

Управление Президента Республики Татарстан
по вопросам антикоррупционной политики



Министерство образования и науки Республики Татарстан



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

ДИАЛЕКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Материалы
II Всероссийской научно-практической конференции

7 декабря 2012 г.

Казань
Познание
2012

УДК 343.9
ББК 67.518.1
Д44

Печатается по решению редакционно-издательского совета
Института экономики, управления и права (г.Казань)

Издается в рамках реализации Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 годы, утвержденной Постановлением Кабинета Министров Республики Татарстан от 18.08.2011

Редакционная коллегия:

М.С. Бадрутдинов, начальник Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики (сопредседатель); **В.Г. Тимирязов**, ректор Института экономики, управления и права (г. Казань), профессор (сопредседатель); **Э.Н. Фаттахов**, министр образования и науки Республики Татарстан, канд. техн. наук (сопредседатель); **Т.Б. Алишев**, начальник управления профессионального образования Министерства образования и науки Республики Татарстан, канд. соц. наук; **Е.Л. Базаутдинова**, заведующий кафедрой философии Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р филос. наук, профессор; **И.И. Бикеев**, первый проректор, проректор по научной работе Института экономики, управления и права, д-р юрид. наук, профессор; **Г.Я. Дарчинова**, ответственный секретарь редакции федерального научного рецензируемого журнала «Актуальные проблемы экономики и права»; **П.А. Кабанов**, директор НИИ противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р юрид. наук, профессор; **Б.Г. Кадыров**, заведующий кафедрой социально-политических дисциплин Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р ист. наук, профессор; **Т.В. Крамин**, директор НИИ проблем социально-экономического развития Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р экон. наук, профессор; **С.Г. Никитин**, заведующий научной частью Института экономики, управления и права (г. Казань); **А.И. Поминов**, заместитель министра образования и науки Республики Татарстан, канд. физ.-мат. наук; **Р.Ф. Сулейманов**, заведующий кафедрой общей психологии Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р психол. наук, профессор

Д44 Диалектика противодействия коррупции: материалы II Всероссийской научно-практической конференции, 7 декабря 2012 г. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2012. – 304 с.

ISBN 978-5-8399-0449-1

В материалах конференции опубликованы доклады руководителей и сотрудников органов государственной власти и муниципальных образований, общественных деятелей, а также специалистов в области противодействия коррупции, представляющих научные и образовательные центры Республики Татарстан, других субъектов Российской Федерации, Соединенных Штатов Америки, Казахстана и Украины.

Предназначены студентам, магистрантам, ученым и практикам из самых различных сфер деятельности: юриспруденции, психологии, экономики, социологии, педагогики, а также всем интересующимся вопросами противодействия коррупции.

УДК 343.9
ББК 67.518.1

ISBN 978-5-8399-0449-1

© Министерство образования и науки Республики Татарстан, 2012
© Институт экономики, управления и права (г. Казань), 2012
© Авторы статей, 2012

Содержание

ПЛЕНАРНЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

<i>Sam Nelson. Anti-Corruption Reforms in American History: Lessons for Russia Today</i>	7
<i>Бикеев И.И. Проблемы отграничения взятки от подарка</i>	9
<i>Тасаков С.В. Новеллы уголовной ответственности за взяточничество как наиболее опасной формы проявления коррупции</i>	14

СЕКЦИЯ

«ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»

<i>Акутина Т.А. Формирование организационно-правового механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности</i>	18
<i>Борков В.Н. Модернизация норм о коррупционных преступлениях с учетом изменившейся сущности государства</i>	19
<i>Боталова Д.Б. Неинституциональный анализ политической коррупции в условиях деформализации российского общества</i>	24
<i>Бурганов Р.А. Коррупция в контексте легитимистической теории</i>	29
<i>Бабай А.Н., Быков А.В. Международно-правовой опыт противодействия коррупции в сфере местного самоуправления</i>	33
<i>Васина В.В., Халитов Р.Г., Юсупов И.М. Возможность изменения представлений о коррупции в обществе</i>	37
<i>Гараев И.Г. Финансово-правовые аспекты борьбы с коррупцией</i>	39
<i>Гарипов И.М. Виктимологическая характеристика статистических показателей корпоративной коррупции в Республике Татарстан (2007–2011 гг.)</i>	43
<i>Гарифуллин Р.Р. Взяткомания как одна из причин взяточничества: психологический анализ (психологические и психотерапевтические подходы к проблеме взяточничества и взятокмании)</i>	46
<i>Гафарова Г.Р. Финансовый контроль в борьбе с коррупцией</i>	52
<i>Дмитриев Д.А. К вопросу о расширении пределов антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры Российской Федерации</i>	55
<i>Долотов Р.О. Цена преступности как показатель общественной опасности преступности</i>	60
<i>Закирова Л.М. Степень удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением</i>	66
<i>Изосимов С.В. Субъективная сторона получения и дачи взятки: уголовно-правовой анализ</i>	70
<i>Каримова И.А. Борьба с коррупцией на примере Сингапура</i>	78

<i>Козлов Т.Л.</i> Основные направления развития правового регулирования противодействия коррупции в органах власти.....	80
<i>Корнилова С.С.</i> История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией	86
<i>Краснов А.В.</i> Адекватность санкций норм права как фактор повышения эффективности борьбы с коррупцией.....	90
<i>Красноусов С.Д.</i> К вопросу о коррупции в частном секторе	94
<i>Мауленов Г.С.</i> Имплементация международных норм в антикоррупционное законодательство Республики Казахстан.....	99
<i>Меркулов М.А.</i> К вопросу о коррупциогенных факторах в сфере закупок товаров, работ и услуг на муниципальном уровне	107
<i>Нафиков И.С.</i> Меры по ограничению сферы теневой экономики и противодействию организованным формам коррупции на муниципальном уровне (на примере деятельности прокуратуры г. Казани).....	114
<i>Носков С.В.</i> Борьба с коррупцией на законодательном уровне	119
<i>Охотский И.Е.</i> Правовые аспекты отечественного исторического опыта противодействия коррупции: генезис советского периода	122
<i>Павлов А.Ф., Миронов С.В.</i> К вопросу об институционализации профилактики коррупции через создание единого антикоррупционного органа	126
<i>Палачев Д.С.</i> Сезонная коррупция: понятие и содержание	133
<i>Полякова Е.Л.</i> Борьба с коррупцией: опыт США и Великобритании	137
<i>Приклонская М.В.</i> Проблемы антикоррупционной политики государства	141
<i>Рахимов С.Ф.</i> Отдельные вопросы реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан на муниципальном уровне	144
<i>Савельчева Э.М.</i> Проблемы коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства ...	150
<i>Салов А.В.</i> DPA и NPA как факторы повышения эффективности антикоррупционных расследований в США	152
<i>Тимофеева С.Г.</i> История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией	156
<i>Турецкий Н.Н.</i> Антикоррупционная политика Казахстана на современном этапе	159
<i>Туртыгина Е.В.</i> История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией.....	163
<i>Хайдаров А.А.</i> Условия коррупционного поведения судей при рассмотрении уголовных дел по первой инстанции	167
<i>Халтурина Л.И.</i> Динамика роста коррупции в России.....	176
<i>Чирков Д.К., Олейник Л.В.</i> Противодействие коррупции в сфере земельных отношений	179
<i>Шевцов А.М.</i> Психологический анализ причин коррупционных действий, связанных с ошибками в управлении человеческими ресурсами	183
<i>Шило А.И.</i> Алгоритм расследования взяточничества	189
<i>Щедрин Н.В.</i> О принципах противодействия коррупции.....	195

<i>Якупов З.С.</i> Институт налогового контроля и его роль в противодействии коррупции	200
<i>Якупова А.А.</i> Совершенствование борьбы с правонарушениями коррупционной направленности	204
СЕКЦИЯ	
«КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ИНИЦИАТИВА»	
<i>Бессонова В.В.</i> Организационно-правовые аспекты противодействия коррупции институтами гражданского общества	208
<i>Богданов С.В., Ермолаев Д.В.</i> Коррупция в СССР: от Хрущева до Горбачева	211
<i>Воробьева Е.В.</i> Формирование антикоррупционного мировоззрения молодежи	215
<i>Галлямова Н.А.</i> Формирование антикоррупционного воспитания школьников	217
<i>Грибанов Е.В., Яшкина Н.В.</i> Вопросы методологии организации экспертной работы по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов	220
<i>Грязнев В.А.</i> Как победить коррупцию	222
<i>Кабанов П.А.</i> Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и образуемые им рабочие группы и комиссии как высшие федеральные специализированные антикоррупционные органы: вопросы повышения качества правового регулирования и эффективности их деятельности	225
<i>Киселевич Ю.В.</i> Политико-экономические аспекты коррупции в странах с формирующейся рыночной экономикой	232
<i>Киямова Э.Р.</i> Коррупция как препятствие для активного развития государственно-частного партнерства	235
<i>Клейменов М.П.</i> Методологические аспекты прогнозирования коррупции	238
<i>Климанова А.Р.</i> Коррупция: понятие, сущность, причины	249
<i>Мальгин В.А.</i> Коррупция в России не хочет сдавать своих позиций	253
<i>Низамова Х.М.</i> Противодействие коррупции через образование и воспитание	257
<i>Носырева В.А.</i> Состояние и проблемы общественного контроля как средства борьбы с коррупцией в сфере выборов	261
<i>Олькова Л.Г.</i> Институты гражданского общества в борьбе с коррупцией	265
<i>Плакимова А.Н.</i> Правовое регулирование порядка аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов	269
<i>Рахимова Г.М.</i> Коррупция и плагиат в вузах: результаты социологического исследования	271
<i>Сиразутдинов Р.И.</i> Институты гражданского общества в борьбе с коррупцией	273

<i>Тимирбулатова А.Ю., Басырова В.Ш. Общественное мнение о коррупции в современных условиях</i>	<i>279</i>
<i>Фролова И.И. Коррупция в органах власти: результаты экспертного опроса.....</i>	<i>282</i>
<i>Филиппов С.А. Антикоррупционный потенциал правил профессиональной этики (в контексте противодействия трансграничной преступности)</i>	<i>286</i>
<i>Хайрутдинова Л.Р. Сравнительная характеристика степени участия представителей института гражданского общества с органами государственной власти, и их должностными лицами в сфере противодействия коррупции на примере исследования специализированных антикоррупционных органов и комиссий при правительстве Республики Татарстан.....</i>	<i>289</i>
<i>Шагиахметова А.Х. Лидерство как источник формирования гражданской активности ...</i>	<i>294</i>
<i>Шайхутдинова Ф.Г. Формирование антикоррупционного образования в начальных классах</i>	<i>296</i>
<i>Шедий М.В. Социальные факторы институционализации коррупции в российском обществе</i>	<i>300</i>

Программный комитет:

И.И. Бикеев, первый проректор, проректор по научной работе Института экономики, управления и права, д-р юрид. наук, профессор (председатель); **Е.Л. Багаутдинова**, заведующий кафедрой философии Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р философ. наук, профессор; **П.А. Кабанов**, директор НИИ противодействия коррупции Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р юрид. наук, профессор; **Б.Г. Кадыров**, заведующий кафедрой социально-политических дисциплин Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р ист. наук, профессор; **А.В. Клёмин**, заведующий кафедрой международного и европейского права Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р юрид. наук, профессор; **Т.В. Крамин**, директор НИИ проблем социально-экономического развития Института экономики, управления и права (г. Казань), д-р экон. наук, профессор.

ПЛЕНАРНЫЕ ВЫСТУПЛЕНИЯ

Carl Samuel Nelson II,

M.A., Ridgewater College, Minnesota, USA

Anti-Corruption Reforms in American History: Lessons for Russia Today

Thank you for the opportunity to offer some brief remarks about this important topic. Regrettably, from a historical perspective it is an issue that transcends time and place, afflicting civilizations great and small, ancient and modern. And the United States of America is no exception.

The American historical landscape is littered with corruption scandals. Here are just a few examples:

1. In the 19th century, U.S. Congressman William “Boss” Tweed and his Tammany Hall political “machine” controlled New York City for decades. They distributed patronage, accepted bribes and kickbacks, and generally ensured that he and his friends would profit from their political power to the tune of millions of dollars.
2. The 1920s Teapot Dome scandal involved the U.S. Secretary of the Interior who in exchange for money and gifts, leased government oil reserves to private oil companies at low rates and without competitive bidding.

Corruption in American history is not limited to politicians. Private American corporations have also sought to gain competitive advantage through corrupt practices.

3. In the 1970s, the aerospace and defense company, Lockheed (now Lockheed Martin), bribed government officials in West Germany, Japan, Italy, the Netherlands, and Saudi Arabia to purchase military aircraft from Lockheed. More recently, the Enron energy company scandal revealed widespread fraudulent accounting and audit practices that resulted in the bankruptcy and dissolution of the company. Stockholders in the publicly traded company lost billions of dollars.

Although these are just a few examples of political and private corruption activities in American history, each of them resulted in investigations and eventually political and legal reforms to reduce and/or prevent future corrupt activities.

So what, in general, can we learn from the American experience about fighting corruption, in the public or political sphere as well as in the private, economic sphere? What are some lessons that might be instructive for Russia, today?

Lesson #1: Corruption is difficult to combat unless there is a precipitating crisis (i.e., a scandal) that receives wide public attention.

In virtually every case of anti-corruption reforms in American history, they have always take place in the context of a high profile, corruption scandal. For example, the Lockheed scandal led to passage of a significant piece of legislation, the Foreign Corrupt Practices Act (1977), making it illegal to bribe foreign government officials. What that means, in turn for anti-corruption advocates in Russia today, is that much like a special operations military force, they must be ready to strike quickly when a scandal breaks and exploit the political opportunity to advance anti-corruption reforms.

Lesson #2: A national consensus for stopping corruption is required so that policy makers feel the pressure to embrace *bona fide* anti-corruption measures. That is, there must be political costs for not supporting anti-corruption initiatives that outweigh the benefits of the *status quo*.

Outrage against the political machines in New York City and elsewhere led to passage of the Pendleton Act, a congressional measure that created the U.S. Civil Service Commission, a merit-based system for obtaining employment in the U.S. government that still exists today. Then President Chester Arthur reversed his support of the corrupt patronage system and became a supporter of civil service reform because the political costs were too high for him to oppose the anti-corruption measure.

Lesson #3: A broad coalition of support among policy makers is necessary for anti-corruption legislation to have any chance for success.

These are the people who can actually make reform happen, so their support must be cultivated assiduously. Current office holders must be identified and future policy makers groomed to include in their political portfolios support for anti-corruption reform. Consequently, when the time is ripe, they are prepared to provide the leadership necessary for implementing anti-corruption reforms. In the American experience, this is best represented in the early 1900s “Progressive Era” when reform-minded legislators were elected to local, state, and national political office, including Presidents, both Democrat and Republican (Teddy Roosevelt, William Taft, and Woodrow Wilson).

Lesson #4: An independent mass media is crucial for highlighting the need for anti-corruption reforms and also for building and maintaining momentum when opportunities arise (corruption which the media may themselves have uncovered).

The political cartoons and newspaper headlines I have shown demonstrate in a small way how important media interest in, and support for, anti-corruption reform can be in widening and maintaining public support, and therefore political pressure for change. With the added tools of television, radio, the Internet, and social media, the power of the mass media to further anti-corruption reform has grown exponentially.

In conclusion, I do not presume that what has worked in the United States will work in Russia nor do I believe that the lessons I have outlined are easily applicable to the context of Russia’s government, politics, economics, history, and culture. I hope, however, that my brief remarks have provided some “food for thought” and will contribute to the work of this conference and the ongoing conversation about anti-corruption reforms in Russia.

Бикеев И.И.,

*первый проректор, проректор по научной работе ИЭУП,
заместитель главного редактора журнала «Актуальные проблемы экономики и права»,
председатель Наблюдательного совета НИИ противодействия коррупции*

ПРОБЛЕМЫ ОТГРАНИЧЕНИЯ ВЗЯТКИ ОТ ПОДАРКА

Сравнительно недавно, примерно года два назад, среди московского чиновничества не самого высокого звена бытовало следующее четверостишие:

«Пришел и что-нибудь принес-

Ответим на любой вопрос.

А если ты пришел пустой-

Иди же ... (далее следовало нецензурное высказывание). Там постой.»

Это четверостишие рассказал мне один из жителей российской столицы, имеющих непосредственное отношение к федеральным органам власти.

Когда-то, но дальше по времени, в отдельных государственных ведомствах, в том числе и на территории Республики Татарстан, стояли так называемые гостевые столики, на которые посетители складывали свои подношения. Эти столики активно функционировали в так называемые «красные дни календаря»: Новый год, Рождество, 23 февраля, 8 марта и т.д. Они бывали просто завалены тортами, конфетами, шампанским, коробками с бытовой техникой и т.п. Причем подарки приносили руководители и представители организаций, в определенной мере зависимые от этого ведомства. Например, подотчетные ему, подконтрольные, нуждающиеся в разрешениях, согласованиях и т.д.

Сразу на ум приходит взятка за общее покровительство, которая памятна юристам еще из курса уголовного права: безусловное будущим действием или бездействием подношение, предполагающее хорошее в дальнейшем отношении со стороны должностного лица. То есть взятка «на будущее», «на всякий случай».

Сравнительно недавно по просьбе Управления Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики по сходной проблеме мне пришлось выступить перед представителями подразделений региональных органов власти и муниципальных образований республики. И вот после завершения мероприятия целая группа этих служащих подошла ко мне, и некоторые из них, видимо, не уяснив до конца, что же можно, а что нельзя, либо даже боясь верить в то, что я сказал, с дрожью в голосе спрашивали: а сколько же можно брать подарков, на какие суммы, за что и от кого, чтобы не нарушить закон?

Перед тем как начать отвечать на перечисленные вопросы сделаю небольшое отступление.

На самом деле решение вопроса об отношении к подаркам и другим получаемым не от работодателя благам в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей – это выбор цивилизационного пути развития России. Глубокая коррумпированность – удел социально и экономически слаборазвитых государств. Так называемые развитые западные страны уже четко определились по этому вопросу.

Жертвами коррупционных скандалов в последние годы стали президент Германии Кристиан Вульф¹, премьер-министр Израиля Эхуд Ольмерт², бывший президент Республики Корея Но Му Хён, покончивший жизнь самоубийством, мэр Шэньчжэня Сюй Цзунхэн и др.

В так называемых развитых странах Запада система контроля за подарками служащим действует давно, и там для чиновников установлены четкие правила, по которым они принимают презенты не дороже определенной суммы. Все иные предметы заносятся в декларацию.

К примеру, в США любой подаренный чиновнику незарубежный подарок стоимостью свыше \$50 считается взяткой. Если же служащий желает взять презент себе, то ему необходимо обратиться за специальным разрешением к сотруднику своей организации, занимающемуся вопросами деловой этики. Стоимость подарков сенаторам не может превышать \$300 в год, презенты общей стоимостью свыше \$75 декларируются. Для конгрессменов эти цифры составляют \$250 и \$100 соответственно. В США федеральные чиновники и президент обязаны декларировать и сдавать в госархив иностранные подарки, если их стоимость превышает \$305. Правда, у госслужащего есть возможность выкупить понравившийся предмет. Государственный департамент США ежегодно публикует перечень подарков в вестнике Federal Register.

Во Франции предельная стоимость подарка составляет всего €35. Более дорогие презенты предписано возвращать дарителю. Так, бывший президент Франции Франсуа Миттеран был вынужден вернуть конезаводчикам рысака, а Жак Ширак – часы Rolex экс-президенту США Биллу Клинтону.

В Великобритании стоимость «безвозмездного» подарка члену правительства не может превышать £140 фунтов стерлингов (£). Более дорогие подарки возможны лишь в случае, если получатель намерен сделать ответный презент на аналогичную сумму. Если министр захочет оставить подарок себе, он обязан выплатить в казну разницу между его реальной стоимостью и £140.

А премьер-министр Латвии может получить свои подарки лишь после ухода с поста и только на условии выкупа. Стоимость презентов определяет спецкомиссия, в которую входят сотрудники госканцелярии и минкультуры.

Но более радикальными методами действуют в Китае. Там законодательно установлен перечень предметов, запрещенных к дарению. Принятие входящих в него подношений расценивается как взятка и карается смертной казнью. В список не включены книги, поэтому, по данным средств массовой информации, часто взятки даются фолиантами в драгоценном переплете. Всего с 2000 года в Китае были расстреляны за коррупцию около 10 тысяч чиновников, еще 120 тысяч получили по 10–20 лет заключения.

В Сингапуре министрам и членам их семей кодекс поведения министра запрещает принимать подарки, если они подносятся с явной целью добиться расположения получателя. Презенты стоимостью менее 50 сингапурских долларов разрешено оставлять себе,

¹ Президент Германии Кристиан Вульф ушел в отставку из-за коррупционного скандала // http://www.gazeta.ru/news/lastnews/2012/02/17/n_2208153.shtml.

² Экс-премьера Израиля осудили за коррупцию // <http://www.dni.ru/polit/2012/9/24/240950.html>.

более дорогие министры могут выкупить. Другие чиновники отчитываются обо всех подарках перед спецкомиссией. Если она сочтет презент дорогим, он продается с аукциона, деньги уходят в бюджет.

Канадские госслужащие не имеют права принимать любые подарки, стоимость которых может быть выражена деньгами. Нарушение этого правила является преступлением.

Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки, чтобы добиться расположения с его стороны. Получающий подарок психологически становится обязанным отплатить добром за добро. В этом и опасность подарков чиновнику: а вдруг он будет расплачиваться за него за государственный или общественный счет?

В пп. «г» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 годы, утвержденного Указом Президента Российской Федерации, дано поручение Правительству Российской Федерации издать до 1 октября 2012 г. типовой нормативный акт, обязывающий лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственных служащих, муниципальных служащих, служащих Центрального банка Российской Федерации, работников организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов, сообщать в случаях, установленных федеральными законами, о получении ими подарка в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. В указанном акте следует также определить такие понятия, как «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей», «подарки, полученные в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями», установить срок, в течение которого необходимо сообщить о получении подарка, и определить порядок сдачи подарка, порядок его оценки, реализации и зачисления средств, вырученных от его реализации, в соответствующий бюджет, а также порядок выкупа подарка.

Таким образом, Президент России предложил особое внимание уделять любого рода подаркам, сделанным государственным и муниципальным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей, поскольку предполагается, что такие подарки имеют коррупционную составляющую и могут выступать в качестве завуалированной формы взятки. Данной, например, не за какое-то конкретное действие (бездействие), а за общее покровительство.

Вместе с тем законодательство России и субъектов федерации не характеризуется в этой сфере безупречностью. В соответствии с ч. 1 ст. 575 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации от 26.01.1996 № 14-ФЗ в редакции Федерального закона от 25.12.2008 № 280-ФЗ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, следующим категориям лиц: а) работникам образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан; б) лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, госу-

дарственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей¹.

Указывается также, что запрет на дарение лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России, установленный пунктом 1 настоящей статьи, не распространяется на случаи дарения в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Подарки, которые получены лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащими, муниципальными служащими, служащими Банка России и стоимость которых превышает три тысячи рублей, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации или муниципальной собственностью и передаются служащим по акту в орган, в котором указанное лицо замещает должность.

В то же время другие нормативные акты содержат формулировки, которые ставят под сомнение законность любых подарков в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей одаряемого вообще. Так, ст. 17 Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ в редакции от 25.12.2008 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», который относится и к государственной гражданской службе субъектов Российской Федерации, устанавливает, что гражданскому служащему в связи с прохождением гражданской службы *запрещается* (курсив мой – И.Б.): получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью и собственностью субъекта Российской Федерации и передаются гражданским служащим по акту в государственный орган, в котором он замещает должность гражданской службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации. Гражданский служащий, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, служебной командировкой или другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

В соответствии со ст. 14 Федерального закона от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который действует и в отношении татарстанских муниципальных образований, в связи с прохождением муниципальной службы муниципальному служащему запрещается получать в связи с должностным положением или в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развле-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 1996. – № 5. – Ст. 410; 2008. – № 52 (ч. 1). – Ст. 6235.

чений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные муниципальным служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются муниципальной собственностью и передаются муниципальным служащим по акту в орган местного самоуправления, избирательную комиссию муниципального образования, в которых он замещает должность муниципальной службы, за исключением случаев, установленных Гражданским кодексом Российской Федерации.

Получается, что в соответствии с законодательством о государственной и муниципальной службе в связи с исполнением должностных обязанностей подарки вообще принимать нельзя, за исключением случаев, связанных с официальными мероприятиями. Можно заключить, что между ГК и другими названными нормативными актами имеется нестыковка.

Официальными мероприятиями можно считать участие в официальных делегациях, встречах, конференциях и т.п., на которых человек выступает в качестве представителя организации, органа или муниципального образования в отношениях с представителями других организаций, органов и образований.

Итак, что такое «обычный подарок»? Подарок – это материальный объект, вещь, которую даритель по собственному желанию и безвозмездно преподносит с целью доставить удовольствие либо пользу получателю подарка. Подчеркиваю: безвозмездно. Если предполагается какое-то встречное возмещение, вещами или действием, то подарка нет. Как правило, преподнесение подарка связано с каким-то поводом: юбилеем, встречей, праздником. Официальное мероприятие тоже является поводом. Подарком даритель устанавливает отношения, передает напоминание о себе, как бы говорит о заинтересованности в сотрудничестве.

Юридическая практика относит к «обычным подаркам» сувениры, книги, буклеты, альбомы, некоторые произведения искусства, цветы, конфеты, продукцию самого дарителя либо предметы, привезенные с другой территории, и т.д. Иногда – предметы бытовой техники, изделия, вызывающие ассоциации.

Следует отметить, что во многих так называемых «развитых странах» дарения чиновникам в связи с их профессиональной деятельностью также запрещены, в других предполагают восполнение подарка встречным подарком. Например, в Японии принята традиция обмениваться подарками: дарить подарки и обязательно получать в ответ аналогичный по ценности подарок *о-каэси* (яп. お返し, «возврат»). Представьте, если служащий принимает подарок, то делает дарителю ответный на примерно такую же сумму. Возможно, мы тоже к этому придем.

Отмечу, что закон не содержит ограничений по принятию подарков служащими в силу личных отношений: родственных, дружеских, приятельских и т.д.

Отмечу, что во многих федеральных органах приняты нормативные акты, регламентирующие передачу подарков, полученных служащими в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. В дальнейшем эта практика, как представляется, будет повсеместной.

Можно заключить, что положения гражданского законодательства о допустимости «обычных подарков» государственным и муниципальным служащим в связи с их долж-

ностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей на сумму до 3 тысяч рублей распространяются именно на подарки, которые делаются в связи с протокольными и иными официальными мероприятиями. Принятие подарков по иному поводу является нарушением закона и влечет ответственность в зависимости от характера поступка и его общественной опасности.

В то же время многие работники образовательных организаций, медицинских организаций, организаций, оказывающих социальные услуги, и аналогичных организаций, в том числе организаций для детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, гражданами, находящимися в них на лечении, содержании или воспитании, супругами и родственниками этих граждан, не являются государственными гражданскими или муниципальными служащими, и потому на них действие соответствующего законодательства не распространяется. В их отношении действует только процитированная выше норма ч. 1 ст. 575 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации. Бесспорно, это тоже проблема. Но она заслуживает отдельного рассмотрения.

Тасаков С.В.,

*заведующий кафедрой уголовно-правовых дисциплин
Чувашского государственного университета им. И.И. Ульянова,
доктор юридических наук*

Новеллы уголовной ответственности за взяточничество как наиболее опасной формы проявления коррупции

По состоянию коррупции Россия занимает 1 место в Европе и одно из первых мест в мире. В Послании Президента РФ к Федеральному Собранию РФ от 12 ноября 2009 г. коррупция названа одним из главных барьеров на пути развития государства. Это не просто банальное воровство, это системное явление, имеющее глубокие социальные, экономические и политические корни.

Одна из основных причин, которую многие считают главной – чрезвычайно низкая зарплата. Не случайно на всероссийском совещании судей в 2012 г. председатель Верховного Суда РФ В.М. Лебедев отметил, что треть мздоимцев это работники здравоохранения и образования. Это одна из основных, но не единственная причина.

Главная же причина коррупции, на наш взгляд, видится в состоянии общественной нравственности и личных нравственных ориентиров конкретного человека. Общечеловеческие понятия о долге, совести, ответственности, верности становятся неочевидными, а народ страдает под гнетом собственной безнравственности. В ходу такие ценности, как карьера, богатство, приспособленчество.

Человек, привыкший к получению легких денег, вряд ли откажется от них и при высокой зарплате. Напротив, далеко не каждый получающий маленькую зарплату, совершит преступление. Хотя, конечно же, люди с меньшим доходом чаще дают взятки, чем люди с более высоким доходом.

Внятной государственной позиции по данному вопросу также нет.

Несомненно, одной из причин является излишнее администрирование со стороны государства. Так, в современной России на 100 человек приходится один чиновник, в СССР – на 250. Необходимо сократить разросшийся бюрократический аппарат, а существующие органы власти сделать прозрачными и доступными.

