижает целый социальный слой. Это становится источником возрастающего социального напряжения в тех группах, которые, как показывает история, являлись движущей силой не только буржуазных революций, но и фашистских переворотов.

Российское общество сильно разочаровано властью. Существенный вклад в это разочарование вносит устойчивый стереотип ее коррумпированности. Российское общественное сознание, еще не защищенное укорененностью гражданской ответственности и приверженностью демократическим принципам, весьма склонно поддаться соблазну простых рецептов, из которых один из самых распространенных

«сильная рука». Поэтому крайне тяжело будет обрести доверие граждан и их поддержку при реализации серьезной антикоррупционной программы.

В то же время в последние годы резко выросло число общественных организаций, которые в гораздо меньшей степени охвачены ржавчиной коррупции, чем другие сферы жизни. Эти институты гражданского общества могут стать серьезным подспорьем при реализации программы по борьбе с коррупцией.

Российские власти сами обеспокоены потерей поддержки в обществе. Необходимость продлить свое существование посредством выборов заставляет власти (когда осознанно, когда инстинктивно) заботиться об усилении своей легитимности. Очевидно, что борьба с коррупцией один из эффективных инструментов решения этой задачи. Антикоррупционная риторика с удовольствием применяется представителями всех частей политического спектра. Однако любые шаги по ограничению коррупции носят до сих пор либо символический, либо фрагментарный характер.

Запуск и реализацию системы антикоррупционных мероприятий тормозит ряд препятствий:

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.

Поскольку ограничение коррупции неотделимо от коренного реформирования всей государственной машины, реализация подобной программы требует серьезного политического обеспечения и специфических политических условий, включая консолидацию большей части властных элит. Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых тяжелых этапах предшествующих преобразований. Между тем сохраняется опасная ситуация, при которой коррупция, являясь актуальной частью политической повестки дня, используется в клановом противостоянии, но реальных мер по борьбе с ней не предпринимается.

Существуют три модели развития подобной ситуации, которым ниже даны условные географические названия. Все три модели описывают превращение коррупции в системное явление, т.е. в неотъемлемую часть политического устройства и всей общественной жизни.

Азиатская модель: коррупция привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с функционированием государства. Несмотря на масштабность коррупции в России, эта модель ей не грозит по ряду причин, среди которых не последней оказывается та, что гражданские свободы стали в России значимым фактором общественной и политической жизни.

Африканская модель: власть продается «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой, и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях:

политическая власть в стране остается неконсолидированной;

финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются;

формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты.

Для страны это означало бы сворачивание демократии и использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика окончательно примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

Латиноамериканская модель: попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спыхватившаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, образующей государство в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность переход к африканской модели.

Весь мировой опыт демонстрирует: истерия борьбы с коррупцией расчищает путь диктатурам. Парадокс в том, что, установившись, диктатура еще больше раскручивает коррупцию, увеличивая ее масштабы и разлагая власть. Наконец, общества, находящиеся в переходном состоянии от тоталитаризма (или долговременной диктатуры) к демократии, носят в себе вирус тоталитарного реванша под лозунгом борьбы с издержками демократии, среди которых коррупция в числе первых.

Альтернатива этому только одна разработка и реализация государственной антикоррупционной политики на основе консолидации большей части политических сил и при тесном взаимодействии с институтами гражданского общества.

3. Методы антикоррупционной политики

3.1 Эффективность правоохранительной системы в борьбе с коррупцией

В нынешнем законодательстве коррупционные действия могут квалифицироваться следующими статьями Уголовного кодекса: 174 легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; 285 злоупотребление должностными полномочиями; 290

- получение взятки; 291 дача взятки; 292 служебный подлог. Вместе с тем ряд очень распространенных в России действий явно коррупционного характера не нашел отражения в новом УК. Среди них:

участие должностных лиц в коммерческой деятельности для извлечения личной прибыли;

использование служебного положения для «перекачки» государственных средств в коммерческие структуры с целью получения личной выгоды с задействованием для этого подставных лиц и родственников;

- предоставление должностными лицами льгот коммерческим структурам с целью извлечения личной прибыли;

- предоставление государственных финансовых и иных ресурсов в избирательные фонды.

Принятый Государственной Думой в ноябре 1997 г. в третьем чтении Федеральный закон «О борьбе с коррупцией» оказался предельно беззубым. Помимо множества юридических несообразностей и технических огрехов, он содержит в качестве инноваций некоторые дополнительные ограничения на действия должностных лиц. Для этого не было необходимости создавать закон, борьба вокруг которого шла три года, а достаточно было принять поправки к законодательству о государственной службе. Принятие закона «О борьбе с коррупцией» даже после юридической правки может принести скорее вред, чем пользу, по ряду причин, безобиднейшая из которых разочарование граждан из-за несоответствия между названием закона и ничтожными последствиями его принятия Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002.. Представляется, что целесообразность подобного закона сомнительна. Антикоррупционные меры должны пронизывать всю систему законодательства, а не определяться одним законом.

В 1992 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Из-за отсутствия механизмов реализации он оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости чиновникам предоставлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа в 1997 г. А норма, запрещающая чиновникам заниматься предпринимательской деятельностью, не выполняется до сих пор: по данным МВД, в период с 1994 по середину 1997 г. выявлено более 800 случаев подобных нарушений. Понятно, что возможность безбоязненно совмещать государственную службу с коммерческой деятельностью это не только гигантская брешь для коррупции, но и стимул для занятия государственных должностей исключительно с целью незаконного обогащения.

Так же плохо выполнялся Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации», предусматривающий некоторые ограничительные антикоррупционные меры. Одна из причин отсутствие в законе механизмов и процедур реализации заложенных в нем

норм. Этот недостаток российского нормотворчества весьма распространен и постоянно порождает новые условия, благоприятствующие коррупции.

Для уменьшения коррупции в правоохранительных органах принимались необходимые институциональные решения. Сейчас управления собственной безопасности имеют Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции. По данным Прокуратуры РФ, наиболее эффективна служба внутренней безопасности МВД, силами которой раскрывается 60% должностных преступлений внутри системы. Кроме того, была принята Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью на 1996-1997 гг., но ее выполнение находилось на крайне низком уровне Номоконов В.А. Особенности политики борьбы с организованной преступностью и коррупцией в России // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005. С. 25-35..

Состояние борьбы с коррупционными нарушениями можно оценить по динамике судебных приговоров в этой сфере. В табл. 1 приведены данные для СССР, а в табл. 2 для Российской Федерации Данные приводятся по справочнику: Антикоррупционная политика / Под ред. А.В. Малько. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005..

Таблица 1. Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в СССР (с округлением)

Год	957	970	980
Число осужденных	800	000	000

Таблица 2. Динамика числа осужденных по делам о взяточничестве в Российской Федерации

Год	994	995	996
Число осужденных	114	071	243

Заметим, что численность населения Российской Федерации меньше населения СССР на 40%. В то же время число осужденных за взяточничество сократилось в пять раз. Нет оснований считать, что это произошло из-за резкого роста нравственности во властных структурах.

Но дело не только в этом. Из общего числа осужденных за взяточничество в 1994-1996 гг. приговоры, связанные с лишением свободы, получили лишь 1169 человек (34%). Если сопоставить эти сведения с

данными Прокуратуры РФ, которая за тот же период выявляла в среднем около 5 тысяч «проявлений» взяточничества в год, то выяснится, что обвинительные приговоры выносятся не более чем каждому пятому обвиняемому Прокуратурой, а вероятность попасть за решетку после возбуждения дела Прокуратурой не превосходит 0,08. Одновременно сама Прокуратура постоянно и не без оснований сетует на то, что от МВД она получает дела с таким количеством процессуальных нарушений, что позиции адвокатов в последующих судебных процессах оказываются практически беспроигрышными.