Наряду с охраной общественных отношений нормы уголовного права регулируют данные отношения. Это осуществляется, во-первых, посредством норм, предусмотренных гл. 8 УК РФ (необходимая оборона, обоснованный риск и т.д.) и, во-вторых, посредством установления в уголовно-правовых нормах запрета совершать определенные действия. Поэтому от эффективности действия уголовно-правовой нормы зависит и борьба с конкретными видами преступлений.

Рассмотрим состав посредничества во взяточничестве – одного из наиболее опасно-го проявления коррупции.

Федеральный закон № 97-ФЗ от 04.05.2011 года дополнил содержание текста действующего УК РФ новой статьей 291-1 УК РФ «Посредничество во взяточничестве»¹. Эти изменения и дополнения перечня норм, направленных на борьбу со взяточничеством вносят существенные коррективы с точки зрения квалификации, назначения наказания, ограничения административно-наказуемых правонарушений от уголовных.

Вместе с тем, в данном случае, вряд ли следует говорить о новелле отечественного уголовного закона, так как подобный состав имелся в прежнем УК РСФСР (Статья 174.1 «Посредничество во взяточничестве»)². Но в прежнем УК РСФСР понятие посредничества не раскрывалось в том виде, как это мы видим в новой ст.291-1 УК РФ³.

Остановимся на некоторых, на наш взгляд, недостатках данной статьи.

Объективная сторона ст. 291-1 УК РФ выражается в активной форме поведения: деяние – в форме действия, которое может выражаться как:

1. непосредственная передача
2. иное содействие *в достижении* соглашения о получении или даче взятки
3. иное содействие *в реализации* соглашения о получении или даче взятки
4. размер взятки должен быть в значительном размере

Состав по конструкции – формальный, закон не требует наступления каких либо общественно-опасных последствий. Преступление окончено при совершении хотя бы одного из перечисленных в диспозиции действий.

В диспозиции статьи отмечается обязательность непосредственной передачи. Возникает вопрос: что значит «непосредственная» передача? По нашему мнению, это означает обязанность посредника лично, то есть непосредственно осуществить передачу. Это

¹ Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Российская газета. № 97. 06.05.2011.

² Статья 174-1 УК РСФСР введена Законом РСФСР от 25.07.62, в ред. Закона РФ от 18.02.93 N 4510-1 // Ведомости ВС РСФСР. 1962. № 29. Ст. 449; Ведомости СНД РФ и ВС РФ. 1993. № 10. Ст. 360.

³ См.: Капинус О. Изменения в законодательстве о должностных преступлениях: вопросы квалификации и освобождения взяткодателя от ответственности // Уголовное право. 2011. № 2. С. 21 - 26.

вновь узкое понимание, так как передача предмета взятки может быть осуществлена через другого посредника или их цепочку.

Другой вопрос: передача? А если взятка, например, в виде денег (денежных средств) передается путем перечисление на отдельный банковский счет взяткополучателя или другого посредника? Или передается только записка с номером обезличенного счета? Возможен способ передачи с сообщением номера ячейки в банке, где будет находиться предмет взятки, или имени и пароля для *on-line* управления конкретным банковским депозитом. Будет ли в этом случае непосредственная передача? Вряд ли.

Размер взятки указан в примечании к ст. 290 УК РФ: «Значительным размером взятки в насто ящей статье, статьях 291 и 291.1 настоящего Кодекса признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества, услуг имущественного характера, иных имущественных прав, превышающие двадцать пять тысяч рублей, крупным размером взятки – превышающие сто пятьдесят тысяч рублей, особо крупным размером взятки – превышающие один миллион рублей».

При этом, если сумма предмета взятки не превышает 25 000 рублей, отсутствует основание уголовной ответственности по ст. 291-1 УК РФ, так как она наступает в данном составе преступления в случае наличия значительного размера предмета взятки. Предполагается, что если сумма взятки менее 25 000 рублей посредник не может быть привлечен к уголовной ответственности. Целесообразно ввести в подобной ситуации административную ответственность.

Целесообразно также установить административную ответственность за взятку, установив максимальный размер суммы до 3 тыс. руб., разграничив понятие взятки как уголовного преступления и понятие взятки административного правонарушения. Судебная практика нередко признает взятку малозначительным преступлением, если размер ее незначителен, и в этом случае взяткополучатель освобождается от уголовной ответственности, а к административной ответственности его привлечь невозможно, поскольку в КоАП РФ нет соответствующей статьи.

Квалифицированное посредничество установлено в ч. 2 ст. 291-1 УК РФ в виде оказания посредничества во взяточничестве за заведомо незаконные действия (бездействие). Термин «заведомость» предполагает наличие у посредника достоверной информации о незаконных действиях (бездействии) со стороны взяткополучателя, за которые он получает взятку. Если посредник не обладает подобной информацией, сведениями, либо он добросовестно заблуждается относительно законности действий взяткополучателя, действия посредника подлежат квалификации по ч. 1 ст. 291-1 УК РФ.

Квалификация по ч. 2 по признаку незаконности не может иметь место, если посредник не был вообще уведомлен о законности или незаконности последующих действий (бездействия) со стороны взяткополучателя. Часто такая ситуация возможна по причине непосещения посредника в подробности соглашения между взяткодателем и взяткополучателем. Нельзя так же квалифицировать по ч. 2 ст. 291-1 УК РФ случаи посредничества во взяточничестве при наличии неопределенного или альтернативного умысла, так как такие формы умысла характерны для составов преступления с материальной конструкцией, но не формальных, к которым относится состав преступления посредничество во взяточничестве, впрочем, как дача и получение взятки.

Особо квалифицированные виды посредничества установлены в ч.ч. 3 и 4 ст. 291-1 УК РФ, при этом в п. «а» ч. 2 ст. 291-1 УК РФ дополнительным признаком, усиливающим уголовную ответственность выделено посредничество «группой лиц по предварительному сговору или организованной группой».

Под понятием «группа лиц по предварительному сговору» законодатель имеет в виду группу посредников. При этом, отметим, важным является обязательная предварительная договоренность о групповом посредничестве (без признаков организованной группы, так как это самостоятельноеотягающее обстоятельство) о передаче предмета взятки. При этом может возникнуть проблема: группа лиц, совершающая преступление по предварительному сговору является менее опасной формой соучастия по сравнению с организованной группой. Законодатель, почему-то, поместил оба отягчающих признака в одну часть (ч. 3 ст. 191-1 УК РФ), следовательно, с позиций законодателя обе формы соучастия представляют одинаковую общественную опасность, интенсивность посягательства? Но так ли это? Как нам представляется, целесообразно выделить по признаку большей степени общественной опасности отягчающее обстоятельство «организованная группа» в часть 4 анализируемой статьи.

В этой связи, считаем необходимым внести следующие изменения в ч.ч.3 и 4 ст.191-1 УК РФ

1. Из пункта «а» части 3 исключить слова «организованной группой», оставив следующую формулировку «группой лиц по предварительному сговору;», пункт «б» оставить в прежней редакции.

2. В части 4 ввести пункт «а» следующей формулировкой «посредничество во взяточничестве, совершенное организованной группой», ввести дополнительный пункт «б» с формулировкой «совершенное в особо крупном размере».

Таким образом, система статьи 291-1 УК РФ станет более логичной: часть 1 устанавливает уголовную ответственность за законные действия и наличие значительного размера предмета взятки; в части 2 – незаконные действия или использование служебного положения посредника, в части 3 – совершенное группой лиц по предварительному сговору или в крупном размере, в части 4 – организованной группой или в особо крупном размере, часть 5 – обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

Санкции статьи, на наш взгляд, соответствуют характеру и степени общественной опасности совершенного деяния. Однако, целесообразно в целях обеспечения неотвратимости уголовной ответственности за коррупцию отнести преступление, предусмотренное ч. 1 ст. 290 УК РФ, к категории тяжких для того, что обеспечить возможность привлечения к уголовной ответственности лиц, чьи преступные намерения были пресечены на стадии приготовления к преступлению.

СЕКЦИЯ «ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»

Акутина Т.А.,

Нижнекамский филиал ИЭУП (г. Казань)

Формирование организационно-правового механизма противодействия коррупции как фактора обеспечения экономической безопасности

Коррупция как негативное социально-правовое явление выступает постоянной и неотъемлемой частью любого общества, в котором существуют властные отношения. Нет государств без коррупции, но ее уровень в разных странах существенно различается.

Масштабы коррупции в России таковы, что коррупция признана одной из угроз национальной безопасности. Сегодня коррупция приобрела системный характер и ее невозможно победить только административными мерами. Она определяется в значительной степени неэффективностью государственного управления, особенностями общественного менталитета, спецификой политической культуры, неразвитостью гражданских институтов, призванных контролировать органы исполнительной власти. Это усугубляется тем, что постоянно меняются социально-экономические и политические условия жизни общества, что обновляет «коррупционное поле» социальных взаимодействий, вводя в него все новых и новых действующих лиц.

Объекты и субъекты коррупционных отношений постоянно расширяются. С коррупцией сталкиваются практически все граждане, но выявляются эти факты и, соответственно, следует наказание лишь в единичных случаях, что в итоге подрывает принцип неотвратимости наказания. Все говорят и пишут об обязательных «откатах», о баснословных суммах взяток при поступлении в вузы, при выделении земельных участков, служебных помещений, лечении в больницах, обучении детей в специальных школах и т.п. По мнению различных экспертов, экономические потери от коррупции в современной России составляют от 5 до 50% валового внутреннего продукта страны.

В целях обеспечения согласованного взаимодействия органов государственной власти с институтами гражданского общества в процессе реализации Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан Указом Президента Республики Татарстан № УП-315 от 18 августа 2006 года образован Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики. Указом Президента РТ № УП-71 от 21 февраля 2011 года Республиканский совет по реализации антикоррупционной политики переименован в Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции.

Совет при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции (далее – Совет) является совещательным органом при Президенте РТ по вопросам противодействия коррупции в Республике Татарстан.

Основными задачами Совета являются:

- рассмотрение вопросов и подготовка предложений Президенту Республики Татарстан по реализации на территории республики государственной политики в области противодействия коррупции и повышению ее эффективности;

– обеспечение взаимодействия органов государственной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления в Республике Татарстан, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц при осуществлении в пределах их полномочий на территории Республики Татарстан деятельности по противодействию коррупции (далее – субъекты противодействия коррупции);

– разработка мероприятий по противодействию коррупции и осуществлению контроля за их реализацией;

– рассмотрение предложений субъектов противодействия коррупции и разработка мероприятий по их реализации;

– подготовка предложений Президенту Республики Татарстан, Государственному Совету Республики Татарстан, Кабинету Министров Республики Татарстан для принятия решений по вопросам противодействия коррупции;

– подготовка предложений по формированию системы антикоррупционной пропаганды и развитию общественного контроля за реализацией в Республике Татарстан государственной политики в области противодействия коррупции.

Антикоррупционные меры должны повышать трудности и риск коррупционного поведения, снижать выгодность коррупции любым ее участникам. Общему предупреждению присущи признаки масштабности, всеохватности и разносторонности, комплексности и взаимозависимости, непрерывности и радикальности, в силу которых оно являет собой основу, фундамент специального предупреждения. Общим условием должен стать отказ от использования коррупции как средства формирования, становления и развития новых общественных отношений, создания социальной опоры рыночных отношений.

Комплекс различных правовых норм должен решать следующие задачи:

– организация предупреждения коррупции и контроля за ней;

– устранение обстоятельств, способствующих коррупции;

– минимизация выгод всех участников коррупционных отношений;

– увеличение вероятности выявления коррупционных деяний и обеспечение неотвратимости ответственности;

– влияние на мотивацию коррупционного поведения;

– формирование общественного мнения нетерпимости к коррупции и обеспечение неотвратимости ответственности.

Борков В.Н.,

*канд. юрид. наук., доцент, доцент кафедры уголовного права,
Омская академия МВД России*

МОДЕРНИЗАЦИЯ НОРМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ С УЧЕТОМ ИЗМЕНИВШЕЙСЯ СУЩНОСТИ ГОСУДАРСТВА

Важнейшей научной и политической задачей является правильное определение направления реализации охранительной функции уголовного закона. Особенно сложно установить сферы, методы, границы и меру уголовно-правового воздействия, если речь

идет об отношениях между гражданином и государством. Содержание и направление развивающихся здесь процессов вызывают дискуссии, в том числе, и в области идеологии. «В широком смысле слова, – пишет А.И. Марцев, – социальные условия жизни человека представляют собой определенный порядок функционирования, во-первых, человека как биологической единицы; во-вторых, различных общественных формирований; в-третьих, всевозможных институтов государства, интересы которого, как правило, совпадают с общественными интересами и интересами людей»¹. Достичь реального единства ориентации индивида и государства позволяет идеология. Государственническая идеология способствует полной реализации социальной природы государства, состоящей в обеспечении представительства интересов всех слоев населения и создании условий для всестороннего развития личности. Служение всему обществу придает легитимность нормативным предписаниям государства, деятельности власти. «Назначение государства, его роль в жизни общества выражается в его *функциях*»², поэтому обращение к ним имеет не только теоретическое, но и практическое значение.

Функциональная характеристика государства одна из самых емких по содержанию. Через функции и при помощи функций в многогранной деятельности государства конкретизируется и реализуется его сущность. Уголовно-правовой интерес состоит в обеспечении нормальных отношений между людьми и деятельной заботы государства в лице его представителей о гражданах, т.е. эффективной реализации государством своих функций. В советской правовой науке проблема функций государства стала особым предметом исследований после выступления И.В. Сталина на XVIII съезде партии, где данный вопрос признал одним из главных в теории государства. В выступлении, с точки зрения классового подхода, были сформулированы основные функции буржуазного и социалистического государств. И.В. Сталин определил, что функции характеризуют деятельность государства сообразно тем задачам, которые стоят перед ним на различных этапах его развития³.

Изменение экономических и социально-политических условий функционирования нашего государства привело к отмиранию одних функций и появлению других. Советское государство занималось подавлением эксплуататоров, ликвидацией остатков капиталистических элементов, охраняло социалистическую собственность от воров и расхитителей народного добра, осуществляло контроль за мерой труда и мерой потребления, хозяйственно-организаторскую и культурно-воспитательную функции. В условиях рыночных отношениях и свободы предпринимательства государство должно обеспечить добросовестную конкуренцию, управление государственными предприятиями и организациями в отраслях имеющих общегосударственное и социальное значение, реализовывать налоговую функцию, гарантирующую все направления деятельности, социальное предназначение и т.д.

¹ Марцев А.И. Общие вопросы учения о преступлении. – Омск: Омская академия МВД России, 2000. – С. 3.

² Теория государства и права: учебник / А.С. Пиголкин, А.Н. Головастикова, Ю.А. Дмитриев; под ред. А.С. Пиголкина, Ю.А. Дмитриева. – М.: Высшее образование, Юрайт-Издат, 2009. – С. 152.

³ Сталин И.В. Вопросы ленинизма. М., 1952. С. 644–646 (Цит. по: Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия: учеб. пособие. – М., 1998. – С. 179–181).

«В современном мире, – отмечает С.Е. Нарышкин, – заметны тенденции нового понимания роли государства, его функций, взаимоотношений общества и государства, его органов»¹. Система норм о должностных преступлениях в основном была сформирована более пятидесяти лет назад. Содержание запретов, представленных в главе седьмой «Должностные преступления» УК РСФСР 1960 г., которое сохранилось и в настоящее время, свидетельствует о направленности на предупреждение посягательств отдельных должностных лиц, а не коррупционных отношений. Субъектами признавались «...лица... осуществляющие функции представителей власти, а также занимающие... в государственных или общественных учреждениях, организациях или на предприятиях должности, связанные с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных обязанностей...». Заметим, в определении перечислены все организации, которые участвовали в осуществлении функций социалистического государства. Власть не вступала во внутриэкономические отношения с предпринимателями, основная цель которых заключалась бы в извлечении прибыли. Советские предприятия являлись исключительно государственными, их деятельность была направлена на повышение благосостояния трудящихся.

Сегодня в условиях отсутствия государственнической идеологии, вопреки здравому смыслу культивируется стремление к личному обогащению в ущерб публичным интересам. Например, Д.О. Rogozin отметил, что реальная производительность предприятий оборонно-промышленного комплекса составляет от 5 до 8%. «Между тем, несмотря на низкую рентабельность головных предприятий, рентабельность смежников превышает 30%...». Он также заявил, что «необходимо установить цепочку истинных владельцев частных предприятий ОПК»². Высокий объем ресурсов, направляемых до 2020 г. (более 20 трлн рублей), требует повышенного контроля за расходованием «колоссальных бюджетных средств, которые Родина отрывает от груди» – резюмировал Д.О. Rogozin. Проблема такого контроля обусловлена тем, что законодатель не признал руководителей государственных предприятий должностными лицами. Менеджеры энергетического, оборонно-промышленного комплекса не могут быть субъектами преступлений, предусматривающих ответственность за оказание льгот и преимуществ «своим» смежникам (ст. 289 УК РФ), а также за нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285¹ УК РФ), средств бюджетов государственных или муниципальных предприятий. Специальная ответственность за заведомо неэффективное расходование государственных материальных ресурсов вообще отсутствует. При этом, обращает на себя внимание такое основание создания государственных и муниципальных предприятий, как «необходимость осуществления деятельности в целях решения социальных задач», указанное в п. 4 ст. 8 Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»³.

¹ Административная реформа в России: научно-практическое пособие / Е.К. Волчинская, Н.А. Игнатюк, Н.М. Казанцев и др.; под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. – М.: КОНТРАКТ, ИНФРА-М, 2006. – С. 4.

² Rogozin подготовит поручение, обязывающее руководителей предприятий ОПК декларировать доходы. URL: <http://rus.ruvr.ru/2012/01/17/63991659.html> (дата обращения: 01.03.2012).

³ О государственных и муниципальных унитарных предприятиях: Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ // Рос. газета. 2002. 3 дек.

Решению перечисленных уголовно-правовых проблем могло бы способствовать признание руководителей государственных и муниципальных организаций должностными лицами, т.е. не только возможными соучастниками, но и самостоятельными субъектами преступлений, совершаемых при осуществлении функций государства. Предлагаемое нововведение имеет достаточные основания с точки зрения теории государства. Л.А. Морозова в содержание экономической функции включает «...управление предприятиями и организациями, составляющими государственную собственность»¹. За годы капиталистических реформ существенно изменились экономические и управленческие отношения. Сегодня коррупционные преступления должностные лица совершают вместе с реальными и мнимыми предпринимателями, которые непосредственно участвуют в причинении ущерба интересам общества и государства. «Рыночная экономика, разгосударствление собственности, приватизация, прямые международные торговые, промышленные и иные связи открыли для коррупционеров неограниченные возможности»². Коррупционные отношения по определению предполагают соучастие. Трансперенси Интернешнл традиционно ранжирует ведущие экономики мира в зависимости от склонности предпринимателей решать коммерческие вопросы при помощи взяток. Каждому государству присваивается Индекс взяткодателей, который основывается на мнениях руководителей компаний. По итогам 2011 г. Россия из 28 стран заняла самое «непечетное» последнее место³. По результатам опроса, проведенного Левада-Центр, 42% респондентов считают, что «с помощью взятки многие повседневные и деловые проблемы удастся решить быстрее и дешевле, чем официальным путем»⁴. По результатам исследования, проведенного Transparency International, 41% российских бизнесменов считают коррупцию нормой жизни⁵.

Подобно тому, как взяточничество предполагает наличие взяткополучателя и взяткодателя, в других видах коррупционного поведения присутствуют изменяющие государству должностные лица и субъекты, использующие результаты этой измены в своих целях. Считаем, что их поведение общественно опасно, т.к. спрос на коррупционные услуги порождает предложение. Поэтому достаточно актуальным является вопрос о разработке оснований привлечения к уголовной ответственности лиц, извлекающих незаконную выгоду и иные преимущества из преступлений коррупционной направленности. Часто в случае если заинтересованный в коррупционном посягательстве субъект прямо не подстрекал должностное лицо к его совершению, найти правовые основания для его привлечения к уголовной ответственности практически невозможно. Отсутствие ясности при определении роли потребителей коррупционных услуг ослабляют потенциал уголовного закона в предупреждении коррупции.

¹ Морозова Л.А. Теория государства и права: учебник. – М.: Эксмо, 2010. – С. 122.

² Лунеев В.В. Курс мировой и российской криминологии: учебник. В 2 т. Т. II. Особенная часть. – М.: Издательство Юрайт, 2011. – С. 498.

³ Трансперенси Интернешнл – Индекс взяткодателей за 2011 г. URL: www.transparency.org (дата обращения: 25.08.2012).

⁴ Общественное мнение – 2011. – М.: Левада-Центр, 2012. URL: <http://www.levada.ru/books/obshchestvennoe-mnenie-2011> (дата обращения: 25.08.2012).

⁵ 41% российских бизнесменов считает, что коррупция – это норма жизни. URL: <http://www.transparency.org/ru/v-rossii/41-rossiiskikh-biznesmenov-schitaet-cto-korruptciia-eto-norma-zhizni> (дата обращения: 18.10.2012).

Одним из признаков, предлагаемого к криминализации деяния, должно выступить осознание субъектом того, что совершение сделки со стороны должностного лица представляет собой злоупотребление должностными полномочиями или превышение должностных полномочий. Отсылочная диспозиция определяет как уголовно-противоправное только такое «сотрудничество» субъекта с должностным лицом, которое в своей основе имеет злоупотребление или превышение, существенным образом нарушающее права и законные интересы личности, общества или государства, а также соответствующие преследования, предусмотренные специальными нормами.

Полагаем, что при формулировании запрета на использование результатов измены должностного лица своему служебному долгу допустимо использовать понятие коррупционная сделка. В соответствии со ст. 153 ГК РФ, сделками признаются действия граждан и юридических лиц, направленные на установление, изменение или прекращение гражданских прав и обязанностей. В отличие от правомерной сделки, коррупционная нарушает основы правопорядка, конкретные нормативные акты, регулирующие общественные отношения в сфере осуществления функций государства. Способность должностных лиц принимать решения, имеющие юридические последствия, используется в интересах одних лиц и в ущерб законным интересам других, общества и государства.

Часть первая предлагаемой статьи должна предусматривать ответственность за совершение сделки заведомо причиняющей крупный ущерб государству или государственной организации. В качествеотягчающего квалификацию обстоятельства во второй части следует предусмотреть извлечение виновным незаконной имущественной выгоды.

Статья. Коррупционная сделка

1. Совершение сделки заведомо причиняющей крупный ущерб государству или государственной организации, –...

2. То же деяние:

- а) совершенное в целях извлечения дохода в крупном размере;
- б) совершенное организованной группой;
- в) причиняющее особо крупный ущерб, –...

Примечание. В статьях настоящей главы крупным ущербом либо доходом в крупном размере, признаются ущерб либо доход в сумме, превышающей один миллион пятьсот тысяч рублей, особо крупным – шесть миллионов рублей.

О нацеленности нормы на пресечение коррупционных отношений свидетельствует перечень возможных субъектов, предусмотренного ей посягательства. Ими могут быть как должностные лица, к которым следует относить, кроме лиц, перечисленных в примечании к ст. 285 УК РФ, управленцев государственных предприятий и организаций, составляющих государственную собственность, так и граждане от своего имени или представляющие юридические лица, вступающие в договорные отношения с государством и государственными организациями. Объективная сторона коррупционной сделки предполагает необходимое соучастие. В диспозиции статьи отсутствует указание на то, что один из субъектов обязательно является должностным лицом. Участие специально-го субъекта обусловлено характером общественно опасных последствий, которые являются следствием предательства публичных интересов при осуществлении функций государства.

При уголовно-правовой характеристике коррупционной сделки важно учитывать, что крупный ущерб государству является непосредственным результатом ее совершения и имманентным признаком. Причинение не может быть связано с последующим поведением участников договора. Например, отсутствует состав комментируемого преступления в случае не возвращения государственного кредита, выданного на законных основаниях.

Таким образом, изменение сущности государства отражается на содержании его деятельности. Поэтому, функции Российского государства и методы их осуществления претерпели значительную модификацию. Существующая система запретов на совершение должностных коррупционных преступлений не отвечает современным угрозам и требует модернизации. Следует признать, что действовать в публичных интересах и осуществлять функции государства обязаны, не только должностные лица органов власти, вооруженных сил, государственных и муниципальных учреждений, но и управленцы государственных предприятий и организаций, решающим акционером которых является государство. Одним из направлений развития уголовно правовых мер реализации государственной функции противодействия коррупции должно выступить пресечение коррупционных отношений. Нужно установить ответственность за совершение коррупционной сделки, которая подразумевает необходимое соучастие должностных лиц, предающих публичные интересы, и содействующих им в «разворовывании» государства или преследующих своекорыстные цели контрагентов.

Боталова Д.Б.,

канд. полит. наук, эксперт Фонда Свободы Информации

НЕОИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ В УСЛОВИЯХ ДЕФОРМАЛИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

Сегодня доказанным фактом является то, что политическая жизнь, политическое развитие детерминируются функционированием не только формальных акторов, но и неформальных практик, составляющих в некоторых случаях так называемую теневую форму политики, иногда вступающую в конфликт с официальной. Политическая коррупция с этой точки зрения относится к области неформальных институтов политической системы. Такое видение адекватно отражает не только российские реалии, но и реалии «западных демократий». Однако, большинство современных политологов считают, что на «Западе», в силу эффективных и сильных формальных институтов, основные направления политики формируются в «публичном поле коммуникации», имеющем открытый характер, и поэтому не ведущим к масштабной «приватизации публичных ресурсов»¹. В России же основной актор политических процессов – политическая элита стремится защитить собственный «корпоративный интерес» путем ухода от контроля общества и государства и перенесения в «тень» процесса распоряжения ресурсами. Таким образом, возникает двойная система управления, в которой начинает преобладать не официальная (формальные инсти-

¹ Дауговет А.Б. Неформальные практики российской элиты. Апробация когнитивного подхода // ПОЛИС. – 2003. – №4. – С. 26.

туты), а теневая (неформальные институты) система управления. Такой процесс в теории неонституционализма называется деформализацией, замещением формальных институтов, а также неформальной институционализацией. Современные политологи выделяют два основных фактора, обуславливающих деформализацию российского общества: авторитарное наследие неформальных практик и аккумуляция экономических и политических проблем поставторитарной системы, трудности системной трансформации¹.

Именно теория неонституционализма призвана объяснить причины, факторы, механизмы, направления такой неформальной институционализации, одним из проявлений которого является распространение коррупции. В настоящее время явление коррупции остается малоизученным с позиций активно заявившей о себе в политологии на рубеже XX–XXI столетия *неонституциональной методологии*. Применение указанного подхода к анализу данного явления политической жизни современной России представляется нам перспективным ввиду нескольких основных причин. *Во-первых*, концептуальная основа институциональной теории имеет давние традиции, при этом соответствуя реалиям современной эпохи. *Во-вторых*, неонституционализм привлекает исследователей своей гибкостью и антиортодоксальностью, поскольку освещает политико-социальные процессы как непрерывные, динамичные и изменяющиеся. *В-третьих*, функциональный аппарат неонституциональной методологии может быть использован для изучения широкого круга политологических проблем, а в особенности неформальных институтов, институциональных конфликтов, коррупционных ловушек, а также для решения этих проблем и выработки практических рекомендаций.

Неонституционализм представляет собой «пучок теорий»², поскольку существует большое количество его версий, между тем общепризнанной единицей анализа является *институт*. Термин происходит от латинского слова «*institutum*», означающий «установление, учреждение, обычай». Г. О’Доннел считает, что в понятие института входят «систематизированные, общеизвестные, практически используемые и признанные (хотя и не всегда формально утвержденные) формы взаимодействия социальных агентов, имеющих установку на поддержание взаимодействий в соответствии с правилами и нормами, которые так или иначе закреплены в этих формах»³. *Политические институты* представляют собой образцы, схемы поведения, которые служат осуществлению распространяющихся на все общество решений. Соглашаясь с мнением П.В. Панова, главными атрибутами политических институтов являются: борьба за власть; принудительность для всех индивидов, находящихся на определенной территории; наличие санкций за неисполнение их предписаний⁴. Именно в условиях политических институтов, возникающих в результате делегирования власти от общества (доверителя) к государству (принципалу), возникает проблема коррупции как разновидности оппортунистического поведения, основной ха-

¹ Меркель В., Круассан А. Формальные и неформальные институты в дефектных демократиях // ПОЛИС. – 2002. – № 2. – С. 20.

² Разумов В.В. Неонституционализм: теория и возможности ее прикладного применения: монография. – М., 2005. С. 7.

³ О’Доннелл Г. Делегативная демократия // Предмет власти. – 1994. – №2.

⁴ Институциональная политология: современный институционализм и политическая трансформация России / под ред. С.В. Пагрушева. – М., 2006. – С. 83–86.