Низкая эффективность правоохранительной системы будет видна еще отчетливее, если рассмотреть КПД ее деятельности в сферах, особо подверженных коррупции во всех странах. Так, по данным Государственной налоговой службы в 2003 г. уголовные дела за получение взяток были возбуждены против 97 работников этой службы; осуждено всего шесть. По статье «Злоупотребление властью» возбуждены дела против 17 работников из них не осужден ни один! Не на много лучше ситуация в 2004-2005 гг. При этом число дел, возбуждаемых против работников службы, год от года нарастает. И это характерно не только для налоговых органов Алексеев И.Н. Коррупция в сфере налогообложения // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. Сборник статей под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов. 2005. С. 64-76..

В системе правоохранительных органов практически отсутствуют специалисты, на современном уровне понимающие природу коррупции, а следовательно, и методы борьбы с ней. Подавляющее большинство предлагаемых мер связано с противодействием проявлениям коррупции. Об этом свидетельствует не только Федеральная программа по усилению борьбы с преступностью и не только проекты очередных программ по борьбе с коррупцией, разрабатываемые ведомствами охраны правопорядка и предусматривающие нерезультативные «меры по усилению борьбы». Самое опасное это неправильное объяснение причин, порождающих коррупцию.

Можно без колебаний утверждать: правоохранительная система страны не справляется с задачей борьбы с коррупцией. Тому есть как минимум три причины. Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией не криминальная, а системная проблема, о чем подробно говорилось выше. Во-вторых, низко качество работы правоохранительных органов, которые сами разъедаются коррупцией, а профессиональный уровень работников в общей массе не соответствует сложности проблем. В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой задачей; ее должны решать сообща государство и общество.

3.2 Меры по профилактике коррупционной деятельности

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой

антикоррупционной программы, но должна пронизывать все программы обновления. В этих случаях антикоррупционная программа выступает также в качестве дополнительного обоснования реализации соответствующих мер в смежных программах. Кроме того, это подразумевает необходимость координации, с тем, чтобы избежать дублирования или, наоборот, сложить усилия. Ниже приведены некоторые меры, общие для антикоррупционной и других программ, как уже осуществляемых, так и тех, которые должны реализовываться в будущем.

Совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Приведем несколько примеров Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002. С.103.

1. Переход к реальным и реализуемым бюджетам ликвидирует ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера «личного усмотрения» при принятии решений чиновниками.

2. Обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов.

3. Совершенствование налогового законодательства уменьшает теневую зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов.

4. Уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

Для социальной сферы антикоррупционные меры складываются, по тому же принципу снижения зависимости граждан от процессов теневой экономики и ограничения сфер произвола чиновников.

1. Коммерциализация части социальных (в том числе коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпируемый рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг.

2. Расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию.

3. Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов) одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на

условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированы. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Одновременно необходимо резко снизить возможности для проникновения коррупции в судебный корпус.

Можно сильно потеснить низовую коррупцию, введя реальную зависимость системы предоставления основных услуг населению от самого населения через его влияние на формирование эффективного местного самоуправления. Практика показывает, что, например, местная дорожная полиция, находящаяся в ведении избираемых населением органов местного самоуправления, несравненно менее коррумпирована, нежели автоинспекция, входящая в систему органов внутренних дел. Однако местное самоуправление должно развиваться параллельно борьбе с коррупцией и организованной преступностью. В противном случае местное самоуправление попадет под контроль преступности.

Самый независимый орган в нашей стране Федеральное Собрание. Пока Конституция ограничивает его контрольные функции. Однако их можно вводить и законодательным путем, но только при одном условии жесткая процедурная регламентация при осуществлении контрольных функций. В противном случае сами эти функции могут стать источником коррупции.

Счетная палата в некотором смысле уникальный орган в системе властных институтов России. Он практически не зависит от Президента и исполнительной власти, поскольку финансируется самостоятельно напрямую из бюджета. Этот орган по праву может считаться вторым по степени независимости от исполнительной власти. Уже сейчас его активность приносит казне в 20 раз больше, чем затрачивается на его финансирование. Но, к сожалению, потенциал Счетной палаты еще не полностью реализуется системой государственного контроля. Среди причин отсутствие жестких механизмов применения санкций по материалам заключений Счетной палаты и недостаточная численность 700 человек. Для сравнения в аналогичных органах США и Польши соответственно 3 500 и 1 500 человек персонала.