рактеристикой которого является максимизация выгоды отдельного субъекта, наделенного властными полномочиями, за общественный счет¹. Поскольку акторами этого «политического сообщества» могут быть недобросовестные индивидуумы, то политика может стать инструментом реализации их частных, корыстных интересов. Здесь необходимо задаться вопросом: а является ли коррупция политическим институтом? Автор предполагает однозначно отрицательный ответ на данный вопрос. Основной целью публичного управления является *общественное благо*. Проблема «выгоды за общественный счет», «максимизации пользы/полезности», «использования власти в личных интересах» образует теневой (неформальный) аспект политики, являющийся нелегальным и нелегитимным с точки зрения признания общественных целей и интересов. Тем не менее, данное явление имеет способность встраиваться в структуру политических институтов, паразитируя на их функционировании и принося огромный ущерб обществу.

С точки зрения неинституционализма взаимоотношения между формальными правилами и неформальными нормами схематично представлены в нижеприведенном рис. 1.

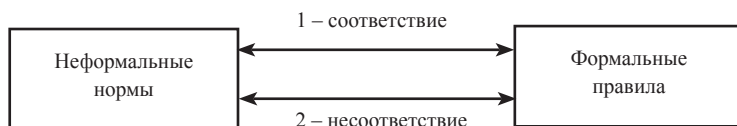


Рис. 1. Специфика взаимоотношений формальных правил и неформальных норм в политической системе общества

Данная классификация отражает степень «конгруэнтности», то есть степень сходства формальных и неформальных норм, от которой во многом зависит институциональная стабильность и эффективность системы. Первый тип относится к ситуации верховенства права (rule of law), когда акторы политического процесса готовы исполнять формальные правила. Во втором случае возникает ситуация доминирования неформальных институтов, «основанных на партикуляристских нормах и правилах» (принцип arbitrary rule)². Коррупция по вышеприведенной типологии чаще всего возникает в условиях несоответствия формальных и неформальных институтов. В то же время она отражает объективно существующие негативные аспекты природы человека, социальных взаимоотношений, противоречащих общим целям государства как основного гаранта интересов населения. В связи с этим возникает проблема трудности борьбы с коррупцией: если формальные правила можно легко и быстро изменить или ликвидировать в рамках действующей политико-правовой системы (например, изменением законов), то неформальные невозможно преобразовать за непродолжительный период времени, поскольку зачастую они являются более устойчивыми. Тем не менее институты (даже неформальные) не являются статичными образованиями, поскольку претерпевают различные изменения. Распространение и

¹ Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004. – С. 24.

² Гельман В.Я. Постсоветские политические трансформации. Наброски к теории // ПОЛИС. – 2001. – №1. – С 19.

воспроизводство коррупции в обществе среди многочисленных причин часто обусловлено отсутствием укорененности в обществе традиции верховенства закона, когда формальные правила в обществе не соблюдаются.

26 октября 2010 года были опубликованы очередные данные Индекса восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index) авторитетной организации, занимающейся исследованием коррупции в мире Transparency International. Россия в данном рейтинге заняла 154 место из 178, получив всего 2,1 б., несмотря на то, что антикоррупционная политическая риторика в стране с каждым годом только усиливается.



Рис. 2. Сравнение ИВК в России с 1996-2010 гг.

Коэффициент корреляции между Индексом восприятия коррупции за 2010 (CPI) и Индексом Верховенства закона за 2009 (RL – Rule of Law) интегрального показателя качества управления (WGI), разработанного Всемирным банком составляет 0,940, что демонстрирует нам очень тесную связь между переменными.

Correlations				
Spearman's rho	RL	Correlation Coefficient	1,000	,940**
		Sig. (2-tailed)	.	,000
	CPI	N	173	173
		Correlation Coefficient	,940**	1,000
		Sig. (2-tailed)	,000	.
		N	173	173

Рис. 3. Коэффициент корреляции Спирмана между Индексом верховенства закона (RL) и Индексом восприятия коррупции (CPI)

Источники: _CPI 2010 Transparency International [www.transparency.org]; World Governance Indicator (Rule of Law Index) 2009 [www.worldbank.org]. Используются данные по 173 странам.

Это доказывает гипотезу, что формальная институционализация способна эффективно бороться с расширением и углублением института коррупции. Формальная институционализация – длительный, многоступенчатый и сложный процесс, зависящий от многих факторов, учитывающих как имеющуюся институциональную среду общества, так и «траекторию развития» государства (path dependence).

Дальнейшая неформальная институционализация и несоответствие между формальными и неформальными институтами ведет к самовоспроизводству института коррупции в России, что подтверждают многочисленные международные рейтинги стран, в которых наша страна стабильно занимает неблагоприятное положение. Коррупция настолько уко-

ренилась в российской действительности, что оказывает большое влияние на все сферы общественной жизни: политическую, экономическую, социальную и духовную. Прежде всего, политическая коррупция влияет на установление определенной модели государства. С целью анализа политической коррупции мы разработали следующую типологию моделей государства на основе трех уровней анализа неинституционального подхода. Рассмотрим возможные переменные различных моделей государства в зависимости от того, какой тип политической коррупции в нем преобладает.

Таблица 1

Переменные моделей государства

Неинституц. уровень анализа	Переменная 1	Переменная 2
<i>Коррупционная среда (макросреда)</i>	Доминируют формальные политические институты. Немногочисленные коррупционные соглашения существуют параллельно с формальными политическими институтами	Доминируют неформальные политические институты. Коррупционные отношения паразитируют формальные политические институты
<i>Коррупционные соглашения</i>	Инициатор коррупционных соглашений – ГОСУДАРСТВО (экстортивная коррупция)	Инициатор коррупционных соглашений – БИЗНЕС (транзактивная коррупция)
<i>Доступ к коррупционной практике</i>	Рыночная коррупция («открытая»)	Нерыночная коррупция («закрытая»)

Для создания данной типологии мы использовали уже имеющиеся в арсенале политической науки классификации коррупции Дж. Скотта и С. Алатаса.

Применив вышеописанную логику, мы получили восемь возможных моделей государства с институционализированной политической коррупцией:

1. Модель «Государство – разовый торговец на открытом рынке» (111)
2. Модель «Государство – разовый торговец на закрытом рынке» (112)
3. Модель «Государство – разовый покупатель на открытом рынке» (121)
4. Модель «Государство – разовый покупатель на закрытом рынке» (122)
5. Модель «Государство – системный торговец на открытом рынке» (211)
6. Модель «Государство – системный торговец на закрытом рынке» (212)
7. Модель «Государство – системный покупатель на открытом рынке» (221)
8. Модель «Государство – системный покупатель на закрытом рынке» (222)

Масштаб коррупции как на низовом, так и на верхушечном уровне, свидетельствует о том, что сегодня в России складывается модель государства как «системного торговца на открытом рынке», что ведет к неэффективности функционирования политических институтов, призванных реализовывать интересы населения. Решение данной проблемы во многом зависит от укрепления формальных институтов, становления действенного гражданского контроля и политической воли руководства страны.

Коррупция в контексте легитимистической теории¹

В настоящее время в мировом сообществе наблюдается подъем интереса к проблематике участия семейно-родственных ячеек в государственном управлении. Это связано со многими показателями развития социально-экономических систем. В частности, события последних времен в арабских странах бассейна Красного и Средиземного морей требуют новых исследований в сфере управления социально-экономическими системами. Среди причин революционных изменений в этих странах значится нахождение в ключевых должностях органов государственного управления представителей одной семейно-родственной ячейки. Несмотря на высокий уровень мировой цивилизации и нахождения многих стран на постиндустриальном этапе развития, почти во всех социально-экономических системах сохраняются основы государственного управления, созданные веками раньше. Это большой недостаток современного экономического и правового сообщества. Органы общественного контроля не всюду смогли выработать прогрессивные концептуальные принципы участия семейно-родственных сообществ в управлении страной или отдельными ее частями. Важные и действительно резонансные вопросы о влиянии семейно-родственных отношений представителей государственного управления на качество этого управления должны быть решены цивилизованным образом.

Государственное управление, как любое социально-экономическое явление, испытывает на себе влияние экономических, правовых, идеологических, нравственных, религиозных отношений. Как известно, использование принципов детерминированности развития социально-экономической системы от производственных отношений, географического расположения (концепция «географический детерминизм»), состояния науки и техники (концепция «технократический детерминизм») предопределяет основу управления экономикой многих государств. По мнению Платона, государством должны управлять философы, потому что их главное достоинство – мудрость. По Томасу Мору правители должны быть учеными, а ученые – правителями. По Торстейн Бунде Веблену, разумна передача власти представителям инженерно-технической интеллигенции. По мнению, Джон Гэлбрейта, в управлении государством высока роль инженеров, научных работников, совета исследователей. Последнее имеет особую важность в условиях перехода от индустриального общества к постиндустриальному.

В то же время нельзя забыть огромную роль семейно-родственных отношений в государственном управлении. Теория легитимистическая – основывающая власть на силе традиции и считающая, что власть поэтому должна принадлежать династиям имеет право на существования и должна развиваться с учетом уровня развития цивилизации. Ставился вопрос: «Семья есть колыбель всего человечества, от чего же ей не быть колыбелью госу-

¹ В статье представлены результаты промежуточных исследований в рамках проекта Международного научного фонда экономических исследований академика Н.П. Федоренко (проект № 2011-12) и проекта РГНФ (проект № 12-02-00049)

дарства?¹. Считается, что династии передают из поколения в поколения особую атмосферу (дух) государственного управления.

Влияние института семейно-родственных связей на государственное управление может быть происходит по разным уровням и имеет в основном завуалированный характер. Основой участия семейно-родственных отношений в государственном управлении является сохранение и преумножение семейно-родственного капитала (собственности). Семейно-родственный капитал – это, ресурсы которые находятся во владении и распоряжении семейно-родственной ячейки. Пьер Бурдые определял «ресурсы, основанные на родственных отношениях и отношениях в группе членства»² как социальный капитал, то есть должен приносить прибыль. Он создается годами и передается от поколения к поколению. Капитал аккумулируется и распределяется по семейным каналам, соответственно возникают возможности лоббирования интересов семейно-родственной ячейки в различных государственных органах.

В экономической науке сравниваются бюрократическая и антрепренерская, или менеджериальная модели государственного управления³. В данную таблицу можно включить еще одну колонку с названием «семейно-родственная» (легитимистическая) (табл. 1).

Таблица 1

Сравнительная характеристика моделей государственного управления

Критерии различия	Модель управления		
	бюрократическая	менеджерная (управленческая)	семейно-родственная (легитимистическая)
Фокусирование внимания	На собственных потребностях и перспективах	На потребностях и перспективах потребителя	Учет потребностей семьи и родственников. Главное – семейные интересы
Тип внутренней структуры и отношений	Иерархическая структура с четким распределением обязанностей и ответственности. Жесткая «пирамидальная» структура	Сетевая модель организации с преобладанием отношений доверия и взаимодополняемости. Организация действует как одна команда	Формальная структура для «чужих», неформальная для семьи и родственников
Оценка собственной деятельности	По объему освоенных ресурсов и количеству выполняемых задач	По результатам, представляющим ценность для потребителей	По способности сохранения государственной должности и капиталобразующее благополучие «семьи»
Гибкость структуры	Низкая. Организация стремится действовать по раз и навсегда установленным процедурам	Сравнительно высокая. Алгоритм действий изменяется всякий раз при изменении требований, предъявляемых к производимым услугам	Адаптационно-гибкая. Учитываются экзогенные факторы воздействия. С уходом главы семейно-родственной ячейки со своего поста жизненный цикл накопления капитала заканчивается

¹ Коркунов Н.М. Конспект по государственному праву. – Петербургская типография «Освобождение», 1907. – С. 25.

² Бурдые П. Формы капитала // Экономическая социология. – 2002. – Т.3. – № 5.

³ Сравнительное государственное управление: теория, реформы, эффективность / под общ. ред. Л.В. Сморгунова. – СПб., 2000. – С. 31.

Продолжение табл. 1

Критерии различия	Модель управления		
	бюрократическая	менеджеральная (управленческая)	семейно-родственная (легитимистическая)
Обратная связь	Формальная. Часто носящая односторонний навязывающий характер	Реально действующая постоянная коммуникация	Стабильная и под контролем
Структура разделения труда	Жесткое иерархическое разделение аналитической работы от непосредственного обслуживания	Стимуляция аналитической работы по совершенствованию работы с клиентами чиновников «первой линии»	На ключевых постах члены семейно-родственной ячейки

Создание и воспроизводство семейно-родственного капитала рассматривается как доминирующая цель каждого члена семьи, как результат участия семьи в государственном управлении, образно как в рыночной деятельности (купле-продаже). В то же время можно отметить то, что главной причиной активного участия «семьи» в государственном управлении может быть желание поддерживать «жизненный стандарт» семьи. То есть главное не накопление капитала, а создание хороших условий жизни членов семьи.

Путем сравнения данных участия семейно-родственных отношений в государственном управлении и бизнесе можно конкретизировать особенности института семейно-родственных отношений (табл. 2).

Таблица 2

Показатели участия семейно-родственной ячейки в бизнес-группах и государственном управлении

Показатели	Сферы деятельности	
	Бизнес-группа	Государственное управление
Цель	Максимизация прибыли	Максимизация семейно-родственного благополучия
Затраты	Семейно-предпринимательские	Преобладание государственных затрат
Вид затрат	Факториальные	Трансакционные
Управление	Семейный сход и решение главы семейства	Решение главы семейства по итогам переговоров с заинтересованными лицами
Отчетность	Общий баланс	Декларирование и публикация сведений о доходах и расходах государственных служащих
Основная причина отказа от участия	Поражение в конкурентной борьбе	Увольнение главы семейства с государственной службы
Уровень участия	На всех уровнях территориальных образований	В основном на уровне крупного города и региона
Уровень защиты от всевозможных рисков	Минимальный	Ближе к максимальной

И в бизнесе, и в государственном управлении наличие семейно-родственных связей экономически выгодны. В семейном бизнесе все построено на доверии, общих ценностях и понимании с полуслова, соответственно снижаются транзакционные издержки. А в государственном управлении все связано с получением политической ренты. По теории общественного выбора чиновник, как представитель какой-то семьи, больше всего заинтересован в увеличении семейно-родственного капитала и старается максимизировать капитализацию «окружения». По принципу «Яблоко от яблони недалеко падает» в одной семейно-родственной ячейке могут быть талантливые государственные служащие. Речь не ведется о том, чтобы уменьшить влияние «большой» семьи на развитие экономики и общества. Семейно-родственные отношения в государственном управлении находятся под пристальным вниманием государства и общества как фактор коррумпированности общества. Данное явление рассматривается в соответствующей конвенции ООН как проявление коррупции. В то же время искусственные ограничения участия представителей одной семейно-родственной ячейки в государственном управлении могут служить помехой эффективности развития национальной экономики и ее регионов. Адам Смит подчеркивает, что «Как говорит Гоббс, богатство, – это сила. Но человек, который приобретает или получает по наследству большое состояние, не обязательно приобретает вместе с ним или наследует политическую власть, гражданскую или военную. Его состояние, может быть, дает ему средства приобрести ту или другую, но одно лишь обладание этим состоянием не дает ему непременно такую власть»¹.

Но в таких случаях должна быть прозрачность и открытость. Известная и влиятельная семья всегда находится в центре внимания общественности. Поиск оптимального компромисса при определении разумного баланса интересов семейно-родственной ячейки и государства – требование цивилизованного общества.

Еще одним очень важным направлением исследования влияния института семейно-родственных связей на состояние государственного управления является взаимосвязь жизненного цикла семейно-родственной ячейки (смена поколений) и экономического (делового) цикла. Уход руководителей региона или страны из своих государственных должностей будет равносителен вынужденному перераспределению властных и финансовых полномочий между родственниками главного лица. И со временем возникнет новая семейно-родственная система управления соответствующей государственной структурой.

Еще одной важной проблемой является влияние жизненного цикла одной семейно-родственной ячейки, участвующий в управлении государством на деловой цикл. По оценке Института семейных фирм, только 30% семейных компаний в США выживают при переходе управления бизнесом к следующему поколению². В научных кругах постоянно проводятся исследования о возможностях передачи предпринимательских способностей по наследству, передачи предприимчивости генным путем, но пока сохраняется народная мудрость «Природа отдыхает на детях», что подчеркивает возможность спада деловой активности семейного бизнеса. При передаче бизнеса от одного поколения другому происходит смена не только деловых ролей, но и семейных. А если глава семьи – государственный служащий

¹ Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народа // Антология экономической классики. – М.: МП «ЭКОНОВ», «КЛЮЧ», 1993. – С. 104.

² Семейный бизнес оказался лучше приспособленным к кризису. URL: rokf.ru/investment/2011/04/06

высокого ранга, покидающий пост, то возникает проблема сохранения устойчивости бизнеса и отчасти общества. В краткосрочном плане активное взаимодействие представителей одной семьи в сфере государственного управления может положительно влиять на экономику, так как намного может уменьшаться операционные затраты, увеличивается доверие между участниками договорных отношений. Но в долгосрочном плане возникает противоречие между интересами семьи и общества и отдельными его представителями.

Таким образом, объективная необходимость цивилизованного решения участия семейно-родственных отношений в государственном управлении требует новых научных исследований и конкретных мер со стороны государственных служб и общественных организаций. Принятый Указ Президента РФ «О мерах по предотвращению коррупции», действующий «Национальный план противодействия коррупции» играют важную роль в регулировании семейно-родственных отношений в сфере государственного управления. Однако полное институциональное и юридическое и оформление норм участия семейно-родственной ячейки в государственном управлении и передачи государственного управления «по наследству» не завершено.

Бабай А.Н.,

*начальник Дальневосточного института повышения квалификации ФСКН России,
канд. юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации,
полковник полиции*

Быков А.В.,

*доцент кафедры уголовного права Хабаровского филиала Института
повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации,
аспирант Байкальского государственного университета экономики и права,
майор юстиции*

Международно-правовой опыт противодействия коррупции в сфере местного самоуправления

С древнейших времен правовое и внеправовое регулирование строилось на основании правил, закрепляющих социальную иерархию (неравенство). Так повелось, что разрешенное для одних считалось недопустимым для других. Вспомним, например, о правах свободных граждан и бесправии рабов, разном правовом статусе патрициев и плебеев. Вместе с развитием государственных и правовых институтов менялись и взаимоотношения различных социальных групп. Правила, регламентировавшие такие взаимоотношения, появлялись не сами по себе, а как объективное следствие необходимости урегулирования возникающих противоречий между социальными группами. Одной из причин, порождающих такие противоречия, является коррупция, имманентно присущая любому сложно структурированному обществу. О коррупции как о «вечном» спутнике человечества свидетельствуют и следующие строки из Ветхого Завета: «... Я знаю как многочисленны ваши преступления и как тяжки ваши грехи: вы притесняете правового, берете взятки, а нищего, ищущего правосудие, гоните от ворот...» (Книга пророка Амоса. 5:12). Однако объективным явлением является не только социальная иерархия, но пределы допустимого со стороны сильного в отношении слабого.

Все это в совокупности образует систему взаимосвязанных элементов общественных отношений, которые находятся в состоянии определенного баланса, чем обеспечивается устойчивость той или иной формы общественного и государственного устройства.

При существенном нарушении этого баланса сложившиеся в обществе социальные связи начинают разрушаться, что ведет к краху государственности и ее правовой системы. Любые меры государственного принуждения в данном случае бессильны: справедливо вспомнить известное утверждение Наполеона о том, что на штыках власть не удержать.

Неслучайно там, где масштабы коррупции вступают в конфликт с материально-финансовыми возможностями членов общества, особенно его низших слоев, возникает социальное напряжение, нередко приводящее к революционной ситуации. Примером тому могут послужить «оранжевые» революции, произошедшие в ряде республик бывшего Советского Союза. В такой ситуации из всех форм коррупции наибольшую опасность представляет политическая коррупция.

Мы солидарны с мнением А.В. Герасимова, выделившего следующие ее существенные признаки: 1) фактическое искажение механизма выборного процесса путем фальсификации результатов выборов, ставящее целью удержание (узурпацию) власти и неизменность существующей политической системы государства; 2) образование и развитие особых финансово-политических групп, в руках которых сосредоточены огромные ресурсы и внутри которых в узком кругу принимаются стратегические государственные решения без их предварительного обсуждения в парламенте; 3) отсутствие реальной политической конкуренции и отсутствие реальных политических партий, ставящих своей целью приход к управлению государством путем политической борьбы; 4) формирование органов исполнительной власти не по профессиональному признаку, а признаку личной преданности вождю и круговой поруки; 5) государственная (административная, финансовая, экономическая, информационная и пр.) поддержка действий одной политической группы в ущерб поддержке действий других политических и социальных групп¹.

Приходится с сожалением констатировать, что перечисленные признаки как в отдельности, так и в совокупности, можно найти в общественно-политической жизни современной России.

Справедливости ради, следует заметить, что в последние годы в Российской Федерации со стороны высших органов государственной власти предпринимались довольно серьезные инициативы по разрешению сложившейся ситуации. Отрадно и то, что отечественный законодатель обратился к международно-правовому опыту противодействия коррупции. На сегодняшний день в России ратифицированы и действуют не только Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции², Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию³, но и ряд других важнейших актов международного публичного права⁴. Очевиден

¹ См.: Герасимов А.В. Политическая коррупция в современной России // Проблемы местного самоуправления. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.samoupravlenie.ru/50-09.php>

² Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции [Нью-Йорк, 31 октября 2003 года] // Собрание законодательства РФ. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

³ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173) [Страсбург, 27 января 1999 года] // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

⁴ См. подробнее: Международно-правовые основы противодействия коррупции в России: монография / А.Н. Бабай, А.И. Колташов, А.В. Быков; ДВПИК ФСКН России. – Хабаровск, 2012. – 303 с.

благотворный характер такой имплементации международно-правовых антикоррупционных стандартов в российском законодательстве. Однако, несмотря на это, отечественным законодателем сделано далеко не все. Огромный потенциал международного права, законодательства других государств в области борьбы с коррупцией еще до конца не осмыслен, а поэтому не используется в полной мере отечественной наукой, не реализуется российским законодателем. И дело здесь не только в том, чтобы максимально приблизить российскую правовую систему к соответствующим международно-правовым стандартам, но и заимствовать организацию, формы, методы противодействия коррупции из законодательства и правоприменительной практики тех иностранных государств, где коррупционная ситуация обстоит гораздо благополучнее, чем у нас.

Особое место в подобных исследованиях необходимо отвести сфере муниципального управления. Во-первых, эта сфера является важнейшей частью системы организации политической власти в обществе, а, во-вторых, в силу своего низового характера и распространённости органы местного самоуправления – это наиболее взаимодействующая с гражданами система органов публичной власти. Коррупция в органах местного самоуправления отличается своей спецификой, которую необходимо учитывать законодателю при реализации антикоррупционных мер. Руководителями местных администраций совершается до 70% от общего количества взяток, получаемых всеми должностными лицами. При этом более активны руководители муниципальных органов самого низшего звена (небольших сельских поселений) – 26% взяток приходится на их долю¹. Этому способствуют такие факторы, как отсутствие ограничений на замещение должностей в органах местной власти для «коренных» лиц, родившихся и выросших на данных территориях, обилие родственных связей, отдаленность местных органов от региональных центров и контролирующих инстанций. Поэтому весьма важно законодательно создать такую систему сдержек и противовесов, при которой влияние указанных факторов на состояние законности в деятельности муниципальных органов власти было бы минимальным.

Обратимся к соответствующему опыту ряда государств, находящихся на разных континентах, но достигших значительных успехов в области профилактики коррупционных проявлений в деятельности государственных и муниципальных служащих.

Германия. До настоящего времени Германией, как и Японией, а также Саудовской Аравией, Конвенция ООН по борьбе с коррупцией не ратифицирована². Однако еще в 2002 году федеральным союзом городских и муниципальных служащих Германии принято решение о составлении каталога коррупционных действий чиновников и плана борьбы с ними. Так, к числу важнейших мер этого плана был отнесен «принцип ротации», то есть полномочие распределять публичные заказы должно регулярно переходить от одного чиновника к другому. Далее в этом плане устанавливается принцип «нескольких глаз», согласно которому действия одного служащего контролируются несколькими другими служащими. Отметим еще обязательный для реализации принцип «прозрачности»: публичные заказы долж-

¹ Фоминых С.М. Уголовная ответственность за получение взяток муниципальным служащим: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – М.: ВНИИ МВД России, 2008. – С. 3, 26.

² См.: В Германии Главы компаний требуют ратифицировать Конвенцию по борьбе с коррупцией. // РБК. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.rbc.ru/rbcfreeneews/20120809000142.shlml>

ны сопровождаться точным описанием. В рейтинге восприятия коррупции Transparency international в 2011 году Германия находилась на 14 месте, опережая Японию¹.

Япония. Для этого государства характерны свои традиции и парадоксы. Так, например, в Японии действует довольно сложная разрешительная система, которая предполагает обилие лицензий для субъектов хозяйственных отношений. Однако, несмотря на это, бизнес и власть находят общий язык. Во многом это обусловлено таким явлением как «амакудари», то есть, когда чиновник, проработав определенное время в органах власти, переходит на службу в частный сектор. Имеющиеся связи позволяют ему эффективно решать вопросы бизнеса². Тем не менее, сложившаяся система «железных треугольников» между властью, политикой и бизнесом позволяет демонстрировать Японии удивительные успехи в экономической и социальной сфере: по размеру валового внутреннего продукта и объему промышленного производства Япония занимает 3-е место среди стран мира а, после США и КНР, а сре дняя продолжительность жизни граждан составляет 79 и 86 лет соответственно у мужчин и женщин. Возможно этот японский парадокс, как раз вызван наличием того баланса интересов, о котором мы говорили выше.

Новая Зеландия. Эта страна занимает не только первое место в упоминавшемся рейтинге Transparency international, но и считается лучшей в мире для ведения бизнеса (по оценке журнала Forbes)³. Примечательно, что широкому освещению в национальной прессе подвергаются факты использования видными чиновниками государственных и муниципальных средств в личных целях. Причем чиновники эти суммы, потраченные на жевательную резинку, ужин в ресторане, алкоголь, в большинстве случаев возвращали⁴.

В этом государстве весьма развита система местного самоуправления: 12 региональных советов, 74 территориальных управления (16 городских советов, 57 местных советов и один островной), которая, как видно, не страдает «болезнями» своих российских коллег. При отсутствии в Новой Зеландии мощного пакета антикоррупционного законодательства, приходится признать такой уровень коррупции либо очередным «островным парадоксом» либо следствием соблюдения органами власти баланса интересов населения и бизнеса.

Нельзя не отметить, что благополучные в области коррупции государства, как правило, не имеют каких-либо специальных государственных структур, оказывающих противодействие коррупции. Эта деятельность укладывается в сферу уголовного преследования. Вероятнее всего такая благоприятная ситуация обусловлена особенностями менталитета населения соответствующих стран, рассматривающего коррупцию как тягчайший грех, заслуживающий как юридического так и нравственного осуждения. До тех пор, пока такого рода изменения не произойдут в сознании российских граждан нельзя ждать позитивных сдвигов в борьбе с коррупцией в нашей стране.

¹ См. Официальный сайт Transparency international. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriiatia-korrupcii/ivk-2011>

² Полунин А. Коррупция в японском исполнении. // Свободная пресса. 29.03.2012. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.svpressa.ru/society/article/53869/>

³ [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://pasmi.ru/archive/61414>

⁴ См.: Ministerial expenses. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://docs.google.com/viewer?url=http://media.nzherald.co.nz/webcontent/document/pdf/Expenses11.pdf/>

Васина В.В.,

канд. психол. наук, доцент, старший научный сотрудник,

Халитов Р.Г.,

кандидат психологических наук, научный сотрудник

Институт педагогики и психологии профессионального образования РАО, г. Казань

Юсупов И.М.,

д-р психол. наук, профессор

Институт экономики, управления и права (г. Казань)

ВОЗМОЖНОСТЬ ИЗМЕНЕНИЯ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О КОРРУПЦИИ В ОБЩЕСТВЕ

Изучение истории коррупции показывает, что она существовала всегда: с самых древних времен в виде подношений до настоящего времени. Даже в религии заложена коррупция в виде задабривания, жертвоприношений, свечей, молитв богам, святым и т.д. В 2010 г. на страницах этого журнала мы уже рассматривали коррупцию с позиций психосоциального диссонанса [1]. Понятие и модель психосоциального диссонанса имеют вероятностную, социальную, психологическую, философскую, математическую и синергетическую интерпретации. Ранее мы рассматривали вероятностную и математическую стороны. В настоящей статье подробнее рассмотрим синергетический и психологический аспекты явления.