Целесообразно расширять полномочия Счетной палаты. В частности, можно ввести должность специального контролера за распределением государственных заказов, их конкурсностью, когда это возможно, и соответствием спецификациям и стандартам, если конкурс невозможен.

Из-за политических баталий в Государственной Думе только спустя четыре года после принятия конституции была заполнена вакансия Уполномоченного по правам человека. Между тем этот институт может и должен использоваться в ограничении коррупции. Очевидный пример, относящийся к его сфере ведения, - обеспечение прав граждан на информацию о деятельности государственных органов.

В качестве необходимой в борьбе с коррупцией меры должна осуществляться и реформа исполнительной власти. Получение населением информации о планах, решениях и действиях властей. Цель налаживание общественного контроля за властью. Возможности населения получать информацию должны обеспечиваться законодательно предусмотренной обязанностью властей предоставлять эту информацию и неукоснительными санкциями за нарушение этих обязанностей.

Четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг. Сейчас многие правительственные ведомства совмещают выполнение этих функций. Это не только снижает эффективность управления, но и способствует коррупции. Введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом. Сейчас у нас, в отличие от большинства других стран, основная часть подобных решений принимается коллегиально: Правительством или всевозможными комиссиями. Коллективная безответственность замечательный щит для коррупции.

Необходимо также введение открытых конкурсов на государственные заказы и закупки. Там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и услуги. Уменьшение монополии и создание конкуренции в сфере оказания государственных услуг приведет к снижению возможностей для коррупционной деятельности. Рынок коррупционных услуг функционирует по законам «экономики дефицита», поэтому необходимо всячески облегчать доступ граждан к государственным услугам.

Бюджетное недофинансирование органов исполнительной власти заставляет их создавать внебюджетные фонды, пополняемые за счет отчислений, связанных, как правило, с выполнением ведомством своих функций (платежи, штрафы и т.п.). Внебюджетные фонды контролируются гораздо слабее, что способствует разрастанию коррупции.

Совершенствование конституционной системы сдержек и противовесов. Пока Конституция поддерживает слишком жесткую защиту Президента от лишения полномочий, сохраняется зависимость (особенно материальная) законодательной и судебной властей от исполнительной, слаб парламентский контроль за исполнительной властью.

Реформа государственной службы является центральным звеном в комплексе антикоррупционных мер, имеющих профилактический характер. Существенное увеличение денежного содержания государственных служащих (что особенно важно для низшего и среднего звеньев), по мнению Аминова Д.И. и соавт. Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002. С.120, будет способствовать снижению коррупции. В Сингапуре, успешно реализовавшем антикоррупционную программу, существенное повышение заработной платы началось задолго до начала экономического процветания страны и в условиях крайне распространенной коррупции. Одновременно с увеличением денежного содержания и введением мощной системы социальных гарантий необходимо избавляться от устаревшей системы ведомственных льгот, связанных с бытом чиновников. Однако существенное увеличение зарплат чиновников, проведенное около года назад в нашей стране, до сих пор не дало ощутимого улучшения ситуации, поэтому этот аспект антикоррупционных мер представляется спорным.

Необходима также отладка механизмов прохождения службы с учетом разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и «политических назначенцев». Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных «политических назначенцев» дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависящих от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

Принятие Этического кодекса государственного служащего позволит формировать на государственной службе моральную обстановку, в которой уменьшается вероятность коррупционных действий. Усиление роли законов в действиях чиновников неизбежно способствует ограничению коррупции. Для этого могут понадобиться, в частности, следующие меры:

- разграничение компетенций и защита компетенции чиновников;
- уменьшение сферы действия личного усмотрения;
- установление жесткого порядка взаимодействия чиновников и граждан, при котором гражданам всегда и полностью известны их права и обязанности чиновников;

- введение в ряде важных случаев уголовных мер ответственности для чиновников за факт нарушения закона (не только при наличии доказуемого злого умысла);

- ужесточение контроля над государственными служащими и ответственности за отклонения от предписанного законами поведения.

Повышение престижа государственной службы необходимо для избавления от вредного мифа «воруют все», создающего дополнительный благоприятный фон для распространения коррупции. Средствам массовой информации нужно помогать «отделять зерна от плевел». Полезно введение профессиональных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии.

Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций.

Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Без привлечения общественности нельзя обуздать низовую коррупцию, поскольку на нижних уровнях управления коррупция малочувствительна к властным импульсам, идущим сверху, но может быть потеснена только при напоре снизу, усилиями граждан и институтов гражданского общества.

Поэтому, реализуя программу борьбы с коррупцией, власть должна эффективно привлекать к этому широкие общественные круги, в первую очередь предпринимательские, и независимые средства массовой информации. Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе навыков антикоррупционного поведения. Перечисленные выше меры общего характера затрагивают многие сферы государственной жизни и активности гражданского общества.

Исполнительным органом по реализации антикоррупционной программы по мнению Аминова Д.И. и соавт. Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002. С.120 должно стать постоянно действующее Агентство по борьбе с коррупцией. Как это делалось при реализации практически всех серьезных антикоррупционных программ, целесообразно обеспечить при этом максимальную независимость Агентства. Это возможно, если его создание и работа будут регламентироваться законом, а руководитель Агентства будет утверждаться Парламентом по представлению Президента.

Задачи Агентства:

- разработка конкретных проектов в рамках антикоррупционной программы;
- представительство в органах власти, осуществляющих реализацию внутренних антикоррупционных программ;
- сбор и анализ данных о коррупции в стране, изучение деятельности органов власти и административных процедур с точки зрения их коррупциогенности;
- экспертиза нормативных актов на их коррупциогенность;
- принятие и рассмотрение жалоб, касающихся предполагаемых коррупционных действий, консультирование граждан и организаций по методам противодействия и ограничения коррупции;

- ведение расследований по всем приписываемым или предполагаемым коррупционным нарушениям, случаям вымогательства и шантажа, злоупотребления служебным положением в корыстных целях, в соответствии с нормами и процедурами, установленными законодательством;
- участие в работе комплексных бригад по расследованию наиболее важных случаев коррупции;
- создание службы юридической защиты жертв коррупции, включающей постоянно действующие «горячие линии»;
- информирование общественности о ходе реализации антикоррупционной программы;
- организация взаимодействия с институтами гражданского общества в сфере борьбы с коррупцией.

Важно, чтобы методы работы такого органа служили образцом того, что должно внедряться по мере реализации антикоррупционной программы: прозрачность, конкурсность, высокий административный и профессиональный уровни, использование антикоррупционных механизмов и т.п.

Эффективное подключение общественности к борьбе с коррупцией может быть обеспечено созданием Общественного агентства по борьбе с коррупцией, в которое вошли бы представители наиболее значимых общественных организаций, занятых борьбой с коррупцией. В функции этого органа могли бы входить:

- выработка единой политики общественных организаций;
- координация активности общественных организаций;
- общественный контроль над деятельностью Агентства по борьбе с коррупцией и над реализацией антикоррупционной программы;
- подготовка и реализация антикоррупционных соглашений между корпоративными ассоциациями и органами власти;
- работа с населением в рамках антикоррупционной программы.

Следует учитывать, что создание подобной структуры - не веяние политической моды, а одно из необходимых условий успешной реализации антикоррупционной программы.

3.3 Антикоррупционные меры в функционировании властных институтов

Перечислим конкретные меры для ликвидации очевидных недостатков функционирования властных институтов, напрямую способствующих коррупции. Эти меры должны осуществляться совместно с реализацией общих мер. Только тогда можно надеяться, что изменения не будут носить косметического характера.

Первой задачей является ослабление влияния коррупции на политику. Необходимо уменьшить влияние коррупции на процесс выборов. Борьба за чистоту и прозрачность выборных процедур, прежде всего финансирования избирательных кампаний, абсолютно прагматична. Ее цель предотвратить

возможность шантажа политиков после избирательных кампаний и тем самым предохранить общество от коррупционных решений, которые могут принимать такие политики в противоречии с интересами страны и ее граждан.