Взаимодействие субъектов в обществе возможно на четырех уровнях:

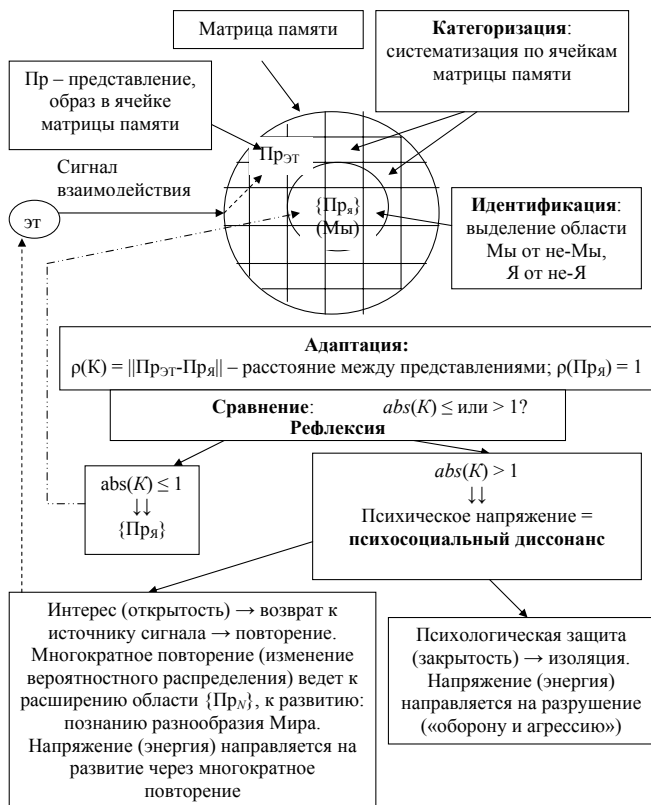
- 1 уровень – материальный, предметный.
- 2 уровень – энергетический, эмоциональный.
- 3 уровень – информационный, ментальный.
- 4 уровень – холистичный, экзистенциальный.

Коррупция жизнеспособна только на первых трех уровнях – материальном, энергетическом и ментальном. Она возвращается на почве волонтаризма в экономике (первый и второй уровни взаимодействия) и анонии (третий уровень – уровень коллективного сознания). Коллективное сознание чрезмерно инертно, изменить его трудно. Только многократное повторение через демонстрацию разных сторон сложившихся образов-представлений у субъектов может изменить его в желаемую сторону.

С позиций системного подхода человечество – самоорганизующаяся система, диалектически существующая в биполярном мире, в котором любое явление естественной и социальной природы дихотомично. При положительной обратной связи система развивается как открытая система по законам творчества, завершающаяся инсайтом. В открытых системах происходит постоянный обмен с внешней средой, что в какой-то момент приводит к хаосу в системе. В дальнейшем система сама упорядочивает хаос – организуется порядок, после чего система становится замкнутой. В случае отрицательной обратной связи система закрывается. Закрытая система – это порядок (стабильность, застой). Для своего дальнейшего развития система должна вновь открыться внешней среде. Развитие происходит в колебательном режиме открытия – закрытия [2].

Возникая как воздействие на самоорганизующуюся систему, коррупция образует хаос в системе, вскрывает ее несовершенство, вызывает диссонанс в экономической жизни общества. Реакция системы на вмешательство извне может быть двоякой: система закрывается или открывается внешним силам. Если система закрыта, то по законам синергетики (и физики) это приводит к ее застою и самоуничтожению. Если система открыта, она самоорганизуется с трудно прогнозируемым конечным результатом. Противоборство коррупции приводит к порядку – отыскиваются новые пути для развития социально-экономического устройства (первый и второй уровни взаимодействия субъектов в обществе) и совершенствуются нормативные акты (третий уровень взаимодействия).

Наша гипотеза заключается в следующем: коррупция в обществе выступает как психосоциальный диссонанс субъектов взаимодействия, который можно рассматривать не только как отрицательное явление, но и как стимулирование общества к саморазвитию. Далее теоретически обосную свои умозаключения.



Модель психосоциального диссонанса

Психосоциальный диссонанс – это несоответствие представлений субъектов взаимодействия нормам социальной группы (общества), приводящее к их противоборству или же к развитию общества с выходом на новую ступень его существования. Возникающая при этом напряженность может привести к общественным конфликтам, девиациям или порождению новых психосоциальных конструктов.

Психосоциальный диссонанс можно представить в виде блочно-модульной модели (нижеприведенный рисунок). Механизм его функционирования выглядит так:

- первоначально происходит социальная категоризация субъектов;
- затем – идентификация субъектов взаимодействия;
- далее идет адаптация субъектов к новым условиям взаимодействия через социальное сравнение (установление различий между имеющимися социально-психологическими представлениями личности и общества) и рефлекссию. Функционирование замыкается установлением обратной связи в системе. Таким образом, структура механизма включает: категоризацию, идентификацию, адаптацию, сравнение, рефлекссию, диссонанс, выбор, обратную связь. Психосоциальный диссонанс выступает ключевым звеном функционирования системы, как точка бифуркации в развитии общества, которое при положительной обратной связи переходит либо в состояние творческого поиска, либо при отрицательной обратной связи в состояние психологической защиты (замкнутости).

Выводы. Несоответствие экономического функционирования общества образам-представлениям субъектов о нем порождает психосоциальный диссонанс на третьем (ментальном) уровне взаимодействия. Внешне же выражается на первом и втором (материальном и эмоциональном) уровнях их взаимодействия как коррупция. Коррупция несет двойственную функцию в цивилизованном обществе: с одной стороны, коррупция дезавуирует официально принятые общественно-экономические отношения в системе и ведет к ее разрушению; с другой – она раскрывает слабые стороны общественно-экономической системы и тем самым стимулирует систему к переходу на более высокую ступень его развития.

Список литературы

1. Халитов Р.Г., Юсупов И.М. Коррупция с позиций психосоциального диссонанса // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – № 4. – С. 147–149.
2. Пригожин И., Стенгерс И. Порядок из хаоса. Новый диалог человека с природой. – М.: Прогресс, 1986.

Гараев И.Г.,

*канд. юрид. наук, доцент кафедры финансового и административного права,
Институт экономики, управления и права (г. Казань)*

Финансово-правовые аспекты борьбы с коррупцией

В настоящее время мало кто не затрагивает вопросы коррупции, разве что самый ленивый, и то, не потому что не встречался с данным явлением на практике, а просто лень об этом говорить.

Существует множество взглядов, точек зрения на само определение коррупции, причины ее возникновения и способы борьбы с ней. Очевидно одно, коррупция как социально-политическое явление завоевало все сферы общественной жизни, эволюционировало в способах проявления, стало болезнью общества, даже эпидемией. Поэтому в настоящее время требуется комплексная, сплоченная деятельность государства и общества в борьбе с коррупционными проявлениями.

Теоретико-практические исследования в области коррупции носят комплексный характер, поскольку в данном институте различные отраслевые науки находят свой объект изучения. Исключением не является и финансово-правовая наука. В настоящее время представители финансово-правовой науки все чаще обращают внимание на проблемы коррупции¹. Причиной тому является не банальное следование «научной моде», а все большее обострение коррупционных явлений в финансово-бюджетной сфере.

Исследуемый институт серьезно подрывает финансово-правовые устои любого государства. Финансовые последствия коррупции проявляются не только в том, что те или иные функции государства не обеспечиваются на должном уровне бюджетным финансированием, но и в уменьшении налогового потенциала государства. В настоящее время уровень налоговой нагрузки в России в целом выше, чем в странах Восточной Европы и у наших основных конкурентов. А.Г. Силуанов, будучи еще и.о. главы Минфина России в 2011 г. заявил, что этот показатель находится на уровне 31-32% ВВП. В то же время помощник Президента РФ А.В. Дворкович утверждал, что налоговая нагрузка на экономику РФ составляет 40% от объема ВВП². Но ясно одно, в последние годы ее динамика характеризуется положительной тенденцией. Тем не менее, необходимо учитывать несение бизнесом помимо фискального бремени и коррупционных издержек, по объему ничем не уступающих самой налоговой нагрузке.

Следует отметить, недавно Банком России были утверждены Основные направления единой государственной денежно-кредитной политики на 2013 год и период 2014 и 2015 годов³. В рамках характеристики платежного баланса отмечается, что чистый вывоз частного капитала по итогам января – сентября составил 57,8 млрд долларов США, а по итогам 2012 года может сложиться в сумме 67 млрд долларов США. Необходимо помнить, что параллельно существует теневой отток капитала из страны, причины которого во многом совпадают с причинами чистого оттока. При этом основные схемы теневого вывоза капитала из страны зачастую связаны с коррупцией. Все это происходит на фоне действия либерализованных норм уголовного законодательства об ответственности за валютные преступления.

¹ См.: Горбунова О.Н. Значение понятия «коррупция» в финансовом праве // Финансовое право. – 2012. № 5. – С. 2–7; Кузнеценкова В.Е. Роль Счетной палаты Российской Федерации в противодействии коррупции в финансово-бюджетной сфере // Финансовое право. – 2012. – № 6. – С. 2–5; Запольский С.В. Финансово-правовые средства борьбы с коррупцией // Налоги и финансовое право. – 2012. – № 2. – С. 237–239.

² Дворкович: Налоговая нагрузка на экономику РФ составляет 40% от ВВП // Опубликовано на Интернет-портале «Российской Газеты» 21 ноября 2011 г. URL: <http://www.rg.ru/printable/2011/11/21/dvorkovich-anons.html>

³ Вестник Банка России. № 6. 28.11.2012

Финансовое право сложная, но в то же время динамично развивающаяся отрасль российского права, причем она зарождалась и развивается на стыке экономики и права, т.е. затрагивает экономический базис и политическую настройку. Поэтому именно в рамках финансовой науки можно затронуть как материальные, так и управленческие аспекты единого механизма борьбы с коррупцией.

Следует согласиться с мнением профессора О.Н. Горбуновой о том, что: «... через нормы финансового права и правоотношения создаются правовые коридоры для проявления в государственном управлении прямых и обратных связей, обеспечивающих всю реальную практическую деятельность государства и делающих эту деятельность прозрачной. Именно прозрачность финансовой деятельности государства лежит в основе борьбы с коррупцией»¹. Финансы, финансовые отношения, материальной основой которых является движение денежных средств, являются капиллярными сосудами, снабжающими государственный аппарат. В данном аспекте потоки денежных средств имеют количественные и даже качественные характеристики. В рамках аккумулялирования финансовых ресурсов в централизованных и децентрализованных фондах денежных средств публично-правовых образований и последующего их распределения происходит кругооборот финансовых ресурсов, изучая которые с помощью учетных систем возможно считать информацию о состоянии развития тех или иных направлений публичной деятельности. Все эти каналы движения денежных средств должны быть прозрачными, а иначе они скроют коррупционные барьеры.

Противодействие коррупции в РФ основывается, в том числе на принципе публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления (статья 3 ФЗ «О противодействии коррупции»²). Законодательное закрепление принцип прозрачности в сфере финансовой деятельности получил в статье 36 БК РФ, содержание которого заключается в открытости для общества и средств массовой информации основных этапов бюджетного процесса. Практический аспект отмеченного принципа не сводится только к состоянию осведомленности о бюджетной деятельности государства, но означает также возможность общественного контроля за данными процессами. С.В. Степашин отмечает, «очевидно, что государству настоятельно нужна поддержка общества в борьбе с коррупцией и ограничении финансовых appetitов бюрократии»³. В этой связи необходимо приветствовать предложение Президента РФ, озвученное в рамках Бюджетного послания от 28 июня 2012 г.⁴ создать единый портал бюджетной системы РФ, посредством которого сделать доступной в режиме реального времени необходимую информацию для всех заинтересованных пользователей. Отмеченное означает необходи-

¹ Горбунова О.Н. Указ. соч.

² Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (ред. от 21 ноября 2011 г.) «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. – 2008. - № 52 (ч. 1). – Ст. 6228.

³ Степашин С.В. Государственный финансовый контроль в противодействии коррупции // Журнал российского права. 2012. № 7. С. 15 - 17.

⁴ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному собранию от 28 июня 2012 г. «О бюджетной политике в 2013–2015 годах» // Документ опубликован не был. Содержится в базе СПС Консультант-Плюс.

мость правового оформления основных принципов и механизма общественного финансового контроля в РФ.

Финансовая деятельность представляет собой самостоятельную управленческую деятельность государства, в рамках организации которой также возникают публичные расходные обязательства, и коррупционные явления, свойственные всей системе государственного управления, в данной сфере не исключение. Поскольку область финансовых правоотношений – это область конфликта интересов, то коррупция в финансовой деятельности государства подвержена большим проявлениям. Например, в силу специфики налогового платежа как формы отчуждения собственности налоговые отношения всегда конфликтны, в них заложено объективное противоречие¹. Более того, финансовая деятельность связана с прямым распределением денежных ресурсов, а «там где говорят деньги, молчит совесть». Явным примером тому является институт государственного и муниципального заказа.

Основным финансово-правовым средством борьбы с коррупцией является институт публичного финансового контроля. Надведомственная форма его проявления активно используется в рамках борьбы с коррупцией. Примером тому служит контрольная и аналитическая деятельность Счетной палаты РФ.

Но речь не об этом. Финансово-правовые средства борьбы с коррупцией должны быть использованы эффективно на ведомственном уровне, поскольку ведомство как ячейка аппарата власти легко может стать коррупционным институтом. И не всегда все ведомства подпадают под поле зрения внешнего финансового контроля, несмотря на действие принципа системности контроля. В отмеченном аспекте важно, чтобы в рамках использования бюджетных средств в ведомстве существовала система внутреннего бюджетного контроля. Статья 270.1 БК РФ содержит норму, согласно которой органы исполнительной власти вправе создавать подразделения внутреннего финансового аудита (внутреннего контроля), осуществляющие разработку и контроль за соблюдением внутренних стандартов и процедур составления и исполнения бюджета, составления бюджетной отчетности и ведения бюджетного учета, а также подготовку и организацию осуществления мер, направленных на повышение результативности (эффективности и экономности) использования бюджетных средств. Акцентируем внимание – вправе, но не обязаны. Как результат мы имеем следующее. Недавно Счетная палата РФ выявила серьезные нарушения в деятельности Федеральной службы по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды (Росгидромет). Более 8 млрд рублей бюджетных средств были использованы с нарушениями действующего законодательства. Вывод – Росгидромет не обеспечил должный контроль за эффективным использованием средств². Поэтому целесообразно закрепить в бюджетном законодательстве обязанность всех главных распорядителей бюджетных средств разработать систему внутреннего финансового контроля, которая включала бы в числе прочих и показатели оценки ее эффективности.

¹ См.: Карасева М.В. Финансовое право - политически «напряженная» отрасль права // Государство и право. – 2001. – № 8. – С. 62–63.

² URL: <http://www.ach.gov.ru/ru/news/archive/27092012/>

Говоря о финансово-правовых средствах борьбы с коррупцией необходимо затронуть вопрос об инструментах налогового администрирования, в первую очередь инструментах налогового контроля. Немалую лепту в деле борьбы с коррупцией может внести информация о расходах физических лиц, об источниках доходов, т.е. речь идет об отмеченном в 2003 году направлении налогового контроля – налоговом контроле за расходами физических лиц. Возвращение данного института, как меры противодействия коррупции, может породить сами коррупционные проявления, и контроль может превратиться в дополнительное бремя для добросовестных физических лиц и станет инструментом случайного отбора. Поэтому эффективнее ввести информационные ресурсы, решающие данные задачи, при существовании которых должностное лицо налогового органа будет обладать лишь функцией внесения сведений в базу данных. Следует отметить, что Федеральная налоговая служба России разрабатывает новую модель информационной системы, которая позволит вести досье налогоплательщика. Система даст возможность узнать как он переводит свое имущество, свои активы и на кого, раскрыть несоответствие доходов расходам и т.д.¹.

Таким образом, всесторонний теоретический анализ института коррупции в финансово-правовой науке должен стать мощным толчком к созданию правовых и организационных основ борьбы с коррупцией с помощью финансово-правовых средств.

Гарипов И.М.,

*научный сотрудник научно-исследовательского института противодействия коррупции
Института экономики, управления и права (г. Казань),
заслуженный юрист Республики Татарстан*

Виктимологическая характеристика статистических показателей корпоративной коррупции в Республике Татарстан (2007–2011 гг.)

В отечественной криминологии принято структурно выделять в криминальном коррупционном поведении множество самостоятельных видов по различным основаниям. При этом при исследовании криминального коррупционного поведения наиболее распространенным является классификация коррупции по субъектам коррупционного поведения. По этому основанию можно классифицировать и жертв криминального коррупционного поведения на две группы: а) жертв коррупции внутри хозяйствующего субъекта или между хозяйствующими субъектами корпоративной коррупции и б) жертв государственной коррупции, то есть коррупционного поведения государственных и/или муниципальных служащих. В процессе исследования мы будем использовать указанные выше термины с учетом их общепринятого содержания. Учитывая степень распространенности виктимологического анализа жертв криминального коррупционного поведения, не будем мы отходить от устоявшейся научной традиции в изложении характеризующих это явление

¹ ФНС планирует через три года начать вести досье налогоплательщиков // Опубликовано на Интернет-портале «Российской Газеты» 19 ноября 2012 г. URL: <http://www.rg.ru/printable/2012/11/19/fns-anons.html>

данных, тем более что ее уже мы использовали ранее в своих исследованиях, перенимая опыт предшественников.

В общей структуре жертв криминального коррупционного поведения в рассматриваемый период наиболее уязвимыми выглядят жертвы корпоративного криминального коррупционного поведения (ст. ст. 201, 202 и 204 УК РФ). Хотя их в общей структуре криминального коррупционного поведения насчитывается всего 117 потерпевших или 28,0% от их общего количества. При этом жертвы корпоративной коррупции зарегистрированы не равномерно: в 2007 году – 53 потерпевших, в 2008 – 19, в 2009 – 24, в 2010 – 11, а в 2011 – 10. Здесь очевидны тенденции снижения количества регистрируемых на территории Республики Татарстан жертв корпоративной коррупции.

Если взять другой показатель – размер причиненного корпоративной коррупцией материального вреда ее жертвам, то он составил в рассматриваемый период 90 761 927 рублей или 89,2% из всего объема коррупционных издержек попавшего в республиканскую виктимологическую статистику. По годам этот показатель выглядит следующим образом: в 2007 году – 22 858 339 рублей, в 2008 – 34 591 126, в 2009 – 9 327 620, в 2010 – 6 812 217, а в 2011 – 17 172 625. Здесь необходимо отметить резкое в снижение размера причиненного вреда от корпоративной коррупции в 2009 и 2010 годах по сравнению с предыдущими 2008 и 2007 годами, а также его резкое кратное увеличение в 2011 году.

При оценке этих двух показателей, очевидно, просматривается вывод о том, что прямой зависимости между количеством жертв корпоративной коррупции и размером причиняемого им материального вреда от этого явления не имеется.

Особый интерес вызывает еще один показатель – среднеарифметический размер материального ущерба от корпоративной коррупции на одну жертву, который составил в рассматриваемый нами период 775 743 рубля. При этом его динамические изменения выглядят следующим образом: в 2007 году – 431 289 рублей на одну жертву, в 2008 – 1 820 586 или рост в 4,2 раза, а в 2009 – 388 651 или снижение по сравнению с предыдущим годом в 4,7 раза и даже с 2007 годом на 10%. В 2010 году произошел рост этого показателя до 619 292 рублей, повысился по сравнению с предыдущим годом, но не превысил среднестатистического показателя. В 2011 году произошло резкое повышение этого показателя достигшего 1 717 263 рублей и приблизившегося к показателю 2008 года.

Структурный состав жертв корпоративной коррупции выглядит следующим образом: 52 жертвы – это юридические лица и 65 – физические лица. При этом очевидна стабильность в отношении жертв корпоративной коррупции юридических лиц в 2007 и 2009 гг. их регистрировалось по 11 потерпевших, в 2010 и 2011 гг. – по 7, а в 2008 – 16. Тогда как с физическими лицами признанными потерпевшими дело обстоит несколько иначе. Если в 2007 году их было учтено 42 потерпевших, то в следующем 2008 – 3, в 2009 – 13, в 2010 – 4, а в 2011 – 3.

Общий объем материального ущерба между ними распределился также не равномерно. На долю юридических лиц ущерб составил 85 953 841 рублей, а на физических лиц 4 518 086 рублей. Соотношение размера причиненного материального ущерба между юридическими и физическими лицами составляет 19 к 1. Если брать изменение этого показателя по годам, то можно увидеть следующее: в 2007 году юридическим лицам жертвам криминальной коммерческой коррупции был причинен ущерб на сумму 22 559 073 рублей,

в 2008 году – 33 591 126 рублей, в 2009 – 7 910 850, в 2010 – 4 721 467, в 2011 – 17 171 325. И здесь в последний год происходит резкое снижение количественного показателя – размера причиненного материального ущерба жертвам корпоративной коррупции в 2009 и 2010 годах при резком более чем в 3,5 раза повышении в 2011 году.

Если же обратиться к данному показателю в отношении физических лиц, признанных потерпевшими от корпоративной коррупции, то здесь обнаружим противоположную картину – постоянное увеличения материального ущерба этой категории жертв коррупционного поведения. Если в 2007 году размер материального ущерба этой категории жертв составил 299 266 рублей, то в 2008 – 710 000 или более чем 2,3 раза по сравнению с предыдущим годом. В 2009 году размер материального ущерба жертвам корпоративной коррупции составил 1 416 770 рублей и превысил аналогичный показатель 2007 года более чем в 4,7 раза и почти в 2 раза показатель предыдущего года. В 2010 году размер этого показателя стал максимальным в рассматриваемый период и составил 2 090 750 рублей. В 2011 году произошло труднообъяснимое явление – резкое снижение этого показателя до 1 300 рублей. Чем вызвано такое поведение участников корпоративной коррупции объяснить сложно. Хотя попытки объяснить это явление уже были. Так, Г.И. Райков и Д.К. Чирков объясняют этот феномен увеличением рисков быть привлеченным к уголовной ответственности за коррупционные правонарушения, вызванных активизацией деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Возможно, это и так, но нам представляется, что причины таких закономерностей значительно глубже и более разнообразны.

Среднеарифметический размер материального ущерба на одну жертву корпоративной коррупции за рассматриваемый период на территории Республики Татарстан составляет на юридическое лицо 1 652 958 рублей, а на физическое лицо лишь 69 509 рублей. Эти важные показатели (средние статистические величины) соотносятся между собой как 23 к 1.

Исследование среднеарифметического размера материального ущерба на одну жертву корпоративной коррупции в динамике отражает общие тенденции – рост на протяжении первых двух лет (2007 – 431 289 рублей, 2008 – 1 820 586 рублей) и резкое снижение в 2009 году (388 651 рубль) при последующем росте этого показателя в 2010 (619 292 рубля) и 2011 годах (1 717 263 рубля).

Официальные статистические сведения по Республике Татарстан отразили в 2007 году анализируемый нами среднеарифметический показатель на одну жертву корпоративной коррупции поведения юридическое лицо – 2 050 825 рублей, в 2008 – 2 117 570, а в 2009 году лишь 719 168 или снижение рассматриваемого показателя почти в три раза. В 2010 году эта тенденция продолжилась, и данный показатель достиг своего минимума – 674 495 рублей. Хотя в следующем году это показатель достиг максимума – 2 453 046 рублей, оставив позади 2007 и 2008 гг. Если же анализируемый нами показатель применить к физическим лицам жертвам корпоративной коррупции, то мы обнаружим несколько иные закономерности.

Так, в 2007 году среднеарифметический показатель материального ущерба на одну жертву корпоративной коррупции физическое лицо составил лишь 7 125 рублей, то уже в 2008 году этот показатель резко увеличился и составил 236 667 рублей или возрос более

чем в 33 раза по сравнению с предыдущим годом. В 2009 году этот показатель составил 108 982 рублей или в 15 раз выше аналогичного показателя 2007 года, но в 2 раза ниже, чем этот показатель 2008 года. В 2010 году данный показатель достиг своего максимума и составил 522 688 рублей, а на следующий год своего минимума – 433 рублей. Разнонаправленность движения этого показателя трудно объяснима, и, скорее всего, обусловлена спецификой регистрации материального вреда корпоративной коррупции.

Завершая исследование статистических закономерностей, характеризующих жертв корпоративной коррупции в Республике Татарстан необходимо отметить, что на формирование официальных статистических данных оказывают большое количество факторов объективного и субъективного характера, однако и имеющиеся свидетельства о том, что этим негативным явлением причиняется существенный материальный ущерб всем субъектам хозяйственных отношений как юридическим, так и физическим лицам. При почти равном количестве зарегистрированных жертв корпоративной коррупции между юридическими и физическими лицами, размер причиненного материального ущерба этим явлением для юридических лиц почти в 20 раз выше, чем для физических лиц.

Гарифуллин Р.Р.,

канд. психол. наук, доцент,

Казанский государственный университет культуры и искусства

ВЗЯТКОМАНИЯ КАК ОДНА ИЗ ПРИЧИН ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА: ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ (ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ И ПСИХОТЕРАПЕВТИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ПРОБЛЕМЕ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА И ВЗЯТКОМАНИИ)

В настоящее время [1; 2] в силу погружения нашей цивилизации в мир различных аддикций (зависимостей): нарко-, алко-, игро-, фанато-, бого-, клепто-, взято-, кредито-, нефте-, долларо-, интернето-, в условиях раздвоения между реальным и виртуальным, между процессом и результатом и др.) сильно трансформируются различные структуры личности (смыслы, мотивы, установки, цели и др.).

Исследования показывают, что кредитозависимые личности, страдая *взято-кредитозависимым комплексом*, пребывая в страхе невыплаты долгов, более открыты к криминальным способам добывания финансов, в том числе к коррупции. В течение последних лет в России не снижается динамика коррупции. Этот социальный феномен грозит нашей государственной психологической безопасности. В настоящее время количество коррупционеров разного уровня увеличивается. В то же время необходимо отметить, что, с одной стороны, работает государственная программа по борьбе с коррупцией, а с другой – имеет место малая эффективность этих мероприятий и большое количество жалоб со стороны граждан. Традиционно психологический подход в отношении личности коррупционера рассматривается очень узко и основывается лишь на формировании у взяточника знаний закона о коррупции и мероприятий, которые могут породить страх быть наказанным. Одной из причин вышесказанного является *отсутствие четкой научно-психологической*

концепции проблемы взяточничества, и как следствие, недостаточность знаний психологии личности коррупционера и взяточника. Наши исследования показали, что особое место среди личностей-коррупционеров, занимают взяточники, имеющие психологическую зависимость – взятокоманы. Поэтому, с нашей точки зрения, взятокомания как специфическая форма клептомании является болезнью со всеми признаками, которые имеют место при наркомании, алкоголизме, игромании и других деструктивных патологических зависимостях.

В процессе наших исследований нам приходилось часто консультировать людей разного социального уровня, в том числе руководителей, и мы пришли к выводу, что получение взятки некоторыми личностями-пациентами приобретало форму «взятокомании». Это выражалось в стойкой психологической зависимости, которая по своим характеристикам аналогична другим зависимостям. Взятокомания имеет те же характерные этапы, те же психические процессы, которые имеют место при других зависимостях. Если взяточник перестает брать мзду, то часто возникает депрессивный синдром, т.е. синдром «отмены», когда ввиду отсутствия дозы появляется высокий уровень тревожности, состояние недовольства. С другой стороны, наступает состояние эйфории и радости, когда эта «доза» получена.

Исследования проводились в рамках естественного эксперимента в течение десяти лет, когда исследуемые, будучи руководителями разного уровня или подчиненными этих руководителей, даже не подозревали, что являются испытуемыми (исследовано 168 субъектов). В процессе наших исследований мы пришли к выводу о существовании четырех степеней взятокомании.

Первая степень носит характер разового получения вознаграждения и далее об этом взяточник может не думать и даже забыть.

При *второй степени* уже возникает зависимость. Взяточник ждет этого события, прокручивая в голове образ ситуации получения взятки.

Симптомом *третьей степени* является появление депрессивных признаков (плохое настроение по утрам, нарушение сна, изменяются ценности, многие из них перестают радовать). Приоритетной остается только одна ценность – взятки, которые превращаются в некий допинг, позволяющий испытывать ощущение комфорта. В этом случае имеет место стойкая периодичность, проявление активности в поиске взяткодателя и разработке эффективных коррупционных схем.

И, наконец, возникает последняя *четвертая степень*, когда человек постоянно существует в потоке этих финансов, отрывается от реальности, теряет чувство сопереживания и уже не радуется тому, что получает. К сожалению, подобная личность возвращается в реальность, образно говоря, только оказавшись за решеткой. Кстати, интерес к самим деньгам может пропасть и в третьей степени.

Очень важно в этом случае не забывать, что такое «мания». Это психический процесс влечения к какой-то ценности, которая дается без работы воли, т.е. получение радости от приобретенной ценности без преодоления и называется «манией». Наоборот, если человек испытывает радость от приобретения благодаря какой-то работе, то он получает состояние нормальной радости, заслуженно полученной в процессе переживания. «Взятокомания» возникает тогда, когда чиновники и руководители получают очень большие суммы, которые не соответствуют их затратам.

С другой стороны, если какой-нибудь врач принимает подарки, то разговор о «мании» не идет. Он просто много работает, вкалывает и считает приобретенное подобным образом хоть какой-то компенсацией за труды. «Мания» возникает, когда появляются незаслуженные гигантские суммы, не соответствующие затратам по преодолению воли. Нельзя путать «взяточманию» с подарками, которые берут в ситуациях простого выживания. Это явление к «взяточманию» не имеет отношения, но это является взяточничеством. За это также должно быть правовое наказание. *Не всегда взяточничество является заболеванием (взяточманией), так же, как и потребление алкоголя не всегда является алкоголизмом.*

Социологическое обследование людей, часто общающихся с руководителями, показало, что настроение этих начальников часто зависит от того, была ли получена им взятка. Многие из подчиненных отмечали периоды, когда можно подходить к шефу, а когда лучше держаться в стороне. Когда в процессе исследований подчиненные были ознакомлены с признаками взяточмания и ее степенями, то они подтверждали нашу оценку.