Для этого необходимо пересмотреть нынешние выборное законодательство и практику, с тем, чтобы решить следующие задачи:

- повысить государственный и общественный контроль над выборными процедурами;

- увеличить допустимый размер избирательных фондов, приведя его в соответствие с реальными затратами на проведение избирательных кампаний;

- разрешить заблаговременно формировать партийные или избирательные фонды для сбора взносов граждан (за три месяца сформировать значительные фонды из подобных взносов нереально, поэтому кандидаты часто идут в обход закона);

- ужесточить контроль над соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний, наказания за соответствующие нарушения должны быть не меньшими, чем наказания за нарушения традиционных экономических «правил игры»;

- повысить роль и независимость системы избирательных комиссий, одновременно увеличив их прозрачность для общественного контроля Дамм И.А. Коррупция и ее формы в избирательном процессе // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток. - 2005. С. 95-108..

Еще одной серьезной составляющей антикоррупционной политики является уменьшение влияния коррупции на деятельность законодательных органов. Для этого надо упростить процедуры привлечения депутатов к уголовной ответственности. Понадобится ужесточить контроль за процедурной стороной законотворчества. Очень важен усиленный общественный контроль за деятельностью законодательных органов.

Нередко коррупция в законодательных органах используется для пополнения партийных касс. Поэтому на более поздних стадиях целесообразно ввести общепринятую практику финансирования парламентских партий из государственного бюджета, сопрягая это с увеличением контроля государства за деятельностью партий в рамках Конституции и законов страны. Способы и источники финансирования политических организаций и политических акций должны быть абсолютно прозрачны для общества.

Необходимо стимулировать создание партий, ответственных перед избирателями, прозрачных для них, обладающих механизмами политической социализации своих выдвиженцев и несущих за них ответственность. При действующей Конституции это должно быть сопряжено с изменением избирательной системы. Выборы по спискам атрибут парламентской республики. При отсутствии мандата на формирование Правительства для победившей партии или коалиции выборы по спискам только развращают партии имитацией актуальности политической борьбы.

Коррупцированность правоохранительных органов, недостаточная квалификация кадров, занимающихся борьбой с коррупцией, в числе главных препятствий для реализации антикоррупционной программы. Поэтому совершенствование их работы, очистка от внутренних предателей одна из первоочередных задач. При ее решении необходимо:

- повышение заработной платы в первую очередь работников правоохранительных органов (к этой категории целесообразно относить, естественно, налоговые и таможенные службы). В дальнейшем их содержание должно превосходить содержание работников «гражданских служб»;
- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение современных информационных технологий;
- кадровое обновление правоохранительных органов, сопряженное с сокращением численности Вооруженных Сил страны при условии развертывания сети переподготовки увольняемых в запас военнослужащих, которые должны пополнять ряды правоохранительных органов;
- создание под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации межведомственного научного и учебного центра. В его задачи должны входить анализ и обобщение опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовка кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);
- разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов;
- организация стажировок российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

Поскольку государственная служба сопряжена с повышенной ответственностью, необходимо для определенных категорий должностных лиц и для определенных видов преступлений рассмотреть возможность внесения дополнений в Уголовно-процессуальный кодекс. Цель расширить доказательственную базу коррупционных преступлений, включив в нее материалы, получаемые с помощью технических средств сбора информации (например, аудио- и видеозаписи). Это крайне важно при доказательстве таких преступлений, как взятка.

Чрезвычайно слабо сейчас используются антикоррупционные возможности судов. В первую очередь это касается гражданского судопроизводства, специфика которого по сравнению с уголовным делает его более эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Необходимо распространять практику применения гражданских исков со стороны государства против чиновников, уличенных в коррупции, и со стороны фирм против своих конкурентов, если последние коррупционными действиями нанесли ущерб потерпевшим. Возможно, понадобится внести соответствующие поправки в Гражданский кодекс.

Главная задача поставить обе стороны коррупционных сделок в условия повышенного риска больших материальных потерь из-за

противозаконной деятельности. Это можно сделать, используя недовольство потерпевших от коррупционных действий. Проигравшие от чьей-то коррупции фирмы, потерпевшие представители органов власти, взятодатели, которых вынуждают давать взятку, могут стать энергичными союзниками при реализации антикоррупционных мер. Такими союзниками могут стать общественные организации, конечно в той мере, в какой они осознают, что каждая коррупционная сделка наносит ущерб всему обществу.