Таким образом, низкая эффективность борьбы с коррупцией связана, в том числе, и с тем, что не учитывается фактор взяточмания как заболевания. Просто наказывать и судить – этого мало. Поэтому тем, кто уже отбывает наказание, по-видимому, обязательно надо проходить курс психотерапии от взяточмания, чтобы в дальнейшем не было рецидивов.

При лечении взяточмания нами используются такие психологические методы, как когнитивная психотерапия, психоанализ, нейролингвистическое программирование, социально-психологические тренинги, стрессотерапия, гипноз другие методы. В результате применения этих методов постепенно создаются внутренние психологические условия для возникновения ценностей, замещающих ценность переживания от получения взяток. Мы работаем над тем, чтобы постоянно прокручиваемый образ получения взятки постепенно терял свою привлекательность и яркость. Задача устранения привлекательности этого образа – одна из сложнейших задач, но она, как показали наши исследования, разрешима.

Кроме того, весьма полезной составляющей в профилактике взяточмания является процедура самодиагностики взяточмания, обучение методам самопсихорегуляции, которые позволяют коррупционеру отказаться от вредной зависимости.

Очевидно, что «взяточмания» должна войти в медицинский классификатор болезней. В России коррупция приобрела уродливые формы, стала социальным явлением, и поэтому ее можно считать заболеванием, но никакого послабления быть не должно. Например, люди в состоянии алкогольного опьянения совершают преступления. Согласно закону, это только отягощает вину. Необходимо законодателям проработать аналогичный подход и к мздоимцам. Подобный подход уже разработан в системе МВД – это проведение тестирования. В настоящее время нами разрабатываются специальные тесты. Существует также метод внешнего поведенческого анализа.

Но существует и другая точка зрения [3]. Есть специалисты, которые утверждают, что коррупция – это проблема только нравственного характера, но мы считаем, что и об алкоголике можно говорить как о человеке с проблемами совести, поэтому это не совсем корректно и поверхностно.

Взяточмания как заболевание в нашей стране усугубляется тем, что мздоимец каждый раз думает: «А меня не посадили! А кто следующий?» Возникает состояние экстрима,

как в казино. Всякий раз, делая ставки, они думают, что повезет. Это создает условия для эйфории и радости.

Самый страшный этап наступает, когда человека лишают возможности получать эти миллионы и миллиарды (так называемые «ломки»). Это тяжелое потрясение. Синдром отмены протекает болезненно. И вот тут нужна помощь специалиста.

Отметим, что не каждый коррупционер страдает взяточманией, так же, как и не всякий человек, потребляющий алкоголь, является алкоголиком. Главная задача для нас – сформировать в обществе новый взгляд на проблему.

Однако к решению данного вопроса нельзя подходить формально. На всех этапах профилактики (первичной, вторичной, третичной, четвертичной) столь опасного социального явления нами разработан подход, открытый для людей, осознавших свою проблему. Люди могут не бояться общественного осуждения, так работа ведется, в том числе, и на анонимной основе. Мы уже проводим профилактические индивидуальные и групповые антикоррупционные сеансы, тренинги, встречи для топ-менеджеров и руководителей разного уровня (авторские права защищены). На них особое внимание уделяется психокоррекции смысловых и ценностных структур личности коррупционера. *Процедуры проходят на трех уровнях: первичная профилактика (лица никогда не получавшие взятки), вторичная профилактика (лица, уже получавшие взятки), третичная профилактика (психотерапия и преодоление уже имеющейся психологической зависимости от взяток, судебно-психотерапевтические мероприятия и т.п.), четвертичная профилактика (реабилитация тех, кто прошел третичную профилактику, в том числе отсидел срок тюремного заключения и т.п.).*

Рассмотрим различные психологические подходы к феномену взяточничества.

Традиционно когнитивный подход в отношении личности коррупционера рассматривается очень узко и основывается лишь на формировании знаний закона о коррупции и мероприятий, которые могут породить страх быть наказанным. Поэтому данный подход мы рассматривать не будем, а большее внимание уделим познавательной сфере личности коррупционера. В рамках **когнитивного подхода** [1] психическая зависимость коррупционера анализируется в связи со специфическими механизмами локуса контроля и нарушениями в структуре когнитивных (познавательных) процессов. В этих работах низкий уровень внутреннего контроля рассматривается как основная причина, затрудняющая отказ от получения взяток, а нарушения когнитивных процессов – как основная причина снижения социальной адаптированности (в том числе чувство безнаказанности). И наоборот, высокий самоконтроль и ответственность за себя рассматриваются как важнейшее условие, препятствующее взяточничеству и взяточманию. Поэтому достаточно эффективным методом профилактики взяточмания, проводимом в рамках когнитивного подхода, является *устрашающий метод, основанный на понимании того, что взяточмания – это заболевание, которое прогрессирует и усугубляет общее психическое состояние: депрессии, беспричинные беспокойства, тревожность, пустоту, бессонницу и даже суицид. Кроме того, показывается, что эти состояния часто усугубляют и другие заболевания, вплоть до онкологических.*

Кроме того, в рамках когнитивного подхода глубоко обсуждается «Психологический треугольник коррупции»:

а) *давление со стороны внутренних* (депрессии, неврозы, стрессы, вызванные финансовыми долгами, кредитоманией, обязательствами, преступными деяниями коррупционера и т.п.) и *внешних обстоятельств* (российский феномен взяткозависимости и индивидуальная социально-экономическая, политическая и другие ситуации и т.п.);

б) *возможность* (условия, позволяющие заниматься коррупцией: отсутствие контроля и невозможность зарегистрировать коррупционные действия, власть, контролирующая функция, безнаказанность и т.п.);

в) *самооправдание* (коррупция как необходимость, заслуженная зарплата, как прием бизнеса и выживания, как теневая система, как плата за риски и страдания, как круговая порука, как продукт высшей власти и т.п.).

Согласно **психоаналитическому подходу** [1], взяточomanия связана с психической зависимостью и дефектами психосексуального развития. Взятничество и взяточomanия рассматриваются как следствие регрессии, связанной с бессилием «Я» и невозможностью преодоления фрустрации и беспомощности при встрече с трудностями. Нами показано, что в личности всегда присутствует желание *возвращения в детство, то есть к способности воспринимать и чувствовать в малом многое*. Поэтому это возвращение происходит искусственно (благодаря крупным суммам денег), т.е. благодаря организации этого «детского рая» (вывоз коррупционных денег в США и т.п.), где ни о чем не нужно заботиться. На этих занятиях разоблачается это заблуждение.

С точки зрения **бихевиорального подхода** [1], отмечается низкая устойчивость взяточников и взяточomanов к стрессам, а также очень высокая результативность поведения, направленного на получение взяток. В этом случае отказ от получения взяток рассматривается как поведение с высокой степенью неопределенности и отсутствием удовлетворительных поведенческих схем.

Согласно **гуманистическому подходу** [1], взяточничество (взяточomanия) вызывает реакцию личности на экзистенциальную фрустрацию, как протест против социального давления, скуки, невозможности самореализации (низкий уровень креатива в России, нет производства и др.), как стремление «потреблять счастье в чистом виде». Трансактный анализ рассматривает коррупционера и взяточomanа как бы в игре, в которой игроки занимают определенную позицию, позволяющую каждому из них получать свою выгоду, наличие которой фиксирует психическую зависимость от взятки. Согласно гуманистическому подходу, на занятиях проводятся ролевые игры.

Согласно **манипуляционному подходу** [4; 5] удается сформировать лишь сравнительно сильную целевую установку против желания заниматься коррупцией, не затрагивая смысловых структур взяточника и взяточomanа. В рамках этого подхода возможно применение различных методов психотерапии и кодирования: гипнотическое, манипуляционное, условно-рефлекторное (например, рвотный рефлекс на восприятие значительного количества денежных купюр), шоковое, рефлексотерапевтическое, биоэнергетическое, иллюзорное, психирургическое, комплексное и др.

Таким образом, благодаря манипуляционному подходу удастся сформировать лишь сравнительно непродолжительную целевую установку «жить без взяток», не затрагивая смысловых установок и личностных ценностей коррупционера.

Согласно **смысловому подходу** [6; 7], первичная профилактика взяточности основывается на формировании в личности системы здоровых, созидательных ценностно-смысловых ориентиров. Кроме того, в основе этого подхода, лежит процесс доведения до сознания того факта, что взяточничество и взяточность усугубляют психическое здоровье и девальвируют все остальные ценности жизни. В рамках этого подхода личность должна познать иные способы получения радости и преодоления стрессов и депрессий.

Согласно этому подходу, необходимо провести анализ и трансформацию *смыслообразующих ценностей коррупционера и взяточника*. В зависимости от того, какие смыслообразующие ценности после психокоррекции станут главными, будет зависеть эффективность психокоррекции личности коррупционера.

Особое внимание при смысловом подходе уделяется:

1. Психологическому принципиальному непредсказуемости и парадоксальности будущих смысловых процессов коррупционера и взяточника.
2. Явлению подмены реальных, смыслообразующих ценностей искусственными ценностями (алкоголь, наркотики, казино и др.).
3. Уменьшению вероятности критических состояний личности, при которых даже небольшие возмущения на личностно-смысловые структуры, проводимые взяточником, могут приводить к спонтанному решению – взять взятку.

На этом этапе анализируется связь взяточности с другими маниями и зависимостями: алкоголизмом, табакманией, наркоманией, игроманией, кредитоманией и др.

В рамках смыслового подхода при психокоррекции коррупционеру необходимо выполнение следующих рекомендаций: а) повышать психологическую защищенность от предложения взятки (развития жизнелюбия и навыков к творчеству, преодоления стрессов и депрессий, знаний о психологии радости); б) развивать навыки противостояния манипуляции (от взяточников и руководителей, которые пытаются преступным образом использовать личность в коррупционной схеме) и деструктивных зависимостей; в) учить выявлению самой личностью в себе, склонности и риска стать коррупционером; г) делать внушение, основанное на последствиях карьеры и здоровья т.п.; д) как можно раньше выявлять лиц, склонных к взяточничеству (их личностные, поведенческие, эмоциональные, внешние изменения); е) проводить скрытую профилактику от взяточничества и взяточности; ж) повышать уровень творческих процессов в психике, не доводя ее до критического непредсказуемого состояния; з) проводить социальную профилактику и обеспечивать психологическую безопасность социума.

Список литературы

1. Гарифуллин Р.Р. Психологические подходы к проблеме наркомании // Сибирский психологический журнал. – 2010. – № 35. – С. 29–32.
2. Гарифуллин Р.Р. Постмодернистская психология зависимой личности // Образование и саморазвитие». – 2009. – № 3(13). – С. 216–221.
3. Интервью Михаила Виноградова на сайте Bankir.ru от 30.01. 2012. – URL: <http://bankir.ru/publikacii/s/vor-dolzhen-lechitsya-10001149>
4. Гарифуллин Р.Р. Книга кодирующая и излечивающая от алкогольной зависимости. – М.: Столица-Принт, 2004. – 176 с.

5. Гарифуллин Р.Р. Психология блефа, манипуляций, иллюзий. – М.: АСТ, 2007. – С. 222.
6. Леонтьев Д.А. Психология смысла. – М.: Смысл, 2007. – 511 с.
7. Гарифуллин Р.Р. Трансформация смысловых структур наркозависимой личности // Образование и саморазвитие. – 2009. – № 4(14). – С. 205–209.

Гафарова Г.Р.,

*канд. юрид. наук,
доцент кафедры финансового и административного права,
ИЭУП (г. Казань)*

Финансовый контроль в борьбе с коррупцией

Как известно, противодействие коррупции – деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий (ст. 1, Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ (ред. от 21.11.2011) «О противодействии коррупции»). Указанная деятельность осуществляется по следующим направлениям: а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В рамках антикоррупционной деятельности следует выделить также финансовый контроль, методы и способы которого способствуют выявлению так называемых «коррупционных» отклонений в ходе осуществления финансовых операций и финансово-хозяйственной деятельности подконтрольных субъектов.

Контроль – неотъемлемая часть любого управленческого процесса. Под управлением в общем смысле этого слова понимается специфический вид человеческой деятельности, заключающийся в целенаправленном воздействии субъекта управления на управляемый объект с целью достижения желаемого состояния. Сущность управления проявляется в воздействии субъекта управления на объект управления, основанном на подчинении объекта управления его субъекту. Взаимодействие объекта и субъекта управления состоит из отдачи команды, информации о ее исполнении и контроле за исполнением¹.

Контрольная деятельность является составляющей частью управленческой деятельности. Цель контроля – обеспечение наиболее эффективной, результативной, целесообразной деятельности для лучшего достижения поставленных целей и задач. Контроль в первую очередь должен помочь нормальному осуществлению деятельности, помочь организации, учреждению работнику лучше выполнять свои обязанности. Контрольная

¹ Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. – М., 1972. – С. 23.

деятельность должна помочь избежать ошибок, которые могут причинить вред, нанести ущерб, а также безболезненно исправить их, устранить недостатки¹.

Вместе с тем, управление финансами – важнейшая сфера управленческой деятельности, представляющая собой процесс выработки цели управления финансами и воздействия на них с помощью методов и рычагов финансового механизма². Государство должно совершенствовать систему отношений, призванных оптимизировать финансовые ресурсы, необходимые для социально-экономического развития общества и осуществлять контроль за рациональным и результативным их использованием. На решение этой задачи направлено государственное управление финансами – сложный процесс, представляющий единство управляемой (объект) и управляющей (субъект) систем. Цель государственного управления финансами заключается в достижении финансовой устойчивости, которая проявляется в макроэкономической сбалансированности, профиците бюджета, снижении государственного долга, твердой национальной валюте, в конечном счете, в сочетании экономических интересов государства и всех членов общества.³

Финансы только тогда успешно функционируют, когда они хорошо организованы и управляемы, нацелены на достижение конкретных задач развития экономики и повышения жизненного уровня населения. Невозможно добиться укрепления финансовой дисциплины без строгого и эффективного финансового контроля⁴. Таким образом, если финансовая система охватывает все финансовые ресурсы в форме различных денежных фондов государства, то из этого следует, что управление и контроль в данной сфере будет финансовым.

По общепринятому в финансово-правовой науке положению, в процессе финансовой деятельности государства решаются две основные задачи:

1. Плановое распределение и перераспределение в денежной форме совокупного общественного продукта и национального дохода.
2. Осуществление государственного финансового контроля, т.е. контроля за законностью и целесообразностью использования финансовых ресурсов государства, а точнее бюджетных средств государственной казны.

Нормы Лимской декларации руководящих принципов контроля принятой IX Конгрессом Международной организации высших органов финансового контроля в 1977 г⁵., в частности ст. 1, гласят: «Организация контроля является обязательным элементом управления общественными финансовыми средствами, так как такое управление влечет за собой ответственность перед обществом. Контроль – не самоцель, а неотъемлемая часть системы регулирования, целью которой является вскрытие отклонений от принятых стандартов и нарушений принципов, законности, эффективности и экономии расходования материальных ресурсов...».

¹ Рохлин В.И. Прокурорский надзор и государственный контроль: история, развитие, понятие, соотношение. – СПб., 2003. – С. 168.

² Финансы, денежное обращение, кредит: учебник для вузов / С.С. Артемьева, В.В. Митрохин, В.И. Чугунов и др. – М., 2008. – С. 54.

³ Финансы, денежное обращение и кредит: учебник для вузов / под ред. М.В. Романовского, О.В. Врублевской. – М., 2010. – С. 240–241.

⁴ Финансы, денежное обращение и кредит: учебник/ под ред. Самсонова Н.Ф. – С. 98.

⁵ Лимская декларация руководящих принципов контроля // Контроллинг. – 1991. – № 1.

Вместе с тем, несмотря на наличие нормативного закрепления основ государственного финансового контроля, наличие специально уполномоченных органов, необходимо признать, что коррупция в сфере управления государственными финансами — старая и распространенная проблема. На этапе планирования бюджета коррупция в сфере государственных финансов влияет на распределение государственных инвестиций (отбор проектов, определение места их реализации, предоставление налоговых льгот и т. п.). Однако самые благоприятные условия для появления коррупции возникают на этапе исполнения бюджета. Этому способствуют: неполнота и непрозрачность информации, недостаточный контроль за доходами и расходами, безнаказанность отклонения от целевых уровней доходов и расходов. Коррупция может появляться и на этапе внешнего контроля и надзора, в случае если скрываются факты мошенничества.

Так, в результате изменений, внесенных в последнее время в Бюджетный кодекс РФ, а также в подзаконные нормативные акты бюджетно-правового характера, в ряде случаев из-за отсутствия четкого и прозрачного механизма применения норм, предусматривающих бюджетно-правовую ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, стало фактически невозможным применение ответственности за нецелевое использование бюджетных средств, что подтверждается сложившейся в Российской Федерации правоприменительной, в том числе судебной практикой; существующие сроки давности привлечения к административной ответственности не соответствуют практике контрольных мероприятий органов финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзора), открывая широкие возможности для нецелевого использования бюджетных средств; в силу необоснованных различий в формулировке нецелевого использования бюджетных средств в Бюджетном, Уголовном кодексах РФ, а также в Кодексе РФ об административных правонарушениях затруднено реагирование на данное нарушение всей системой предусмотренных в законодательстве мер.

Следует также указать, что по официальным данным, в 2008 г. было выявлено фактов нецелевого использования средств федерального бюджета на сумму 0,97 млрд руб., в 2009 г. — на сумму 1,97 млрд руб., в 2010 — на сумму 3,8 млрд руб.¹ Размеры понесенного казной ущерба сопоставимы с расходами на здравоохранение (3,13 млрд руб.) и культуру (0,71 млрд руб.) в 2010 г.²

Таким образом, роль правовых предписаний в деле обеспечения противодействия коррупции значима, при этом, не менее важная роль принадлежит и контрольным мероприятиям, осуществляемым уполномоченными органами финансового контроля. Следует также отметить, что в настоящее время необходимо обеспечить коррекцию финансового законодательства в связи с множественностью и разнородностью нормативных правовых актов и правовых норм, регулирующих как правовой механизм ответственности за нарушение финансового законодательства так и правовой механизм борьбы с коррупцией.

¹ См.: Отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2010 году. URL: <http://www.ach.gol.ru>. Дата обращения: 22.11. 2011 г.

² См.: Бюджетные ассигнования по расходам федерального бюджета на 2010 год (по состоянию на 1 января 2010 года). URL: <http://www.minfin.ru>. Дата обращения: 12.10. 2011.

Следовательно, важнейшим направлением противодействия коррупции в сфере функционирования государственных финансов, финансовой деятельности государства и муниципальных образований, где основным «стратегическим» звеном является эффективное, целевое расходование бюджетных средств (помимо прочих, не менее важных направлений деятельности государства в сфере публичных финансов) является финансовый контроль. При этом, достичь эффективного «антикоррупционного» финансового контроля можно путем упорядочения структуры и функций органов исполнительной власти, создания механизма финансового мониторинга деятельности должностных лиц органов исполнительной власти, а также путем создания условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, где основная роль должна отводиться мерам ответственности за нарушение финансового законодательства.

Дмитриев Д.А.,

научный сотрудник отдела проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, г. Москва

К ВОПРОСУ О РАСШИРЕНИИ ПРЕДЕЛОВ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ, ПРОВОДИМОЙ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В интервью Российской газете, посвященном 290-летию со дня создания прокуратуры, генеральный прокурор Российской Федерации Ю.Я. Чайка отметил необходимость расширения пределов антикоррупционной экспертизы [1]. Речь фактически шла о расширении предмета и объекта антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры Российской Федерации.

В понятиях предмета и объекта антикоррупционной экспертизы в научной среде не наблюдается единства мнений, если не сказать более определенно, подчас наблюдается смешение понятий. Многие указанные понятия объединяют и не видят между ними различий.

Большинство авторов [2, 3] считают, что, исходя из федерального и регионального законодательства, объектом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты (НПА) и проекты нормативных правовых актов, подготовленные органами государственной власти, учреждениями и организациями различного уровня и ведомственной принадлежности, их должностными лицами и органами местного самоуправления.

По мнению С.М. Будатарова, под объектом антикоррупционной экспертизы понимаются только административные процедуры [4, с. 34]. С этим не представляется возможным согласиться, поскольку административные процедуры всего лишь определяют механизм реализации того или иного субъективного права или законного интереса управомоченного субъекта. А коррупциогенный фактор может быть заложен изначально не в административной процедуре, а в исходном нормативном правовом акте, который содержит бланкетную норму, предусматривающую необходимость разработки таких процедур.

Коррупциогенные нормы не всегда содержатся в административных регламентах, но именно такие дефектные нормы могут повлечь коррупционную правоприменительную

практику. Как справедливо отмечается в юридической литературе, «чем больше первоначальная неточность в правовом регулировании, отражающая степень отклонения от его принципов и общих закономерностей, тем больше разброс и неточность в правоприменении» [4, с. 61].

Проведение экспертизы даже отдельной нормы правового акта не может быть полной без обращения эксперта к общественным отношениям, которые регулирует данная норма. В связи с этим стоит согласиться с профессором А.В. Кудашкиным, который считает объектом антикоррупционной экспертизы общественные отношения, на регулирование которых направлен исследуемый в целях выявления коррупционных факторов нормативный правовой акт [5, с. 26–30].

Объект антикоррупционной экспертизы может быть общим (для всех субъектов) и специальным (только для специально указанных в Законе об антикоррупционной экспертизе субъектов).

Закон об антикоррупционной экспертизе для отдельных субъектов определяет специальные объекты. Так, Законом об антикоррупционной экспертизе (ч. 2 ст. 3) установлено, что органы прокуратуры обязаны проводить экспертизу всех вновь принятых НПА по вопросам, касающимся:

- прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- государственной и муниципальной собственности, государственной и муниципальной службы, бюджетного, налогового, таможенного, лесного, водного, земельного, градостроительного, природоохранного законодательства, законодательства о лицензировании, а также законодательства, регулирующего деятельность государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федерального закона;
- социальных гарантий лицам, замещающим (замещавшим) государственные или муниципальные должности, должности государственной или муниципальной службы.

На первый взгляд может показаться, что пределы осуществления органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы указанным Законом определены достаточно узко и за ее пределами остались нормативные правовые акты, касающиеся административных, гражданско-правовых и других отношений в некоторых сферах. Однако с таким мнением не представляется возможным согласиться, поскольку все перечисленные в ч. 2 ст. 3 Закона об антикоррупционной экспертизе группы отношений имеют комплексный характер, т.е. они регулируются нормами различных отраслей права.

Несмотря на то, что указанные выше сферы занимают достаточно большую часть общественных отношений, практика проведения прокурорами антикоррупционной экспертизы показывает, что выявляемые коррупционные факторы в большинстве случаев сопряжены с нарушениями федерального законодательства (более 80%). Следует учитывать, что согласно требованиям Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» прокуроры осуществляют надзор за соответствием законам всех категорий правовых актов, издаваемых органами, перечисленными в ст. 1 данного закона. Из этого следует не только целесообразность, но и необходимость принятия прокурором мер, направленных на исключение коррупционных факторов, в том числе и из тех актов, в отношении которых прокуратура не наделена Федеральным законом № 172-ФЗ полномочиями по проведению экспертизы.

В связи с этим актуальным является вопрос о расширении объекта антикоррупционной экспертизы, проводимой органами прокуратуры в части исключения ограничений, содержащихся в ст. 3 Федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов».

Вопрос предмета антикоррупционной экспертизы рассматривается также в научной литературе. Однако на сегодняшний момент единого мнения так и не выработано. Чаще всего происходит смешение понятий предмета и объекта антикоррупционной экспертизы [6, с. 32–34].

С.М. Будатаров, например, под предметом антикоррупционной экспертизы понимает административные процедуры, получившие юридическое закрепление в правовых актах или нашедших в них отражение [7, с. 34].

О.Г. Дьяконова предметом исследования антикоррупционной экспертизы считает «фактические данные, представляющие наличие или отсутствие в нормативных правовых актах или проектах нормативных правовых актов коррупциогенных факторов и возможность их последующего устранения» [8, с. 48].

Согласно Е.Р. Россинской, теория судебных экспертиз дает единый подход к экспертным исследованиям, позволяет сформулировать предмет и задачи новых классов и родов экспертиз. На основе этой теории предметом антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются фактические данные (положения нормативного акта или проекта), указывающие на возможность создания условий для проявления коррупции и выявляемые с использованием специальных знаний [9].

При проведении антикоррупционной экспертизы деятельность эксперта направлена на изучение:

- а) нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта, поскольку приступая к работе, эксперт обращается к конкретному нормативному правовому акту или проекту нормативного правового акта;

- б) конкретной нормы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта. Так, согласно Методике, утвержденной Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96, для обеспечения обоснованности, объективности и проверяемости результатов антикоррупционной экспертизы необходимо проводить экспертизу каждой нормы нормативного правового акта или положения проекта нормативного правового акта;

- в) фактических данных, положений этого нормативного акта или проекта.

По мнению А.В. Кудашкина, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты органов государственной власти и местного самоуправления, а также нормы, содержащиеся в данных актах, которые регулируют общественные отношения, являющиеся объектом экспертизы [10, с. 26–30]. Такой подход наиболее соответствует фактическому положению дел.

Для объективной оценки акта на коррупциогенность эксперту необходимо принимать во внимание именно положения правового акта, которые направлены на регулирование общественных отношений.

В связи с вышесказанным, по нашему мнению, предметом антикоррупционной экспертизы являются нормативные правовые акты, проекты нормативных правовых актов,

конкретные нормы нормативного правового акта или проекта нормативного правового акта.

Действующее законодательство ограничило сферу проведения антикоррупционной экспертизы для органов прокуратуры только актами, обладающими нормативностью.

В связи с этим очень важным является отнесение издаваемого документа к нормативным правовым актам либо иным правовым актам, не обладающим признаками нормативности.

Например, ряд органов исполнительной власти г. Москвы полагают, что ими нормативные правовые акты вообще не издаются, следовательно, весь массив издаваемых такими органами документов антикоррупционной экспертизе не подлежит. Вместе с тем ряд издаваемых ими документов обладает всеми признаками нормативного правового акта.

Согласно ч. 2 ст. 4 Закона г. Москвы «О правовых актах г. Москвы», нормативные правовые акты г. Москвы могут издаваться только в виде законов, указов мэра и постановлений правительства Москвы. Согласно упомянутому Закону и Регламенту правительства Москвы, отраслевые, функциональные и территориальные органы власти г. Москвы могут издавать только правовые акты по вопросам, связанным с непосредственным выполнением задач, определенных положениями о соответствующих органах исполнительной власти г. Москвы. Между тем на практике нормы содержатся и в распоряжениях мэра и правительства Москвы, и в приказах и распоряжениях департаментов, комитетов и префектур и даже управ районов. Полностью исключить принятие нормативных правовых актов этими органами невозможно, поскольку именно на них возложены обязанности по регулированию той или иной сферы деятельности.

Это не единственный случай, например, согласно постановлению Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации», территориальные органы федеральных органов власти вообще не обладают полномочиями по изданию нормативных правовых актов, однако данные органы издают различные акты, направленные на регулирование отношений в сфере, относящейся к ведению территориального органа. В связи с этим, как уже было сказано выше, не обладая формально признаками нормативности, данные акты не проходят антикоррупционную экспертизу со стороны органов прокуратуры.

Например, согласно Приказу ФСКН России от 27.06.2008 № 199 «Об утверждении Типового положения о региональном управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков и управлении Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков по субъекту Российской Федерации» начальник территориального управления утверждает в установленном порядке положения о структурных подразделениях Управления, о межрайонных, городских (районных) органах наркоконтроля, должностные инструкции сотрудников и работников, должностные регламенты федеральных государственных гражданских служащих Управления.

Данная проблема может быть решена двумя способами.

1. Разработка Проекта Федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», в котором помимо прочего будут содержаться 1) определения основных понятий, используемых в нормотворчестве, в том числе понятие нормативного пра-

вового акта, закона, законодательного акта, подзаконного нормативного правового акта, законодательства и др.; 2) классификации основных и производных видов нормативных правовых актов.

2. Внесение изменений в Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», наделение прокуроров полномочиями по проведению антикоррупционной экспертизы всех правовых актов органов, организаций, их должностных лиц, в том числе инструкций, регламентов и т.д.

В информационном письме Генеральной прокуратуры Российской Федерации «О практике проведения органами прокуратуры антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов» от 21.06.2010 отмечается, что, предупреждению принятия значительного количества нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, способствует работа органов прокуратуры по изучению проектов нормативных правовых актов.

Стоит отметить, что приказом Генерального прокурора Российской Федерации от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов»¹ (далее – Приказ) органам прокуратуры поручено продолжить практику информирования соответствующих органов и должностных лиц о наличии коррупциогенных факторов <...> в проектах нормативных правовых актов.

Данным Приказом на прокуроров фактически возложена обязанность по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов с единственным отличием: прокуроры не вносят требований в случае обнаружения коррупциогенных факторов, а только направляют информацию в орган, в котором разработан проект.

Согласно информации полученной от прокуроров субъектов, данная практика во многом способствует предотвращению включения коррупциогенных факторов в нормативные правовые акты, а также содействует уменьшению выявляемых коррупциогенных факторов при проведении антикоррупционной экспертизы.

В связи с этим также следует законодательно закрепить полномочия прокуроров по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, что существенно облегчит работу органов прокуратуры в части взаимодействия с органами, осуществляющими правотворческую деятельность.

Список литературы

1. Егоров И. Юрий Чайка о наказании продажных чиновников, скрытых преступлений и мониторинге Интернета // Российская газета. Столичный выпуск. – 2012. – № 5676 (3). – 12 января.

2. Объекты антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: понятия и виды // Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / Р.Р. Газимзянов, М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.

3. Кабанов П.А. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и

¹ Законность. – № 4. – 2010.

проектов нормативных правовых актов». – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – С. 13.

4. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3. – С. 34.

5. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8.

6. Газимзянов Р.Р. Объект антикоррупционной экспертизы: понятие, содержание, виды // Актуальные проблемы экономики и права. – 2009. – № 4.

7. Будатаров С.М. Объект и предмет антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов // Вопросы судебной реформы: право, экономика, управление. – 2009. – № 3. – С. 34.

8. Дьяконова О.Г. Правовая или антикоррупционная экспертиза Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.

9. Антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов / М.С. Азаров, В.В. Астанин, И.С. Барзилова и др. – М.: Проспект, 2010. – 96 с.

10. Кудашкин А.В. К вопросу о предмете и объекте антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 8.

Долотов Р.О.,

канд. юрид. наук,

Саратовская государственная юридическая академия

ЦЕНА ПРЕСТУПНОСТИ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОПАСНОСТИ ПРЕСТУПНОСТИ¹

Термин «преступность» является ключевым в криминологии, однако споры о его понимании не утихают ни в отечественной, ни в зарубежной криминологии [1]. Можно смело заявить, что в большинстве научных концепций преступность предстает как совокупность преступлений, обладающая свойствами открытой системы. Само же понятие преступления выступает оценочной категорией, так как содержание конкретных уголовно-правовых запретов зависит от сложившихся в социуме общественных отношений. Границы преступного постоянно меняются, «не следует упускать из виду, что грань, отделяющая преступление от иных видов правонарушений, изменчива и условна» [2]. Таким образом, понятие преступности производно от укоренившихся в социальном сознании представлений о мироздании, обществе и человеке, т.е. от типа культуры.

Современное российское общество как часть западной цивилизации имеет характерные черты материалистически ориентированной культуры, в рамках которой счастьем человека, его удовольствиям придается высшая ценность.

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Цена преступности: методология ее определения», № 12-03-00008а.

В основе сложившегося социального строя главной ценностью является материальное благополучие, ассоциирующееся со счастьем. Многие убеждены в том, что для счастья необходимо определенное количество материального имущества или даже возможность бесконечно приобретать новое.

Сложившийся порядок вещей стал благодатной почвой для наметившейся еще в прошлом веке тенденции к существенному расширению сферы использования экономического подхода к изучению общественных явлений. Новое направление исследований получило наименование «экономического империализма», поскольку его последователи активно «захватывали» такие традиционно неэкономические области анализа, как преступность, расовая дискриминация, демографическое «производство» и т.д., причем первым в этом ряду было именно экономическое исследование преступлений [3].

Экономический взгляд на преступность, в основе которого лежат методы анализа затраты-выгоды и затраты-эффективность, вынуждает прибегнуть к тотальной монетаризации всех сторон жизни. Использование стоимостных оценок как универсальных соизмерителей всех благ (в том числе и человеческой жизни) привело к появлению принципиально новых антикриминальных концепций. Например, ряд экономистов-криминологов настаивают на том, что организованная преступность (монополизация преступных промыслов) предпочтительнее преступности дезорганизованной, так как монополизация преступного производства ведет к снижению уровня преступности и к одновременной экономии расходов на предупреждение преступности. Так, Джеймс Бьюкенен – лауреат Нобелевской премии по экономике 1986 г. пишет: «Такая монополия социально желательна, и это должно быть полностью признано правоохранительными ведомствами, которым следует, по крайней мере, не затруднять организацию такого монополизированного производства» [4]. Другой экономист-криминолог – Томас Шеллинг (лауреат Нобелевской премии по экономике 2005 г.) указывал, что «некоторые цели организованной преступности совпадают с целями общества – это минимизация междоусобных банд и всех насильственных побочных последствий преступлений, даже избегание согласно договоренности определенных видов преступлений. Если это так, то не следует желать, <...> чтобы вся преступность была менее организованной. Возможно даже, нам необходимо, чтобы некоторые виды преступности были бы более организованными, чем сейчас» [5].

Взгляд на проблему преступности сквозь призму экономической рациональности направлен не только на ее глобальные аспекты, но и на частные вопросы. Так, одной из криминологических проблем, представляющей особый интерес для экономистов, является противодействие незаконному обороту наркотиков. В 2009 г. Организация по борьбе с наркотиками «Трансформация» (Великобритания) провела исследование «Сравнение показателя «затраты-эффективность» при запрете наркотиков и регулировании наркорынка» [6]. В результате проведенного анализа был сделан следующий вывод: регулирование рынка наркотиков является значительно более рациональной политикой в отношении показателя «затраты-эффективность», чем запрет, и переход от запрета наркотиков к их регулируемым рынкам в Англии и Уэльсе позволит обеспечить чистые сбережения налогоплательщикам, жертвам преступлений, системе уголовного судопроизводства и потребителям наркотиков в размере £13.943 млрд в год.

Подобный подход к анализу проблем преступности не нашел поддержки среди представителей отечественной криминологии, видимо, из-за того, что он, в первую очередь, вступает в явное противоречие с их морально-нравственными установками. Ю.В. Латов совершенно верно отметил, что «российская культура принципиально не признает возможности оценивать в деньгах честь и достоинство, не говоря уже о жизни человека <...>. Немудрено поэтому, что культурологический шок от таких рассуждений испытывают не только неспециалисты, но и интеллектуально искушенные экономисты» [7].

Однако подобные этические установки приводят к методологической ограниченности науки. Рассматривая криминологические вопросы лишь в нравственной системе координат и отказываясь от анализа этих проблем сквозь призму экономической рациональности, мы отрываемся от существующей реальности, строим утопию. Принятие государственных решений, в том числе и в сфере борьбы с преступностью, основывается изначально на политической и экономической мотивации, а не на нравственной, к сожалению. В то же время полное игнорирование этических установок в угоду экономической рациональности также невозможно, так как это противоречит сформировавшимся в культурной среде стереотипам мышления, а, в конечном счете, может привести к самоуничтожению человека.

При анализе криминологических проблем необходимо применять принцип дополнителности: рассматривать проблему в двух системах координат – нравственной (этической) и материалистической (экономической). Наличие корреляции между результатами анализа проблем преступности в этих системах координат будет свидетельствовать о гармоничном развитии общества, ее отсутствие – о высокой степени анонии социума.

Применительно к самой преступности подобный подход можно проиллюстрировать на примере ее важнейшей социальной характеристики – общественной опасности (характеристика куда более объективная, чем число зарегистрированных преступлений).

Как правило, общественная опасность преступности в отечественной криминологии рассчитывается на основе общего числа учтенных деяний и (а) размера наказания, назначенного судом, (б) либо размера санкций, установленных законодателем. Чаще всего используют первый вариант расчета общественной опасности. Нельзя не согласиться с М.П. Клейменовым в том, что измерение общественной опасности преступности с помощью рассматриваемого показателя огрубляет реальность, но приблизительная информация лучше, чем ее полное отсутствие [8].

Учитывая, что УК РФ предусматривает различные виды наказаний, при расчетах общественной опасности по сложившейся в отечественной криминологии традиции размеры и сроки всех наказаний «по определенному обменному курсу сводятся» к лишению свободы. Срок лишения свободы выступает универсальной единицей оценки общественной опасности всех преступлений. Однако сам срок лишения свободы не имеет жесткой однозначной корреляции с ущербом, нанесенным жертве, обществу. Так, например, одни и те же последствия – смерть человека, могут влечь абсолютные разные наказания (несколько месяцев лишения свободы условно или пожизненное лишение свободы). Еще больше проблем возникает при сопоставлении наказаний за умышленные и неосторожные преступления, в результате которых наступают идентичные социальные последствия.

Следует согласиться с В.С. Овчинским в том, что «по духу и архитипическому образу наказания как такового именно время лишения свободы до сего времени является

главной «валютой», в которой измеряется преступление <...>. Однако историческая тенденция скорее такова, что первым императивом восстановления справедливости считается экономическое, ценностное возмещение ущерба, причиненного преступлением, даже тогда когда ущерб касается внеэкономических благ» [9].

Соответственно, наказание, в первую очередь, как отметил Х. Гирстен, – это символический акт, который по сути своей не может быть равнозначным преступлению. Это исключительно знак того, что обществу нанесен вред [10]. Отсюда следует, что наказание с экономической точки зрения не может выступать инструментом для измерения социальных последствий преступности.

Применяемый в большинстве случаев метод, когда общественная опасность преступности определяется путем суммирования количества преступлений и сопоставления размеров наказаний, установленных в санкции статьи, либо назначенных судом, не в полной мере отражает реальную общественную опасность преступности, так как не учитывает реальный масштаб вреда.

Общественная опасность преступности должна характеризоваться не только объемом преступности и уголовным наказанием (как это предлагается практически во всех отечественных учебниках по криминологии), но и иным показателем, отражающим максимально полно все негативные социальные последствия, выраженные в количественной форме. Подобным показателем можно признать цену последствий преступности – денежное выражение прямого и косвенного экономического ущерба (потерь) от преступных посягательств. Денежное выражение стоимости последствий преступности необходимо использовать как альтернативный способ измерения общественной опасности преступности.

Учитывая современный уровень развития математических, экономических и социологических наук, сложно согласиться с тезисом о том, «что не всякий ущерб, наносимый преступностью, может быть посчитан или выражен в каком-либо числовом эквиваленте» [11].

Следует поддержать Б.А. Минина в том, что «настоятельно требуется введение социальной, причем обязательно количественной (а не только вербально выражаемой) экспертизы последствий, которая сумела бы заранее предсказать и затем по факту оценить (рассчитать) эффект и ущерб от всех социальных последствий для всех объектов воздействия и выразить изменения количественно, в стоимостной форме» [12].

Сама идея о количественном измерителе социальных последствий преступности, отражающем экономический строй общества, скрыто заложена даже в унаследованной из советской юриспруденции российской системе наказаний, где главная роль отведена лишению свободы. Вот что по этому поводу писал известный криминолог Л.И. Спиридонов: «Время – всеобщий измеритель «стоимости» социальных феноменов, в том числе и юридических. И отнюдь не случайно, что тяжесть содеянного, как правило, измеряется законодателем в конечном счете временем наказания, в течение которого виновный своим трудом производит новую «стоимость» и тем самым устраняет причиненный ущерб, хотя буржуазный закон может указывать на иные задачи уголовно-правовых санкций. И хотя социалистическое уголовное право ставит совершенно другие цели, чем право буржуазное, время наказания остается преимущественно критерием тяжести содеянного. При таком понимании роли оценивания может показаться правильным признание необходимос-

ти или во всяком случае целесообразности того, чтобы функция оценки была возложена на ученых-экономистов и социологов, а формулировка закона – на юристов» [13].

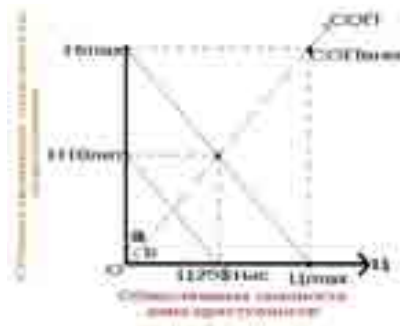
Включение в расчеты общественной опасности преступности дополнительных параметров, отражающих цену последствий преступности, будет способствовать получению более объективной криминологической информации.

Условно можно считать, что цена последствий преступности – это экономический показатель общественной опасности преступности, а лишение свободы – символический (нравственный) показатель.

В связи с тем, что при оценке общественной опасности преступности за основу традиционно берется срок/размер наказания, закрепленный в УК за единичное преступление, то и определение цены последствий преступности также следует рассчитывать применительно к единичному преступлению с дальнейшим их суммированием. Подобный способ предполагает вычисление среднеарифметических показателей, например, «средняя» цена последствий одного убийства. Резонность такого подхода основана на том, что преступность – это массовое явление, а соответственно, к ней применимы законы больших чисел.

В криминологическом плане важно, чтобы высокая степень общественной опасности наиболее общественно опасных деяний была таковой и с точки зрения экономического, и с точки зрения нравственного подхода. Точку, в которой происходит пересечение этих подходов, условно можно назвать **сопоставимой общественной опасностью**.

Ниже на графике представлен один из вариантов подобной оценки общественной опасности:



Исходной точкой для построения графика является определение самой главной ценности (либо группы ценностей), подлежащей уголовно-правовой охране. Исходя из современной социокультурной размерности, отталкиваясь от конвенциональной концепции истины, такой ценностью следует признать жизнь человека.

Соответственно самое строгое наказание $H_{\max}$ (например, пожизненное лишение свободы, либо максимальный срок лишения свободы – 20 лет) должно быть установлено за деяние, непосредственным последствием которого выступает смерть человека. Далее из точки $H_{\max}$ необходимо в направлении оси Ц под углом 45° провести прямую линию. Точка $C_{\max}$ будет показывать размер денежного выражения последствий преступления, соответствующий максимально возможному сроку/размеру уголовного наказания, напри-

мер, цена последствий убийства в России – около 50 тыс. долларов [14] (данная сумма условна и приведена лишь для примера, создание методики определения цены последствий насильственных преступлений – сложная и малоизученная проблема в отечественной криминологии).

Пересечение линий $H_{\max}$ и $\Pi_{\max}$ указывает на значение *сопоставимой общественной опасности* для самого тяжкого преступления.

Получившийся $\triangle H_{\max} O \Pi_{\max}$ можно признать своеобразным ориентиром для пенализации всех остальных деяний. Другими словами, при нахождении точки сопоставимой общественной опасности для каждого преступления в идеале должен выстраиваться равносторонний треугольник, например, $\triangle H_{10\text{лет}} O \Pi_{25\text{тыс.}}$. Безусловно, незначительные отклонения от данного правила вполне допустимы, однако массовое существенное отклонение показателей a или b от значения 45° будет свидетельствовать: 1) о неадекватности уголовно-правовой политики (уменьшение угла a указывает на чрезмерную репрессивность, уменьшение угла b – на чрезмерную гуманизацию); 2) о неадекватной методологии определения цены преступности; 3) о неадекватности параметров построенного $\triangle H_{\max} O \Pi_{\max}$, а именно значения $\Pi_{\max}$, что означает неадекватность уже социально-экономической политики в целом.

Мы убеждены в том, что именно неадекватность социально-экономической политики в России не позволяет *достичь равносторонних значений сопоставимой общественной опасности*. Проведенные В.Е. Квашисом и Л.В. Кондратюком приблизительные расчеты показали, что в существующем российском государственном режиме «цена» человеческой жизни крайне мала [14]. Если мы попробуем определить значения сопоставимой общественной опасности для преступлений против государственной власти, либо для ряда экономических преступлений, то мы, скорее всего, увидим, что цена последствий этих преступлений многократно превышает цену преступлений против личности, однако наказания за них в разы меньше, чем за преступления против личности.

Ситуация, при которой жизнь человека и его права лишь *de jure* являются высшей ценностью, а с экономической точки зрения – нет, наталкивает нас на два вывода: а) либо мы должны официально признать, что главной ценностью в государстве выступают не права личности, а что-то другое, б) либо государство должно измениться таким образом, чтобы жизнь и личные права человека реально ценились, и государство было экономически мотивировано в охране, в первую очередь, именно этих ценностей.

Остается надеяться, что общество заинтересовано в реализации второго вывода.

Именно показания сопоставимой общественной опасности преступлений позволяют нам судить о степени достижения данной цели в рамках проводимой уголовной политики, а также реальной ценности тех или иных объектов уголовно-правовой охраны.

Список литературы

1. Гилинский Я.И. Понятие преступности в современной криминологии // Труды Санкт-Петербургского юридического института Генеральной прокуратуры РФ. – 2001. – № 3. – С. 74–79.
2. Герцензон А.А. Уголовное право и социология (Проблемы социологии уголовно-го права и уголовной политики). – М., 1970. – С. 45.

3. Познер Р.А. Экономический анализ права: в 2 т. / пер. с англ. под ред. В.Л. Тамбовцева. – СПб. – Т. 1. – 2004. – С. 3.
4. Buchanan J.M. A Defence of Organized Crime? // The Economics of Crime. Cambr., Mass., 1980, p. 396.
5. Schelling T.C. Economic Analysis and Organized Crime // U. S. The President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. Task Force Report: Organized Crime. Annotations and Consultants Paper. Washington, 1967. P. 122.
6. URL: <http://www.tdpf.org.uk/cost-effectiveness-report.htm>
7. Латов Ю.В. Экономика вне закона. Очерки по теории и истории теневой экономики. – М.: МОНФ, 2001. – С. 58–59.
8. Клейменов М.П. Криминология: учебник. – М.: Норма, 2008. – С. 60.
9. Кондратюк Л.В., Овчинский В.С. Криминологическое измерение / под ред. К.К. Горяинова. – М.: Норма, 2008. – С. 232.
10. Кристи Н. Удобное количество преступлений: пер. с англ. Е. Матерновский. – СПб.: Алетей, 2006. – С. 120.
11. Аванесов Г.А. Криминология: учебник для студентов вузов, обуч-ся по спец-сти «Юриспруденция». – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. – С. 211.
12. Минин Б.А. Возвратное право: правосудие, социальная безопасность и социальное развитие. – М.: ИД «Юриспруденция», 2007. – С. 27.
13. Спиридонов Л. И. Социология уголовного права. – М., 1986. – С. 106.
14. Квашиш В.Е. «Цена» преступности как криминологическая проблема // Уголовное право. – 2008. – № 6. – С. 99.

Закирова Л.М.,

*канд. психол. наук, доцент, зав. кафедрой психологии,
Филиал Казанского (Приволжского) федерального университета в
г. Набережные Челны*

Степень удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением

По мнению большинства юристов и юридических психологов, «никакие внешние обстоятельства не могут являться определяющими причинами противоправного деяния, если они не положены одновременно на внутренние детерминанты человеческой активности»¹. Поэтому можно говорить об определенных внутренних детерминантах коррупциогенной личности, в том числе и о степени удовлетворенности основных потребностей самой личности.

Поскольку мотивы коррупции связаны с личной выгодой, многие полагают, что едва ли не самое важное – хорошо оплачивать работу государственных чиновников, а также иметь отлаженную систему поощрений и продвижения чиновников по служебной лес-

¹ Гладких В.И. Коррупция в России: генезис, детерминанты и пути преодоления // Российский следователь. – 2001. – № 3. – С. 42–46

тнице, чтобы выполнение правил сулило большее вознаграждение, чем их нарушение в пользу клиентов¹.

С позиций психологического и акмеологического подходов представляют интерес две следующие позиции: антикоррупционная устойчивость субъекта профессиональной деятельности и характеристики антикоррупционного профессионального пространства. В этой связи необходимо более детально проанализировать психологическое содержание феномена *антикоррупционная устойчивость*.

Антикоррупционная устойчивость как интегративное качество может быть рассмотрено в следующих плоскостях: как процесс, свойство, результат этического выбора, как деятельность. В деятельности всегда присутствуют субъективно-психологические компоненты, разворачивающиеся во внутреннем и внешнем планах².

Антикоррупционная устойчивость может быть представлена, как интегративное качество субъекта деятельности, реализуемое как мобилизация личностных ресурсов в ситуации этического выбора, выражающееся в социально регулируемом отношении, поведении и конкретных поступках в условиях коррупционного давления.

Антикоррупционная устойчивость определяется через совокупность следующих психологических и акмеологических факторов:

1. Общая стрессоустойчивость человека как управление собственными состояниями, эмоционально-психологическим фоном деятельности, устойчивость к различного рода стрессогенным воздействиям, конкретным эпизодам коррупционного давления;
2. Развитые личностные качества – высокий уровень развития и рефлексии способностей, мотивации, интеллекта (практического, эмоционального и т.п.); апперцепция (предвосхищение, анализ вероятных ситуаций коррупционного давления, а также выбор способов, приемов отражения, нейтрализации данного воздействия),
3. Сбалансированный профиль характера, зрелые, позитивные стратегии совладания;
4. Этически ориентированное мировоззрение, смыслы, ценности личности;
5. Непротиворечивая самооценка, Я-концепция;
6. Профессиональная, гражданская позиция специалиста, руководителя, чувство собственного достоинства, понимание задачи конкретной деятельности способов ее реализации;
7. Высокий уровень развития социальных, профессиональных, аутопсихологических компетенций³.

Анализ современных источников позволяет выделить следующие критерии антикоррупционной устойчивости субъекта деятельности:

1. Когнитивный – совокупность знаний по профилю собственной деятельности, знаний о ситуации коррупционного давления, приемах и способах противодействия коррупционному давлению.

¹ Лебедева Н.М. Ценностно-мотивационная структура личности в русской культуре // Психологический журнал. – Т.22. – №3. – 2001. – С. 26–36.

² Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции: Мировой криминологический анализ. – М.: Норма, 1999. – 264 с.

³ Рубинштейн Л.С. Основы общей психологии. – СПб.: Питер Ком, 2004. – 720 с.

2. Регулятивный – адекватное применение психологических знаний в конкретных ситуациях в условиях коррупционного давления

3. Нормативный – выбор поведенческих тактик, в полной мере соответствующих нормам закона, нормативам деятельности.

4. Социальный – субъект профессиональной деятельности принимает, рефлексирует, поддерживает и воспроизводит ценности, направленные на развитие антикоррупционной устойчивости каждого члена коллектива.

5. Психологический – развитые личностные, субъектные качества.

6. Акмеологический – рефлексия, этически ориентированное целеполагание, самоорганизация, самокоррекция, самоконтроль, саморазвитие субъекта профессиональной деятельности.

Выделенные критерии позволяют на основании экспертной оценки определить уровень развития антикоррупционной устойчивости личности, а также наметить направления психолого-педагогического воздействия в профессиональной среде¹.

Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкиваются с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств зависит как от условий, порождающих коррупцию и от социально-психологических факторов. Поняв их природу, легче определить, что надо делать для борьбы с коррупцией.

Цель исследования: изучить степень удовлетворенности основных потребностей у лиц с коррупционным поведением. Объект исследования: лица с коррупционным поведением раннего зрелого возраста, среднего возраста и возраста с верхним порогом зрелости. Предмет исследования: степень удовлетворенности основных потребностей.

В исследовании степени удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением, которое проводилось по методике диагностики удовлетворенности основным потребностей, приняло участие 150 человек. На рис. 1 представлены средние значения степени удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением разного возраста.

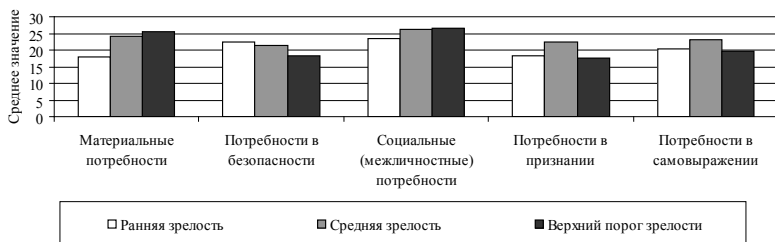


Рис. 1. Степень удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением разного возраста

¹ Романов В.В. Юридическая психология. – М.: Юрист, 1998. – 362 с.

По результатам исследования выявили, что у лиц с коррупционным поведением раннего зрелого возраста в большей степени удовлетворены потребности в безопасности и межличностные потребности. В меньшей степени у них удовлетворены материальные потребности и потребности в признании.

У лиц с коррупционным поведением среднего зрелого возраста в большей степени удовлетворены материальные потребности, потребности в самовыражении и межличностные потребности. Все потребности у них удовлетворены примерно в одинаковой степени.

У лиц с коррупционным поведением с верхним порогом зрелости в большей степени удовлетворены материальные потребности и межличностные потребности. В меньшей степени удовлетворены у них потребности в признании, безопасности и самовыражении.

У всех лиц с коррупционным поведением разного возраста удовлетворены социальные потребности. Это связано с тем, что чтобы совершить коррупционное действие нужно знать «к кому обращаться за помощью», нужно иметь много знакомых, «связей». Многие люди знакомятся с людьми и поддерживают отношения по принципу: «А вдруг пригодится!».

В табл. 1 представлен статистический анализ значимости различий выборочных средних степени удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением разного возраста.

Таблица 1

Сравнительный анализ показателей степени удовлетворенности основных потребностей

№	Потребности личности	Лица с коррупционным поведением, в t _{эмп}		
		от 40 лет/ от 22 до 27 лет	от 28 до 39 лет/ от 40 лет	22–27 лет/ 28–39 лет
1	Материальные потребности	3,12**	1,16	3,34**
2	Потребности в безопасности	2,15*	2,31*	1,26
3	Социальные (межличностные) потребности	1,14	0,54	1,11
4	Потребности в признании	1,09	2,06*	2,17*
5	Потребности в самовыражении	1,32	2,25*	2,34*

Примечание: * - $p < 0,05$; ** - $p < 0,01$

По результатам исследования выявили, что существуют значимые различия средних значений степени удовлетворенности основных потребностей лиц с коррупционным поведением разного возраста:

1. У лиц с коррупционным поведением с верхним порогом зрелости в большей степени удовлетворены материальные потребности, у лиц с коррупционным поведением раннего зрелого возраста – потребность в безопасности. Это связано с возрастными кризисами. Человек, который приближается к пенсионному возрасту, начинает переживать за свое будущее и в меньшей степени чувствовать безопасность. Молодые люди учатся в вузах и только начинают свою профессиональную деятельность, хотят иметь все сразу (квартиру, машину и т.д.), поэтому у них в меньшей степени удовлетворены материальные потребности.

2. У лиц с коррупционным поведением с средним порогом зрелости в большей степени удовлетворены потребности в безопасности, признании и самовыражении, чем у лиц с верхним порогом зрелости. Люди, у которых приближается пенсионный возраст, перестают чувствовать себя в безопасности. Молодыми людьми движет потребность в признании и самовыражении. С возрастом эти потребности становятся менее значимыми. В более зрелом возрасте для коррупциогенной личности характерно: осмысление жизни через приобретение материальных благ, стремление к роскоши как показателю счастья.

3. Между лицами с коррупционным поведением раннего зрелого и среднего возраста по материальным потребностям ($t_{\text{эмп}}=3,34$; $p<0,01$), по потребности в признании ($t_{\text{эмп}}=2,17$; $p<0,05$) и потребности в самовыражении ($t_{\text{эмп}}=2,34$; $p<0,05$). Эти потребности в большей степени удовлетворены у лиц с коррупционным поведением среднего возраста.

Таким образом, у лиц с коррупционным поведением трех возрастных групп в большей степени удовлетворены межличностные потребности. По всем остальным потребностям существуют различия. Эти различия в большей степени связаны с психологическими особенностями испытуемых и возрастными кризисами.

ИЗОСИМОВ С.В.,

д-р юрид. наук, профессор,

Нижегородский институт менеджмента и бизнеса

СУБЪЕКТИВНАЯ СТОРОНА ПОЛУЧЕНИЯ И ДАЧИ ВЗЯТКИ: УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ

Образуя психическое содержание общественно опасного деяния, *субъективная сторона* преступления является его внутренней (по отношению к объективной) стороной [1; 2]. Правильное и точное установление признаков субъективной стороны преступления – безусловная обязанность правоохранительных органов, прямо закрепленная в действующем законодательстве. Так, в п. 2 ч. 1 ст. 73 УПК РФ указано, что при производстве по уголовному делу доказыванию подлежат виновность лица в совершении преступления, форма его вины и мотивы. В п. 3 ч. 1 ст. 220 УПК РФ установлено, что в обвинительном заключении должны обязательно указываться мотивы и цели преступления, а также иные обстоятельства, имеющие значение для уголовного дела. Статья 307 УПК РФ требует, чтобы в описательно-мотивировочной части обвинительного приговора содержалось описание преступного деяния с указанием его формы вины, мотивов, целей. Кроме того, все указанные статьи УПК говорят об установлении и описании обстоятельств, смягчающих

наказание, которыми также могут быть признаны эмоциональное состояние виновного, его чувства, другие субъективные факторы.