Каждому ведомству присуща определенная специфика, свои структура коррупционных преступлений и методы их осуществления. Для каждого из них следует с привлечением сторонних специалистов разрабатывать специфические программы. Реализация ведомственных антикоррупционных программ должна происходить под контролем инспекторов, направляемых в соответствующие ведомства Агентством по борьбе с коррупцией.

Ведомственные антикоррупционные программы могут содержать наборы мер, формируемые в зависимости от задач и специфики конкретных ведомств. Список таких мер может включать, в частности:

- введение практики периодического перевода чиновников на новое место работы внутри ведомства или на сходное место работы в другом ведомстве (издержки на переобучение в любом случае меньше потерь от коррупции);

- повышение эффективности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими с помощью введения рандомизированных схем контроля и переноса акцента с формального контроля за исполнением на контроль соответствия действий подчиненным поставленным задачам;

- усиление контроля и мер ответственности за проволочки при работе с гражданами;

- уменьшение дефицита доступа к государственным услугам;

- обеспечение специального режима работы офисов по приему граждан (информирование о правах граждан, обязанностях чиновников, введение технологий, ускоряющих работу) Аминов Д. И., Гладких В. И., Соловьев К. С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002..

Одна из основных задач разработки и реализации ведомственных антикоррупционных программ - выработка мер по ограничению «вертикальной» коррупции (системы незаконных выплат нижестоящими чиновниками вышестоящим).

Необходимо ввести практику периодического обновления ведомственных антикоррупционных программ каждые три-пять лет.

К этой же сфере относится ревизия зараженных коррупцией государственных экономических и социальных программ. Цель - одни отменить, другие пересмотреть и изменить механизмы реализации. Одновременно должны вводиться новые процедуры разработки, утверждения и реализации государственных программ. Эти новые процедуры должны включать в себя антикоррупционные принципы и механизмы.

Наибольшее внимание необходимо уделить законодательным мерам противодействию коррупции, так как вне действующих законов любые меры будут неэффективны. Представляется бессмысленным вводить юридическое понятие коррупции наравне с ее конкретными проявлениями (например, взяткой), поскольку любые попытки заключить это понятие в жесткие рамки приведут к тому, что часть коррупционных действий окажется за пределами действия Уголовного кодекса или иного закона. По той же причине нецелесообразно регулировать борьбу с коррупцией одним законом о коррупции. Более эффективно подойти к решению задачи системно, предусмотрев средства борьбы с коррупцией во всем комплексе законодательных актов.

Это значит, что реализация антикоррупционной программы по перечисленным выше направлениям должна подкрепляться подготовкой и принятием ряда законодательных актов, охватывающих разные сферы регулирования, среди которых могут быть:

- закон о лоббизме;
- закон об ответственности за легализацию преступных доходов;
- закон о конфискации имущества и доходов, приобретенных в результате незаконных сделок (существует опыт применения подобного законодательства в Италии);
- закон о государственном контроле над соответствием крупных расходов на потребление декларированным доходам;
- закон о декларировании доходов и имущества высшими должностными лицами и государственными служащими. Задача этого закона - охватить механизмом декларирования судей и избираемых членов законодательных органов разных уровней наряду с чиновниками;
- дополнения в основы законодательства о государственной службе: введение ограничений для чиновников переходить на работу после увольнения с государственной службы в коммерческие организации, которые были ему прежде подконтрольны или были связаны с ним в соответствии с его компетенцией. Подобное ограничение должно распространяться и на лиц, избираемых в законодательные органы;
- дополнения в действующее законодательство, в результате которых будут признаваться недействительными сделки, договора, полученные от органов власти лицензии и разрешения, если установлено, что они обязаны своим появлением коррупционным действиям;

Особое направление законодательной работы ревизия действующего законодательства, которая должна осуществляться по следующим направлениям:

- распутывание противоречий и прояснение туманностей в действующем законодательстве, поскольку все это создает возможность для чиновного произвола и коррупции;
- «закрытие» многочисленных отсылочных норм в действующих законах;