Проявление постоянного внимания законодателя и высшей судебной инстанции к установлению признаков субъективной стороны преступления вполне объяснимо и оправданно, так как, являясь в своей совокупности важным и самостоятельным элементом состава преступления, они, *во-первых*, служат одним из оснований уголовной ответственности и, следовательно, помогают дифференцировать преступное поведение и непроступное [3]; *во-вторых*, существенно влияют на общественную опасность и правовую оценку содеянного [4]; *в-третьих*, выступают факторами разграничения различных преступлений в процессе их квалификации [5]; *в-четвертых*, влияют на индивидуализацию ответственности и наказания, т.е. учитываются в качестве условий применения практически всех уголовно-правовых институтов Общей части [6]; *в-пятых*, принимаются во внимание при решении других актуальных вопросов уголовно-правовой теории и практики применения уголовного законодательства [7]. Таким образом, важнейшим условием правильного применения соответствующей нормы Особенной части УК является уяснение вопроса о характере и особенностях субъективной стороны описанного в законе состава преступления, т.е. установление того, какие формы вины он охватывает, каковы мотивы и цели, специфичные для данного состава.

Отметим, что применительно к законодательству о преступлениях со специальным составом признаки субъективной стороны, выполняя отмеченную выше роль, обнаруживают вместе с тем определенную специфику, которая еще недостаточно полно учитывается наукой и практикой [8]. «Коль скоро существуют особенности объективной действительности, — отмечает А.А. Толкаченко, — то они же должны быть адекватно отражены в процессе субъективного познания: каждое преступное деяние представляет собой единство объективных и субъективных свойств определенного общественно опасного деяния, подобно тому, как и всякое поведение людей как деятельность, обусловленная сознанием, представляет собой единство объективного и субъективного» [7, с. 11]. Сказанное свидетельствует о необходимости весьма внимательного отношения к признакам субъективной стороны любого преступления со специальным составом, в том числе и анализируемых в настоящем исследовании деяний.

Субъективная сторона преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, как следует из смысла закона, характеризуется *прямым умыслом и корыстной целью*. Должностное лицо, иностранное должностное лицо либо должностное лицо публичной международной организации (взятополучатель) осознает, что ему вручается взятка за совершение действий по службе в интересах дающего ее, т.е. что оно получает противоправную материальную выгоду и желает ее получить.

Характеризуя интеллектуальный момент умысла, важно подчеркнуть, что умыслом должностного лица охватывается признак обусловленности взятки и связь ее основания со служебным положением виновного. Должностное лицо сознает, что получает незаконное вознаграждение за определенные действия (бездействие) и что оно может совершить или способствовать совершению указанных действий (бездействия) с использованием служебного положения. Отсюда вытекают два принципиальных вывода.

Первый из них состоит в том, что если должностное лицо сознает, что получает незаконное вознаграждение за действия (бездействие), которые не входят в его служебные полномочия либо оно не может способствовать их совершению с использованием служебного положения, содеянное не является получением взятки. Такие действия образуют состав мошенничества, однако при условии, что виновный умышленно ввел в заблуждение взяткодателя относительно своей служебной компетенции либо сознательно использовал неосведомленность последнего в своих корыстных интересах. Если должностное лицо недостаточно четко знало свою компетенцию и служебные возможности и ошибочно предполагало наличие полномочий на совершение определенных действий (бездействия) по службе – получение им незаконного вознаграждения при соответствующей направленности умысла, на наш взгляд, должно квалифицироваться как покушение на получение взятки.

Второй вывод заключается в том, что если должностное лицо, обладая соответствующей служебной компетенцией (возможностями), при получении взятки не намеревалось осуществить обусловленные взяткой действия (бездействие) или отказалось от этого в последующем, то его деяние образует оконченный состав получения взятки. Однако подобное решение данного вопроса является дискуссионным. По мнению некоторых авторов, «нельзя признать взяточничеством получение должностным лицом материальных благ за действия (бездействие) по службе без намерения их выполнить, так как в данном случае отсутствует волевой момент умысла» [9]. С таким выводом трудно согласиться, так как фактическое совершение должностным лицом действий (бездействия), за которые дается взятка, не входит в объективную сторону состава получения взятки, поэтому намерение (желание) их выполнения не имеет значения [10]. Важно, что получение взятки было обусловлено возможностью совершения указанных действий с использованием служебного положения, что сознавали как взяткополучатель, так и взяткодатель. Поэтому волевой момент умысла определяется не по отношению к основанию взятки, а к действиям, направленным на ее получение [11].

Характеризуя состав получения взятки, отдельные авторы к числу обязательных признаков субъективной стороны относят только умышленную форму вины в виде прямого умысла [12–15]. Между тем, по мнению большинства ученых, анализируемому преступлению имманентно присуща корыстная цель [16–18]. Данный вывод вытекает из детального анализа элементов состава получения взятки. Такое понимание рассматриваемого преступления в сочетании с тем, что предмет преступления при получении взятки всегда носит имущественный характер и имеет экономическую стоимость, дает основания для признания корыстной цели признаком состава преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ.

Корысть, стремление к обогащению становятся основным стимулом профессиональной деятельности должностного лица, его активности и основным мерилom человеческих отношений. Прибыль – именно та пружина, которая выступает источником всех начинаний и стремлений взяткополучателя [19].

Если мотив и цель прямо не указаны в диспозиции статьи УК, но подразумеваются законодателем как необходимый признак состава преступления, то перед работниками органов следствия и суда стоит сложная задача по выяснению содержания субъективной

стороны преступления данного вида. При этом должно быть точно установлено, имел ли в виду законодатель мотив и цель в качестве признака состава этого преступления или нет [20].

В трудах многих ученых содержится обоснование аналогичного подхода к определению признаков субъективной стороны получения взятки. Например, О.Х. Качмазов, говоря о корыстных цели и мотиве получения взятки, указывает, что «вывод об их наличии обусловлен самой природой взяточничества как специального вида корыстного злоупотребления должностными полномочиями и материальным характером его предмета» [9, с. 108], а Б.В. Волженкин аргументирует этот факт тем, что в случае «...если должностное лицо, получая незаконное вознаграждение за свое служебное поведение, изначально имеет в виду израсходовать полученные им средства на нужды руководимой им организации, использовать их в благотворительных целях и т.п., то состав получения взятки отсутствует. Соответственно в этих случаях лицо, давшее взятку, но не знавшее о намерении получателя израсходовать полученные средства на нужды организации, виновно лишь в покушении на дачу взятки» [17, с. 220]. В целом поддерживая указанный вывод, тем не менее следует отметить, что подобное намерение должностного лица должно получить фактическое подтверждение (например, официальное оформление полученных материальных ценностей, внесение денежных средств в кассу, доставление имущества по юридическому адресу организации, информирование об этом материально-ответственных работников и т.п.). Соответственно лицо, оказывающее подобную «помощь», должно сознавать, что осуществляет пожертвование, т.е. дарение вещи или права в общественных целях (ст. 582 ГК РФ). Если же материальные ценности получены лично должностным лицом под «прикрытием» спонсорской помощи, имеет место не что иное, как завуалированное получение взятки [11, с. 128].

Так, по делу Э., осужденного Самарским областным судом по ч. 4 ст. 290 УК РФ, адвокат в кассационной жалобе просил приговор отменить и дело прекратить, утверждая, что Э. получил деньги для нужд муниципального предприятия (парка культуры и отдыха) в качестве спонсорской помощи. Судебная коллегия Верховного Суда РФ, оставляя приговор в силе, отметила, что доводы защиты проверялись в судебном заседании и обоснованно признаны несостоятельными, поскольку Э. не оформлял деньги через бухгалтерию, а получил их сам и в долларах США, в договоре о предоставлении в аренду участка для торговой точки упоминания о спонсорской помощи нет. Из показаний потерпевшей и аудиозаписи разговоров между ней и Э. видно, что последний получил деньги для себя¹.

По мнению профессора А.В. Грошева, «данная проблема является актуальной и в случаях, когда имущественные выгоды представляются не лично должностному лицу, а его родным и близким, при условии, если эти выгоды предоставлены с согласия должностного лица либо если оно не возражало против этого и использовало свои служебные полномочия в пользу взяткодателя. При этом следует подчеркнуть, что определение круга родных и близких должностного лица еще не предпринимает вопрос о квалификации указанных действий как получения взятки. Необходимо установить корыстную цель (мотив)

¹ Определение Судебной коллегии по уголовным делам № 57-019-02 по делу Этингера // БВС РФ. – 2000. – № 5. – С. 12.

взяточполучателя, иначе должностное лицо не может нести ответственность за данное преступление» [11, с. 129].

В доктрине в отношении упомянутых выше случаев предлагаются следующие условия наличия корыстных мотивов и целей: 1) должностное лицо знало о предполагаемом вознаграждении; 2) непосредственный получатель находился в материальной зависимости от должностного лица или пользовался его материальной поддержкой [9, с. 109]. Представляется, что корыстная мотивация будет присутствовать во всех случаях незаконного имущественного предоставления родным и близким должностного лица (с его согласия), если тем самым оно проявляет заинтересованность в их обогащении. При этом указанные лица могут и не находиться в материальной зависимости от должностного лица и не пользоваться его регулярной имущественной поддержкой (например, работающие родственники, иные близкие, не нуждающиеся в материальной помощи и т.п.) [8, с. 80]. Важно, что должностное лицо проявило волеизъявление на получение ими имущественной выгоды при отсутствии у этих лиц права на получение имущества (например, на возмещение причиненного имущественного ущерба, морального вреда и т.п.). При наличии такого права корыстный мотив в поведении должностного лица отсутствует [11, с. 129]. В связи с этим представляет интерес следующее уголовное дело.

В 2002 г. Краснодарским краевым судом было рассмотрено уголовное дело по обвинению Л. и В. в получении взятки путем вымогательства по предварительному сговору группой лиц в крупном размере (п. «а», «в» и «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ), а также в злоупотреблении должностными полномочиями и их превышении (ст. 285, 286 УК РФ). Органы следствия установили, что в марте 2001 г. к участковому инспектору УВД Центрального административного округа г. Новороссийска В. обратились жительницы этого города М. и Д. с заявлением о групповом изнасиловании. В месте с этим они пояснили, что не будут настаивать на привлечении виновных к уголовной ответственности, если они выплатят им материальную компенсацию. Поскольку М. являлась кумой сожительницы В., последний согласился помочь им и доложил о поступившем заявлении заместителю начальника МОБ того же УВД Л. Последний поручил работу по этому заявлению В. и другим подчиненным сотрудникам, а также сам принял участие в проведении оперативно-розыскных мероприятий.

После задержания подозреваемые были принудительно доставлены на квартиру Л., где В. и Л. предложили Б. и К. уплатить потерпевшим М. и Д. по 2 тыс. долл. США, а Л. – 1 тыс. долл., заявив, что если они не возместят причиненный вред, то будут привлечены к уголовной ответственности за изнасилование и лишены свободы. Задержанные согласились и стали собирать деньги. На следующий день один из задержанных Б., заняв 3 тыс. долл. США, передал их Л. и В., после чего последние были задержаны сотрудниками УБОП МВД РФ по Краснодарскому краю. Органы следствия при предъявлении им обвинения в получении взятки исходили из версии их корыстной заинтересованности при совершении преступления. Судебная коллегия по уголовным делам Краевого суда исключила из обвинения п.п. «а», «в», «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ и в этой части оправдала подсудимых за отсутствием состава преступления. В приговоре указано, что в действиях подсудимых по принуждению подозреваемых к выплате денежных сумм отсутствовала какая-либо корыстная заинтересованность, а единственным мотивом действий подсу-

димых явилось стремление принудить их возместить М. и Д., являющихся знакомыми В., причиненный им имущественный ущерб и моральный вред. «Вследствие отсутствия доказательств, – отмечено в приговоре, – корыстных мотивов и цели удовлетворения незаконных корыстных интересов других лиц, действия виновных не могут быть квалифицированы и как хищение чужого имущества. Поскольку подсудимые при принуждении потерпевших имели не корыстную цель, а иную личную заинтересованность, обусловленную знакомством В. с М. и служебными взаимоотношениями между собой, их действия в этой части правильно квалифицированы по ч. 1 ст. 285 УК РФ»¹.

Соглашаясь с авторами, относящими корыстную цель к числу обязательных признаков состава получения взятки, отметим, что мы, между тем, не считаем, что закрепление упомянутой цели в самом законе является в данном случае необходимым². В юридической литературе совершенно справедливо, на наш взгляд, отмечается, что назначением любого конструктивного признака состава является ограничение его от других посягательств, а также от непроступного поведения. В случае включения корыстной цели в качестве конструктивного элемента преступления, предусмотренного ст. 290 УК РФ, данный признак не обладал бы служебными свойствами, характерными для любого обязательного признака преступления и был бы нефункционален [8, с. 82]. Действия должностного лица, получающего взятку, следует считать заведомо корыстными, поэтому доказывать это обстоятельство нет никакой необходимости. Кроме того, указание в законе на корыстный характер действий должностного лица не только не выражало бы его отличия от других преступлений и правонарушений, но и являло бы собой вредную ошибку законодателя [21–22, 18, с. 83]. «Избыточное количество идентификационных признаков, – указывает профессор А.Я. Светлов, – может привести к исключению безусловно общественно опасных деяний из разряда преступлений, причем вследствие как особенностей деятельности по квалификации посягательств, так и низкой процессуальной обеспеченности подобного уголовно-правового запрета. Следует помнить, что законы должны соответствовать социальным реалиям и быть сообразными с их логикой» [23].

Субъективная сторона дачи взятки (ст. 291 УК РФ) характеризуется тем, что сознанием виновного охватывается, что он незаконно передает вознаграждение должностному лицу за совершение им действия (бездействия) в пользу дающего с использованием служебных полномочий, либо за способствование в силу занимаемого должностного положения совершению в пользу дающего действия (бездействия) другим должностным лицом либо за общее покровительство или попустительство по службе, и желает передать должностному лицу взятку или предоставить иную имущественную выгоду с целью получения определенных преимуществ для себя со стороны должностного лица.

Принимая во внимание, что состав анализируемого преступления по конструкции объективной стороны является формальным, можно утверждать, что данное деяние совершается только с *прямым умыслом*, поскольку косвенный умысел в названных составах

¹ Архив Краснодарского краевого суда за 2002 г. // Уголовное дело № 2-10-02.

² Иного мнения придерживается С.А. Алимпов, предлагающий законодательно закрепить корыстную цель в составе получения взятки (См.: Алимпов С.А. Уголовная ответственность за получение взятки по российскому законодательству: научно-практическое пособие. – Екатеринбург, 2008. – С. 23–24).

быть не может. В связи с этим совершенно непонятной представляется позиция А.Н. Гудева, который, характеризуя субъективную сторону дачи взятки, *во-первых*, излагает ее с учетом психического отношения виновного к последствиям (видимо, полагая, что данный состав является материальным), и, *во-вторых*, усматривая в этом преступлении как прямой, так и косвенный умысел [24]. Безусловно, такое понимание субъективной стороны противоречит не только нормативным установлениям и рекомендациям, данным в Постановлении Пленума Верховного Суда РФ № 6 от 10 февраля 2000 г., но и букве закона и здравому смыслу.

Состав преступления отсутствует, если при передаче вознаграждения дающий предполагает, что должностное лицо имеет право на данное вознаграждение.

Мотивы и цели дачи взятки могут быть различные, однако они всегда носят антисоциальный характер. Подкупив должностное лицо, виновный стремится удовлетворить свой личный интерес, решить конкретные вопросы для себя, своих близких и т.п. Не исключается состав дачи взятки и в тех случаях, когда взяткодатель руководствуется ложно понятыми интересами службы, интересами своего предприятия, учреждения или организации и т.д. В любом случае необходимо иметь в виду, что всегда взятка дается за выполнение (невыполнение) служебного действия (бездействия) должностного лица в интересах самого взяткодателя или представляемых им третьих лиц (юридических, физических) [25].

Действия виновного, выражающиеся в попытке передачи должностному лицу без его согласия денег, ценных бумаг, иного имущества или оказания ему услуг имущественного характера либо предоставления иных имущественных прав в целях искусственного создания доказательств совершения преступления либо шантажа, подлежат квалификации по ст. 304 УК РФ, предусматривающей ответственность за провокацию взятки либо коммерческого подкупа. В случае передачи предмета взятки при проведении предусмотренного законом оперативно-розыскного мероприятия, например, в связи с проверкой заявления о вымогательстве взятки, такие действия не содержат состава преступления.

В соответствии с п. 21 Постановления Пленума Верховного Суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» если лицо получает от взяткодателя деньги якобы для передачи должностному лицу в качестве взятки и, не намереваясь этого делать, присваивает их, содеянное должно квалифицироваться как *мошенничество*. Если посредник сам склонил взяткодателя к даче взятки, которую затем присвоил, его действия следует квалифицировать по совокупности как подстрекательство к даче взятки (ч. 4 ст. 33 и ст. 291 УК РФ) и мошенничество (ст. 159 УК РФ).

Рассмотрение признаков субъективной стороны преступлений, предусмотренных ст. 290 и 291 УК РФ, позволяет сформулировать следующие выводы. *Во-первых*, она выражается только в умышленной форме вины в виде прямого умысла. *Во-вторых*, обязательным признаком субъективной стороны получения взятки является корыстная цель, имманентно присущая этому преступлению. В связи с этим действия должностного лица, получающего взятку, следует считать заведомо корыстными, поэтому доказывать это обстоятельство нет никакой необходимости, равно как и закреплять корыстную цель непосредственно в самом законе в качестве обязательного признака преступления, пре-

дусмотренного ст. 290 УК РФ. *В-третьих*, мотивы и цели дачи взятки могут быть самыми различными, однако они всегда носят антисоциальный характер. *В-четвертых*, по субъективной стороне дачи взятки проводится отграничение этого преступления от провокации взятки или коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ).

Список литературы

1. Рарог А.И. Субъективная сторона и квалификация преступлений. – М., 2001. – С. 6.
2. Рарог А.И. Квалификация преступлений по субъективным признакам. – СПб., 2003. – С. 52.
3. Энциклопедия уголовного права. Т. 4: Состав преступления. – СПб.: Издание профессора В.Б. Малинина, 2005. – С. 641.
4. Егоров В.С. Понятие состава преступления в уголовном праве: учеб. пособие. – М.: Московский психолого-социальный институт; Воронеж: Изд-во НПО «МОДЕК», 2001. – С. 40.
5. Маркарян С.А. Значение субъективной стороны преступления в уголовном законодательстве РФ // Бизнес в законе. – 2007. – № 4. – С. 271.
6. Ситковская О.Д. Психологический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. – М.: Зерцало, 1999. – С. 3.
7. Толкаченко А.А. Проблемы субъективной стороны преступления: учеб. пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности 021100 «Юриспруденция». – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2005. – С. 11.
8. Изосимов С.В., Гейвандов Э.А. Уголовно-правовая характеристика получения и дачи взятки: учеб. пособие. – Н.Новгород, НИУ РАНХиГС, 2012. – С. 76.
9. Качмазов О.Х. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному праву. – Владикавказ, 2000. – С. 107.
10. Комментарий к УК РФ / Ю.В. Грачева, Л.Д. Ермакова и др.; отв. ред. А.И. Рарог. – М.: ТК Велби; Проспект, 2004. – С. 156.
11. Грошев А.В. Ответственность за взяточничество (вопросы теории и практики). – Краснодар: КубГАУ, 2008. – С. 125.
12. Коржанский Н.И. Квалификация следователем должностных преступлений – Волгоград, 1986. – С. 42–43.
13. Комментарий к УК РФ / под ред. А.И. Бойко. – Ростов н/Д, 1996. – С. 583.
14. Российское уголовное право. Особенная часть / под ред. М.П. Журавлева и С.И. Никулина. – М., 1998. – С. 376.
15. Мещерский А.С. Уголовно-правовые аспекты получения взятки как наиболее опасного проявления коррупции: дис. ... канд. юрид. наук. – СПб., 2002. – С. 179–180.
16. Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. – М.: Юридическая литература, 1975. – С. 139.
17. Волженкин Б.В. Служебные преступления. – М., 2000. – С. 220.
18. Вейберт С.И. Взяточничество: Проблемы квалификации и назначения наказания: дис. ...канд. юрид. наук. – Челябинск, 2007. – С. 83–84.
19. Алимпиев С.А. Уголовная ответственность за получение взятки по российскому законодательству: науч.-практ. пособие. – Екатеринбург, 2008. – С. 18.

20. Дагель П.С., Михеев Р.И. Установление субъективной стороны преступления. – Владивосток, 1972. – С. 12–13.
21. Малиновский И.Б. Уголовно-правовая борьба с корыстными должностными преступлениями в современных условиях: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 1993. – С. 167.
22. Сучков Р.Н. Получение взятки: уголовно-правовое и криминологическое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Казань, 2007. – С. 22.
23. Светлов А.Я. Теоретические проблемы уголовной ответственности за должностные преступления: дис. ... д-ра юрид. наук. – Киев, 1980. – С. 15.
24. Гуев А.Н. Комментарий к УК РФ (для предпринимателей). – 2-е изд., доп. и перераб. – М., 2000. – С. 228.
25. Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / под ред. В.Т. Томина, В.В. Сверчкова. – 8-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрайт, 2012. – С. 841.

Каримова И.А.,

*преподаватель общегуманитарных и социально-экономических дисциплин,
Казанский педагогический колледж*

Борьба с коррупцией на примере Сингапура

Тема коррупции на сегодняшний день является одной из самых актуальных, потому что практически по всему миру идет борьба с коррупционной деятельностью, были приняты и все еще принимаются различные законы, проводятся совещания. 9 декабря было объявлено международным днем борьбы с коррупцией.

А что же такое коррупция? В «Большой советской энциклопедии» дается следующее определение: Коррупция (от лат. порча, подкуп) – преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, предоставленных ему по должности, в целях личного обогащения¹.

Можно ли победить коррупцию в одном государстве? Ответ: «Да, можно» и это можно доказать на примере Сингапура.

Сингапур – это маленькое островное государство, которое практически за 40 лет смог победить коррупцию, причем без особой жестокости, как например, в Китае. В середине 1950-х гг. Сингапур представлял собой очень жалкое государство со слабым законодательством, с малообразованным населением, с низкой оплатой труда и, конечно же, развитием коррупции. Казалось, что шансы поднять экономику и уровень страны очень невелики.

В июне 1959 г. премьер-министром Сингапура стал Ли Куан Ю и одной из главных его задач была борьба с коррупцией до полного его уничтожения и завоевание уважения у своего народа.

Борьба с коррупцией состояла из нескольких компонентов:

1) *Создание независимой службы по борьбе с коррупцией*, так как от британского колониального правительства осталось Бюро по расследованию коррупции – БРК, сотрудники которого занимались мелкими делами в нижних и средних эшелонах полиции.

¹ Большая советская энциклопедия. – Т. 30. – С. 164.

2) *Лишить чиновников и членов их семьи неприкосновенности.* Члены БРК могли теперь проверять не только банковские счета, но также и имущество чиновников, а также всех их родственников. Также судебным инстанциям разрешалась конфискация имущества, которое было нажито путем коррупции.

В 1989 г. максимальную сумму штрафа за коррупционные действия увеличили с 10 до 100 тысяч сингапурских долларов¹. Дача ложных показаний БРК или введение следствия в заблуждение наказывалось тюремным заключением и штрафом до 10 тысяч сингапурских долларов². БРК не раз проводило расследования и у Ли Куан Ю, а также членов его семьи, но безрезультатно. За время расследований БРК были пойманы и раскрыты несколько федеральных министров, глав профсоюзов, общественных деятелей и др.

3) *Не уступать никому.* Если узнавали, что какой-то из чиновников берет взятки, его могли посадить в тюрьму, т.е. не уступали никому, несмотря на его служебное положение.

В декабре 1979 года президент Национального конгресса профессиональных союзов и член парламента от правящей партии Фей Ю Кок был обвинен в преступном злоупотреблении властью, ущерб государству составлял 83 тысячи сингапурских долларов (сумма, примерно равная его месячной зарплате). В рамках обычной судебной практики он был освобожден под залог.

4) *Жить по средствам.* В 1960 г. был принят закон, по которому считалось что доказательство взятки это то, что обвиняемый жил не по средствам или имел собственность, которую он не мог приобрести на свои доходы, как подтверждение того, что обвиняемый получал коррупционные доходы.

Если вина чиновника доказана, то его имущество подлежит конфискации, он платит огромный штраф и садится в тюрьму, при этом его семья считается опозоренной, и никто из членов семьи хорошую работу в Сингапуре найти не сможет.

5) *Повысить зарплату чиновников.* Ли Куан Ю говорил, что нужно повышать зарплату чиновника, так как они заслужили это своей честностью и верным служением государству. И на самом деле этот ход оказался верным, так как пришли лучшие специалисты в государственный сектор и начался экономический подъем.

Сама формула расчета заработной платы, которая работает до сих пор, выглядит так: уровень оплаты труда чиновника определялся как 2/3 дохода работников частного сектора сопоставимого ранга, показанного ими в налоговых декларациях³.

6) *Формирование независимых СМИ.* Это поможет сразу же осветить найденные факты коррупции.

Сингапуру удалось осуществить контроль за неудовлетворительной денежной политикой за счет жестких правил, например, строгие ограничения расходов на избирательные кампании, разрешение осуществлять пожертвования только в пользу политических партий, а не отдельных министров, так как нельзя позволить покупать влияние с целью изменения политики правительства. И по мере улучшения экономической ситуации и вы-

¹ Ли Куан Ю. Сингапурская история: из третьего мира в первый. – М., 2005. – С. 76.

² Там же. – С. 78.

³ <http://www.krugosvet.ru>

хода страны на устойчивые темпы развития зарплата служащих стала увеличиваться через каждые несколько лет.

Сингапур в 1990 г. изменяет конституцию страны и создает институт назначаемых, а не избираемых членов парламента. Это позволяет обладающим несомненными достоинствами независимыми взглядами, известным людям войти в состав парламента и на улучшении деятельности правительства. Политическая и административная элита призвана была задавать высокие стандарты управленческих навыков, указывать путь собственным примером, для того чтобы обеспечить развитие страны и выдержать международную конкуренцию.

Таким образом, высокая эффективность и действенность государственной службы Сингапура является следствием строгой дисциплины, трудолюбия и напористости чиновников, их профессионализма и отличной подготовки; приема на работу наиболее способных кандидатов, низкого уровня коррупции, высоких требований со стороны политических лидеров страны, неустанного стремления к совершенству и достижению конкретных результатов. И каждая страна, наверное, для себя выбирая тот или иной путь борьбы с коррупцией, наверняка, прежде всего, будет обращаться к методам борьбы с коррупцией в Сингапуре, так как этому государству удалось победить коррупцию.

Козлов Т.Л.,

канд. юрид. наук, заведующий отделом проблем прокурорского надзора и укрепления законности в сфере государственной и муниципальной службы, противодействия коррупции НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации

ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

Национальная стратегия противодействия коррупции, Национальный план (уже в третьей редакции), Федеральный закон «О противодействии коррупции» заложили идеологическую, законодательную и организационную основу для формирования и развития специальных антикоррупционных механизмов, действующих непосредственно в государственных органах и направленных на предупреждение коррупции.

Круг профилактических мер достаточно широк. Институт декларирования доходов в 2011 г. был подкреплён возможностью увольнения в связи с утратой доверия за неисполнение установленных в нём обязанностей. На кадровые службы возложена обязанность обеспечения полноты, своевременности и достоверности представляемых сведений о доходах, проверка соблюдения антикоррупционных ограничений и запретов служащими (в том числе по собственной инициативе), взаимодействие с правоохранительными органами.

В государственных органах организуется работа по консультированию и правовому просвещению государственных служащих в вопросах противодействия коррупции. Установлен, хотя и половинчатый (не свыше трех тысяч рублей), но все же запрет на подарки государственным и муниципальным служащим в связи с их служебным положением.

Получил развитие институт урегулирования конфликта интересов на государственной службе, назначение которого заключается в выявлении и предупреждении на ранней стадии своекорыстных действий служащих вопреки интересам государства, общества, граждан. Набирает обороты деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Если в 2008 г. (год принятия первого Национального плана противодействия коррупции) такие комиссии были созданы в лучшем случае в половине органов исполнительной власти, то в 2010 г. комиссии были образованы во всех федеральных органах исполнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации. 2011 год характеризовался возрастающей активностью комиссий по рассмотрению фактов представления недостоверных сведений о доходах, нарушений требований к служебному поведению, непринятия мер по предупреждению и урегулированию конфликта интересов.

Постепенно входит в норму, хотя и не очень быстрыми темпами, реализация обязанности по уведомлению служащими руководства органов о фактах склонения их к совершению коррупционных правонарушений. Порядок действий служащего и представителя нанимателя при выявлении таких фактов нормативно регламентирован. Предусматривается даже (хотя пока в большей степени декларативно) государственная защита лиц, сообщивших о коррупции.

Наконец, введена антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов с тем, чтобы устранить правовую почву для коррупционных проявлений. Ее проведение реализуется как на ведомственной (т.е. внутри органов, разрабатывающих нормативные правовые акты), так и на вневедомственной основе (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации), да еще с привлечением общественности (независимые эксперты).

На современном этапе представляется важным не снижать взятых в антикоррупционной политике темпов и, наряду с выравниванием экономической основы законопослушного поведения за счет повышения денежного содержания публичных должностных лиц следует развивать существующие антикоррупционные механизмы, добавляя новые, предварительно апробированные.

Приведем некоторые соображения на этот счет.