- ревизия шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом того, что часто завышенные наказания мешают доказательству преступлений;
- дифференцирование в Уголовном кодексе коррупционных действий;
- пересмотр шкал пошлин, штрафов и т.п. (слишком высокие штрафы так же неэффективны, как и слишком низкие, поскольку стимулируют уход от них с помощью взятки);

Важная роль в борьбе с коррупцией принадлежит средствам массовой информации. Их задача не только информировать общественность о конкретных случаях коррупции, но и пропагандировать антикоррупционную программу, сообщать об ее успехах, учить граждан навыкам антикоррупционного поведения, формировать новые нормы гражданской морали. Одновременно необходимо поддержать СМИ, защитив их законодательно. Возможно, целесообразно пересмотреть ряд действующих норм, в частности о раскрытии источников информации (или сузить сферу применимости действующей нормы).

Необходимо менять ситуацию с зависимостью государственных СМИ исключительно от исполнительной власти, которая, очевидно, не является единственным государственным институтом. Без этого нереально говорить о гласности при борьбе с коррупцией. Необходимо вводить паритетный контроль над государственными СМИ с участием Федерального Собрания.

Заключение

Подводя итоги, необходимо сказать, что на первых стадиях реализации антикоррупционной программы резко возрастут показатели, характеризующие уровень коррупции в стране. Это неизбежно из-за двух обстоятельств: введения четких методов учета, преодоления анемии правоохранительной системы. Естественно ожидать, что реализация антикоррупционной политики может встретить сопротивление на разных уровнях административной иерархии.

Нельзя утешать себя тем, что повышение уровня коррупции всегда сопровождает глобальные переходные процессы. Есть страны, которые на стадии модернизации пережили всплеск коррупции, но смогли его побороть целенаправленными усилиями. Но существуют и другие примеры страны, в которых реформы вызвали увеличение коррупции, а отсутствие целенаправленной и всесторонней борьбы с ней привело к ее укоренению.

В настоящее время общепризнанно, что ни отдельные страны, ни международные организации не могут справиться с коррупцией самостоятельно, без помощи друг другу. Победить коррупцию в отдельной стране почти невозможно, так как сопротивление бюрократии оказывается слишком сильным. Даже если и существует политическая воля к подавлению коррупции, недостаток практического опыта, информации и финансовых ресурсов снижает ее эффективность. Интернациональные организации - такие как Организация Объединенных Наций, Европейский Союз, Всемирный Банк и др. - активно стимулируют борьбу с коррупцией, но и они

с их опытными штатами, информированностью и большими финансами не могут успешно противостоять коррупции в какой-либо стране, если ее правительство и граждане не проявляют воли и решимости к борьбе. Вот почему данная проблема может быть разрешена только в тесном сотрудничестве между отдельными странами и международными организациями.

Список использованной литературы

1. Алексеев И.Н. Коррупция в сфере налогообложения // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. Сборник статей под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. Саратов. 2005. С. 64-76.
2. Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути ее преодоления. - М., 2002.
3. Анतिकоррупционная политика: справ. / Под ред. А.В. Малько. - М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. - 384 с.
4. Голованова, Е.И. Правовые основы борьбы с коррупцией в России в XVI-XIX вв: Историко-правовое исследование: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. - М., 2002. - 25 с.
5. Дамм И.А. Коррупция и ее формы в избирательном процессе // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток. - 2005. С. 95-108.
6. Долгова А.И. Организованная преступность, терроризм и коррупция: тенденции и совершенствование борьбы с ними // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005. С. 3-25.
7. Номоконов В.А. Особенности политики борьбы с организованной преступностью и коррупцией в России // Организованная преступность, терроризм, коррупция в их проявлениях и борьба с ними. М., 2005. С. 25-35.
8. Преступность и коррупция: современные российские реалии / Сборник научных трудов под ред. д.ю.н., проф. Н.А. Лопашенко. - Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2003.
9. Преступность в разных ее проявлениях и организованная преступность. Под ред профессора А.И. Долговой. - М., Российская криминологическая ассоциация, 2004.
10. Проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Сб. научных статей. Иркутск, 2002. - Вып. 1.