В плане предупреждения собственно коррупционной преступности, как совершенно резонно предлагают ученые-криминологи, необходимо исключить использование коррупции как средства становления и укрепления новых общественных отношений, создания социальной опоры новых отношений [1, с. 822]. На наш взгляд, следует разработать и законодательно закрепить криминологические цепочки возрастания степени общественной опасности коррупционных правонарушений на основе родственных формулировок объективной стороны: от дисциплинарных через административные к преступным, – для адекватного реагирования на них, упреждения наиболее опасных, преступных форм.

В частности, занятие иной оплачиваемой деятельностью без уведомления руководства государственного органа должно порождать (и порождает сейчас) дисциплинарную ответственность; управление, учреждение коммерческой организации, занятие предпринимательской деятельностью должно быть наказуемо в административном порядке, в том числе посредством дисквалификации (сейчас влечет увольнение в связи с утратой

доверия); учреждение, управление коммерческой организацией, осуществление предпринимательской деятельности с оказанием влияния на коммерческий процесс с использованием служебного положения – уголовная ответственность (в настоящее время – ст. 289 УК РФ).

Получение незаконного вознаграждения, в том числе подарка стоимостью до трех тысяч в связи с должностным положением – дисциплинарная ответственность; незаконное вознаграждение в виде услуг (оплата туристических путевок, погашение кредита), получение подарка стоимостью свыше трех тысяч рублей в связи с должностным (служебным) положением – административная ответственность; передача и принятие материального вознаграждения за выполнение действий, связанных с должностным (служебным) положением – уголовная ответственность (дача-получение взятки, ст.ст. 290, 291 УК РФ).

Представление интересов третьих лиц в государственном или муниципальном органе, в котором проходит службу – дисциплинарная ответственность; обращение с просьбой к государственному или муниципальному служащему о представлении интересов в государственном или муниципальном органе физического или юридического лица – административная ответственность; фактическое употребление должностных полномочий или должностного (служебного) положения из корыстной или иной личной заинтересованности, «оплата» этих действий – уголовная ответственность (ст.ст. 285, 286, 290, 291 УК РФ).

Такой подход позволит построить логически, увязать систему профилактики коррупции с правоохранительной деятельностью по борьбе с уже совершенными коррупционными правонарушениями. Кроме того, такая методика должна быть на вооружении у органов прокуратуры и правоохранительных органов. При выявлении любого из звеньев криминологической цепочки – дисциплинарный проступок в виде нарушения запрета, административное правонарушение в виде неисполнения правовых норм, имеющих антикоррупционную направленность, – необходима работа по установлению других звеньев цепочки, в частности, коррупционного преступления.

Очень важно, чтобы любой коррупционер знал – попадание в поле зрения органов прокуратуры, правоохранительной системы по любому коррупционному поводу с любой степенью общественной опасности закончится выявлением всей подноготной жизни и незаконной деятельности.

Безусловной поддержки заслуживает позиция специалистов, полагающих, что мероприятия по формированию административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции должны быть увязаны с мероприятиями по совершенствованию законодательства о государственной и муниципальной службе [2, с. 3]. В связи с этим требуют развития основные антикоррупционные механизмы на государственной службе.

В частности, институту декларирования доходов, имущества и обязательств имущественного характера следует придать менее формализованный, но более содержательный характер, одновременно продолжив его в направлении ответственности за незаконное (неосновательное) обогащение.

На наш взгляд, не следует обременять служащих, их родственников, кадровые службы заполнением и сбором многочисленных объемных справок (по большей части пустых, когда речь идет, например, о несовершеннолетних детях). Достаточно одной справки, за-

полняемой служащим и отражающей основные показатели материального положения его самого и его семьи. Эта справка должна служить формальным подтверждением честности и добропорядочности конкретного лица, его открытости нанявшему его государству и обществу.

В свою очередь субъект осуществления контроля, например, подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных нарушений должен иметь полномочия по проверке при любом подозрении (на основе любой поступившей информации, за исключением анонимной, инициативно, по решению комиссии по урегулированию конфликта интересов, обращению граждан и организаций) без согласия проверяемого (оно должно быть получено изначально при поступлении на службу), но с его уведомлением, материального положения служащего и членов его семьи. Проверка может осуществляться путем получения необходимой информации в органах и учреждениях, ею располагающих.

После получения сведений о реальном имущественном положении служащего и выявлении его несоответствия (в сторону превышения) денежному содержанию, субъект контроля должен быть полномочен потребовать у служащего объяснения о происхождении тех или иных денежных средств, движимого и недвижимого имущества, ценных бумаг, а также документы, подтверждающие законность происхождения имущества.

Если документы, подтверждающие законность происхождения денежных средств, имущества, ценных бумаг, отсутствуют, либо служащий отказывается давать объяснение, либо для проверки достоверности представленных сведений требуется получение объяснений у других лиц, в том числе родственников, друзей, работников банка и др., то материалы должны направляться в органы прокуратуры, где в рамках прокурорской проверки будет выясняться соблюдение служащим требований законодательства о противодействии коррупции в части отсутствия у него незаконных (неосновательных) доходов.

Что касается дальнейших действий и оснований ответственности служащего за незаконное (неосновательное) обогащение, то здесь положения ст. 20 Конвенции ООН против коррупции о криминализации незаконного обогащения должны быть имплементированы с учетом конституционного положения о презумпции невинности.

В связи с этим реализация идеи ответственности за незаконное обогащение без ущерба для принципиальных основ российской правовой системы видится в развитии института обязательств вследствие неосновательного обогащения (ст. ст. 1102–1109 ГК РФ). Последний может быть развит в направлении возможности лишения государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, имущества, законность происхождения которого им не удастся доказать в рамках гражданского процесса по иску прокурора в интересах государства.

В предлагаемом выше механизме при неподтверждении законности выявленных реальных доходов служащего должно возникать гражданско-правовое обязательство перед государством – нанимателем публичного лица – вернуть неосновательное обогащение. Его принудительное выполнение возможно посредством обращения прокурора в суд с иском к служащему в интересах государства, потерпевшего от действий своего служащего (находясь на публичной службе, неосновательно обогатился). Для этого следует дополнить ст. 45 ГПК РФ нормой о предоставлении прокурору права на предъявление иска об изъятии неосновательно (незаконно) приобретенного имущества [3].

В настоящее время на рассмотрении палат Федерального Собрания Российской Федерации находится Проект Федерального закона «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих государственные должности, и иных лиц их доходам»¹, инициированный президентом Российской Федерации. Главным его достоинством, на наш взгляд, является как раз попытка законодательного закрепления описанного выше механизма. В частности, ст. 17 законопроекта содержит норму о том, что Генеральный прокурор Российской Федерации или подчиненные ему прокуроры в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, обращаются в суд с заявлением об обращении в доход Российской Федерации земельных участков, других объектов недвижимости, транспортных средств, ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), в отношении которых не представлено сведений, подтверждающих их приобретение на законные доходы.

Однако законопроект пока предполагает запуск механизма контроля расходов лишь при обнаружении имущества, стоимость (сумма сделки по приобретению) которого превышает доход государственного служащего и его супруга по основному месту их службы (работы) за три последних года.

Фактически речь идет о весьма крупных приобретениях. Во всяком случае, покупка автомобиля среднего класса стоимостью до 1 млн рублей останется незамеченной. Надо полагать, что это первый шаг в направлении незаконных (неосновательных) доходов вообще, независимо от их суммы.

Другой важный механизм, нуждающийся в совершенствовании, это предупреждение и урегулирование конфликта интересов.

Антикоррупционный потенциал этого института очевиден. Своевременное рассмотрение ситуаций личной заинтересованности публичных служащих, которая может привести к конфликту интересов, позволяет избежать собственно самого конфликта, который может перерасти в уголовно-наказуемые формы. С другой стороны, работа комиссий по урегулированию конфликта интересов носит профилактический характер, поскольку решения об отнесении тех или иных случаев к ситуации конфликта интересов становятся общеизвестны в пределах государственного органа и являются основой формирования антикоррупционного мышления и поведения.

Основным недостатком образуемых в органах государственной власти комиссий, как уже отмечалось, является их вспомогательная, а не основная роль в вопросах регулирования служебного поведения государственных служащих, соблюдения ими антикоррупционных стандартов, и рекомендательный характер принимаемых решений.

В то же время совершенствование организационно-правового механизма противодействия коррупции должно носить системный характер. Структура органов и подразделений профилактики и борьбы с коррупционными правонарушениями должна иметь четко просматриваемую логичную, взаимосвязанную, интегрированную в государственное и муниципальное управление архитектуру с ясным разнесением компетенции и налаженным взаимодействием.

¹ На момент подготовки статьи законопроект № 47244-6 принят Государственной Думой ФС РФ во втором чтении.

В основании системы профилактики находятся подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Именно это первичное звено должно работать на обеспечение функционирования антикоррупционных механизмов внутри государственных и муниципальных органов, соблюдения всеми служащими антикоррупционных стандартов, на выявление и информирование комиссий о совершенных коррупционных правонарушениях. Для этого подразделения должны обладать соответствующими полномочиями, которые номинально уже установлены Указом Президента Российской Федерации от 21.09.2009 № 1065, однако не подкреплены законодательно.

Проинформированные кадровыми службами комиссии – следующее антикоррупционное звено – должны стать первой инстанцией, принимающей решение (отнюдь не вспомогательного характера), о первичной, приблизительной квалификации содеянного: нарушение требований к служебному поведению, непринятие мер к предупреждению конфликта интересов, влекущие дисциплинарную ответственность; административное правонарушение; преступление. Для правильной квалификации и принятия законных решений в составе комиссии нужны как специалисты кадровых подразделений, так и независимые эксперты – специалисты в области государственной службы; возможно, нужны и представители органов прокуратуры, правоохранительных органов, которые могут помочь с квалификацией, оперативно отреагировать на признаки преступления или административного правонарушения.

Следующая ступень (в случае выявления в действиях служащего нарушений закона) – направление материалов для принятия решения руководителю органа – для обязательного (в случае соответствующих выводов комиссии) применения дисциплинарного взыскания, если нарушены требования к служебному поведению; в органы административной юрисдикции – для привлечения к административной ответственности; в правоохранительные органы – для решения вопроса об уголовном преследовании в случае нарушений уголовного закона.

В случае включения представителей правоохранительных органов в состав комиссий возможно непосредственное вручение на основании решения комиссии соответствующих материалов в отношении государственного или муниципального служащего для регистрации в компетентном органе и организации проверки (расследования).

В дальнейшем представляется целесообразным на базе федерального органа по управлению государственной службой развитие системы вневедомственного рассмотрения вопросов этики публичных служащих и досудебного механизма разрешения проблем, возникающих в служебных правоотношениях (с упразднением комиссий по служебным спорам, комиссий по урегулированию конфликта интересов). Вневедомственная основа позволит более объективно подходить к оценке действий служащего.

Необходимо совершенствование и других институтов, ограничений и запретов антикоррупционного характера. В частности, в вопросе уведомлений о фактах коррупции необходимо опираться на обязанность служащего информировать кадровые подразделения государственных или муниципальных органов обо всех подобных ситуациях, ставших ему известными, не только в отношении себя. Запрет на получение подарков в связи с должностным (служебным) положением должен быть полным, без учета стоимости подарка; исключения должны быть четко оговорены – подарки от сослуживцев, родственников, друзей.

Более детально с учетом правоприменительной практики следует отработать ограничение по трудоустройству после увольнения с государственной и муниципальной службы. Должна быть четкая фиксация в Трудовом кодексе Российской Федерации правила о том, что бывшие государственные и муниципальные служащие в течение двух лет после увольнения со службы для заключения трудовых (гражданско-правовых) договоров должны представить либо согласие комиссии по урегулированию конфликта интересов, либо справку кадровой службы о нераспространении на данного бывшего служащего ограничения по трудоустройству.

За нарушение наиболее «коррупционных» запретов – управление коммерческой организацией, либо ее учреждение, занятие предпринимательской деятельностью; получение незаконного вознаграждения; представительство интересов третьих лиц в своем органе, представление заведомо недостоверных сведений о доходах, несообщение о личной заинтересованности и т.п. – предпочтительно установление административной ответственности в виде штрафов, в некоторых случаях (например, повторно) с дисквалификацией.

Для внедрения и успешного функционирования эффективных мер предупреждения коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления необходим периодический анализ зарубежного и отечественного опыта профилактики и пресечения коррупции, учет этого опыта в процессе совершенствования законодательства и практики применения антикоррупционных механизмов.

Список литературы

1. Криминология: учебник / под общ. ред. А.И. Долговой. – М.: Норма: Инфра-М, 2010.
2. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Люберцы, 2008.
3. Рекомендации круглого стола «Проблемы имплементации международных норм в области противодействия коррупции в российское законодательство»: сборник статей: в 2 ч. Ч. 2 / под ред. А.В. Кудашкина. – М.: Академия Генеральной прокуратуры РФ, 2011.

Корнилова С.С.,

*преподаватель русского языка и литературы,
ГАОУ СПО «Набережночелнинский строительный колледж»*

История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией

Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки, чтобы добиться расположения. Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал тому, чтобы его просьба была выполнена. Поэтому в первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой. По мере усложнения государственного аппарата и усиления власти центрального правительства, появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урунинггина – шумерский царь города-государства Лагаша во второй половине XXIV века до н. э. Несмотря на показательные и часто жестокие наказания за коррупцию, борьба с ней не приводила к желаемым результатам. В лучшем случае удавалось предотвратить наиболее опасные преступления, однако на уровне мелкой растраты и взятки коррупция носила массовый характер. Первый трактат с обсуждением коррупции — «Артхашастра» — опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индии) в IV веке до н. э. В нем он сделал пессимистичный вывод, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом».

Однако начиная с конца XVIII века на Западе в отношении общества к коррупции наступил перелом. Либеральные преобразования проходили под лозунгом, что государственная власть существует для блага людей ей подвластных, и поэтому подданные содержат правительство в обмен на неукоснительное соблюдение чиновниками законов. В частности, согласно Конституции США, принятой в 1787 г., получение взятки является одним из двух явным образом упомянутых преступлений, за которые Президенту США может быть объявлен импичмент. Общество начало оказывать все больше влияние на качество работы государственного аппарата. По мере усиления политических партий и государственного регулирования, растущую озабоченность стали вызывать эпизоды сговора политической элиты и крупного бизнеса. Тем не менее, уровень коррупции в развитых странах на протяжении XIX–XX веков уменьшился по сравнению с остальным миром.

Во второй половине XX века коррупция все больше начала становиться международной проблемой. Подкуп корпорациями высших должностных лиц за границей приобрел массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран. При этом страны с наиболее высоким уровнем коррупции более не ограничивались третьим миром: либерализация в бывших социалистических странах в 1990-е гг. сопровождалась вопиющими должностными злоупотреблениями. В своем выпуске от 31 декабря 1995 г. газета «Financial Times» объявила 1995 год «годом коррупции». Для пропаганды знаний о коррупции ООН учредила Международный день борьбы с коррупцией (9 декабря).

Зарубежный опыт борьбы с коррупцией

В обыденном понимании коррупция связывается, прежде всего, с государственной службой. Несмотря на существующую тенденцию распространять антикоррупционное законодательство и на другие сферы – представительную власть и администрацию корпораций – наиболее детально разработанными остаются законы, направленные на борьбу с коррупцией в среде государственных должностных лиц. Действительно, государственные служащие, обладая значительным объемом дискреционных полномочий и зачастую действуя бесконтрольно, имеют все возможности использовать должностное положение в своих интересах и, следовательно, вопреки интересам государства.

Законодательство о государственной службе в западных государствах отличается единообразием. Круг стандартных запретов, ограничений и предписаний содержится в законах всех демократических стран. Все эти меры зарекомендовали себя как относительно эффективные при условии их строгого исполнения. К этому опыту сейчас обращаются и го-

сударства Восточной Европы и Азии. Интерес для анализа представляет собой организация государственной службы в демократических странах, сравнимых с Россией по размеру управленческого аппарата. Таковых можно насчитать немного: США, Канада, Германия, Франция, Великобритания. Но в Англии и Франции настолько силен элемент традиционности, что национальные особенности не дают возможности использовать их опыт в полной мере. Чиновничество в этих странах составляет особую, достаточно изолированную касту, существует особая система образования и подготовки к госслужбе, есть и другие особенности. Опыт же США, Германии и Канады представляется более реализуемым в российских условиях.

В ФРГ независимо от конкретных специфических функций госслужащим вменено в обязанность исполнять свои задачи беспристрастно и справедливо, при этом имея целью благо всего общества. Госслужащий несет полную личную ответственность за правомерность своих действий по исполнению служебных обязанностей. О сомнениях относительно правомерности служебных указаний (распоряжений) госслужащий должен немедленно сообщить своему непосредственному начальнику. Если распоряжение остается в силе, а сомнения не устранены, он должен обратиться к вышестоящему начальнику. Если и тот подтверждает распоряжение, то госслужащий должен его исполнить при условии, что это не противоречит установленному порядку. Подтверждение распоряжения в этом случае при наличии просьбы должно быть дано в письменном виде.

Актуальная проблема борьбы с коррупцией – соблюдение служебной тайны. В ФРГ госслужащий и по истечении срока службы должен держать в тайне сведения и факты, ставшие ему известными в процессе деятельности. Без разрешения госслужащий не имеет права давать показания или делать заявления по таким фактам (делам), даже в суде. Разрешение такого рода дает руководитель службы или, если служебные отношения прекращены, последний руководитель службы. Сведения для прессы вправе давать только правление учреждения или уполномоченный им госслужащий. Закон закрепляет обязанность госслужащего заявлять о ставших ему известными уголовно наказуемых деяниях.

Повышенные требования и ограничения, связанные с государственной службой, компенсируются в ФРГ соответствующим государственным жалованием и другими выплатами, гарантиями, обеспечивающими стабильность рабочего места и продвижение по службе, а также достойный уровень жизни.

В ФРГ госслужащему для всякой иной работы, помимо службы, требуется предварительное разрешение вышней служебной инстанции. Разрешения не требуется лишь для: принятия опекунов, ухода за больным или немощным, реализации обязанностей по исполнению завещания, «отправления» свободной профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях. Государственные служащие не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе участвовать в деятельности правления, наблюдательного совета или в ином органе общества, товарищества или предприятия любой другой правовой формы.

Одним из дискуссионных вопросов в области борьбы с коррупцией – необходимость **принятия специализированного закона**. За получение (дачу взятки) в законодательстве большинства стран предусмотрена уголовная ответственность. Так за различные виды коррупции в США (взятка, кикбэкинг – выплата части незаконных денег участнику сдел-

ки, и др.) установлены штрафы в тройном размере взятки, или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, приотягчающих обстоятельствах – лишение свободы до 20 лет (для сравнения в УК за получение взятки должностное лицо будет обязано уплатить штраф, наказывається лишением свободы на срок до 5 лет либо лишается права занимать определенные должности на срок до 3 лет; в квалифицированном составе максимальный предел лишения свободы – 12 лет). Существенно отличается стратегия Китая. В 2003 году был создан Антикоррупционный комитет, который занимается не только расследованием коррупционных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь, но и выполняет также исполнительные функции. Достаточно сказать, что этот Комитет «подвел под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончили жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну. Данные меры на наш взгляд не являются обоснованными.

Кроме карательных мер во всех странах используют также меры профилактические.

Например, ЦК Коммунистической партии Китая запрещает заниматься бизнесом и выступать агентами или советниками в этой сфере детям и родственникам руководящих работников. Такая мера призвана ограничить коррупцию в высших эшелонах власти. Этой категории лиц категорически запрещено содержать увеселительные заведения, которые противоречат интересам общества. Помимо этого, в КНР действует «горячая» телефонная линия, по которой любой житель может анонимно сообщить о фактах взяточничества или злоупотребления служебным положением тех или иных чиновников.

В ряде стран на законодательном уровне уделяется больше внимание этическому поведению политиков и служащих. Так в **Японии** с апреля 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утвержденные правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего дается развернутое определение заинтересованного лица и подробный перечень незтичных действий, что исключает произвольное толкование норм Закона. В США с 1958 года действует Кодекс этики правительственной службы. Он хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации административной этики госслужащих Соединенных Штатов.

Немаловажную роль в **противодействии коррупции во Франции** играет и созданная в 1991 г. при Министерстве экономики и финансов Франции служба «Тракфин» (Tracfin). Этот орган создавался для борьбы с отмыыванием нелегальных доходов от незаконного оборота наркотиков. Затем в поле его зрения попали дела о ввозе и вывозе капитала, полученного от незаконной торговли оружием и, как следствие, – о коррупции крупных французских госчиновников.

Подводя итог, хотелось бы отметить, что, несмотря на все принимаемые меры, полностью искоренить коррупцию пока ни в одной стране не удалось, но значительно снизить ее уровень возможно.

Список литературы

1. Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»// Российская газета – 2010.

2. Акимов Н.В. Коррупция в России: история и современность / Н.В. Акимов // Юридический мир. – 2008. – №12.

3. Бочарников, И.В. Зарубежный опыт противодействия коррупции / И.В. Бочарников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2008. – №9.

4. Караев, В.В. Методы профилактики и противодействия коррупции / В.В. Караев // Общество и право. – 2008. – №3.

5. Куракин, А.В. Административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме противодействия коррупции в системе государственной службы РФ / А.В. Куракин // Административное и муниципальное право. – 2008. – №5.

Краснов А.В.,

*канд. юрид. наук, доцент,
доцент кафедры общетеоретических правовых дисциплин,
Казанский филиал Российской академии правосудия,
доцент кафедры теории и истории государства и права,
ИЭУП (г. Казань)».*

Адекватность санкций норм права как фактор повышения эффективности борьбы с коррупцией

Совершенствование методов борьбы с коррупцией как явлением, разрушающим современное российское общество, не может не обходиться без решения проблемы совершенствования системы санкций в указанной области общественных отношений. В рамках данной работы мы ставим перед собой цель тезисно осветить один из весьма важных, на наш взгляд, моментов, характеризующих санкции в целом, и санкции в сфере борьбы с коррупцией, в частности, а именно тему адекватности санкций норм права современным реалиям.

Собственно, на современном этапе развития российской правовой системы особенно важным становится вопрос об адекватности используемых правовых средств сложившимся реалиям политической, культурной, социально-экономической ситуации в обществе. «Высший пилотаж» для законодателя – это умение вовремя обнаружить необходимость в изменении правового средства и (или) в его отмене и использовании нового. При этом важно не опоздать и не ввести новеллу раньше времени, обеспечив при этом ее соответствие объективно сложившейся необходимости.

К сожалению, ограниченный объем исследования не позволяет нам проанализировать содержание понятия «правовая санкция». В рамках данной работы мы рассматриваем тенденции развития так называемых негативно-правовых санкций норм права, не касаясь проблематики санкций поощрительного характера¹. При этом негативно-правовые санк-

¹ Вопрос о ценностных основаниях, адекватности поощрительных санкций требует отдельного рассмотрения. По этому поводу см.: Велютнев Ю.Ю. Ценностные основания поощрительных санкций // Поощрительные санкции в праве: реальность и юридическая конструкция / под ред. Н.И.Матузова, А.В. Малько. – Саратов: Изд-во ГОУ ВПО СГАП, 2008. – С. 42.

ции будут пониматься нами как меры неблагоприятного правового характера, меры обеспечения исполнения правил поведения, заложенных в диспозициях норм права, которые включены в одноименный структурный элемент нормы права¹.

Адекватность санкций, по нашему мнению, может пониматься в разных аспектах. Во-первых, и это наиболее известное понимание адекватности применительно к санкциям, они должны соответствовать тяжести противоправного деяния, особенностям личности правонарушителя, сложившейся ситуации. Во-вторых, адекватность санкции, с нашей точки зрения, должна трактоваться и через их способность защитить интерес потерпевшей стороны – восстановить или компенсировать нарушенное состояние. В-третьих, адекватность может обозначать наличие корреляции между противоправными интересами, ради которых совершалось противоправное деяние, и теми интересами, которые ущемляются в результате применения соответствующих санкций, то есть защищаемыми соответствующими санкциями. Отметим, что третий аспект адекватности в определенной степени затрагивает отдельные моменты, кающиеся первых двух, хотя и не исчерпывается ими.

Существующая система санкций, ядром которой выступают санкции уголовно-, административно- и гражданско-правового характера, сложилась под влиянием объективных факторов и существует исторически достаточно давно, хотя и подвергается существенной корректировке по мере изменения социально-экономической и политической ситуации. Оговоримся, что мы не умаляем значение иных разновидностей санкций, которые принято выделять в последние десятилетия (конституционно-, финансово-, семейно-, эколого-, процессуально-правовые и пр.). Некоторые из них имеют столь специфический оттенок, что имеют значение лишь для определенной категории субъектов (как конституционные), какие-то, наоборот, имеют много общего с классическими разновидностями санкций, и вопрос об их самостоятельности остается дискуссионным. Мы же анализируем круг санкций, имеющих наиболее широкий круг охвата по субъектам, а также оказывающих определяющее значение на состояние правопорядка в российском обществе. Именно такого рода санкции мы встречаем, прежде всего, в сфере антикоррупционной деятельности.

По первому аспекту проблемы отметим, что вопрос об адекватности санкций ставился еще в Послании Федеральному Собранию РФ бывшего Президента РФ Д.А. Медведева. Адекватность санкций в Посланиях рассматривалась через призму соответствия наказания совершенному деянию, усиления штрафов за экономические преступления с одновременным снижением или устранением применения лишения свободы, через гуманизацию уголовных наказаний в отношении лиц, впервые совершивших преступления, использование новых видов воздействия, не связанных с полной изоляцией субъекта от общества².

¹ См.: Краснов А.В. Правовые санкции в экономической сфере: теоретический и цивилистический аспекты. – Казань: Изд-во «Таглитмат» ИЭУП, 2003. – С. 14.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 12 ноября 2009 года, Москва, Кремль. <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>; Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 30 ноября 2010 года, Москва, Кремль. <http://www.kremlin.ru/transcripts/9637>.

В развитие указанных идей уже состоялось внесение некоторых изменений в действующее законодательство¹, в частности введены кратные размеры штрафов за получение взятки. Однако появившаяся практика, к примеру, по печально известному делу бывшего главы администрации Верхнеуслонского муниципального района Республики Татарстан А. Тимофеева², показала, что применение кратных штрафов должно быть более дифференцированным; более того, оно не всегда целесообразно и разумно.

По второму аспекту адекватности санкций следует обратить внимание на ряд принципиальных новшеств, которые предлагаются известными государственными мужами. Так, руководитель Следственного комитета при прокуратуре РФ Александр Бастрыкин отмечает, что анализ уголовного законодательства в сфере возмещения вреда потерпевшему позволяет говорить о явной его недостаточности либо о наличии пробелов. Причину пробелов следует искать в неурегулированности статуса потерпевшего. Предлагается ввести в систему уголовных наказаний самостоятельный его вид – возложение обязанности возмещения (заглаживания) причиненного вреда, поместив ее в известную статью 44 Уголовного кодекса РФ³, где перечисляются виды уголовных наказаний. И расположить его в системе наказаний надо первым, то есть перед штрафом⁴.

То же должностное лицо считает необходимым «...создание государственных механизмов для возмещения ущерба и оказания другой помощи потерпевшим. Для этого предлагаем образовать национальный компенсационный фонд, управляемый правительством РФ. Фонд можно создать за счет штрафов, налагаемых на правонарушителей, или за счет денежных вознаграждений, которые получают правонарушители за выполнение общественного труда»⁵.

Вопрос об аксиологическом измерении санкций, предполагающем анализ интересов, лежащих в основе противоправных деяний, в соотношении с защищаемыми интересами и интересами, на которые санкции оказывают свое воздействие, уже затрагивался нами в ряде работ⁶. В дополнение к ранее сказанному отметим, что очень важным пред-

¹ См.: Федеральный закон от 04.05.2011 № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 19. – Ст. 2714; Федеральный закон от 21.07.2011 № 253-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части усиления мер по предотвращению продажи несовершеннолетним алкогольной продукции» // СЗ РФ. – 2011. – № 30 (ч. 1). – Ст. 4601.

² См.: <http://www.tatar-inform.ru/news/2012/09/07/330068/>

³ Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.96. № 63-ФЗ ((ред. от 12.11.2012 № 190-ФЗ)) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954.

⁴ Наталья Козлова. Александр Бастрыкин предлагает создать национальный фонд для пострадавших от преступлений // Российская газета. – 2010. – 09 апреля. – Федеральный выпуск № 5154 (75).

⁵ Там же.

⁶ Краснов А.В. К вопросу об аксиолого-антропологических аспектах содержания санкций норм права // Новые методы в решении фундаментальных проблем социальной философии: синергичная антропология: материалы Всероссийской научно-практической конференции, 19–20 ноября 2009 г. – Казань: Изд-во «Познание» ИЭУП, 2009. – 552 с. – С. 315–321; Принцип социальной справедливости и содержание санкций норм права // Право как основа современного общества: Материалы международной научно-практической конференции 20-21 апреля 2012 г. – Казань. / Под научн.ред. д.м.н., профессора И.Ш. Мухаметзянова, к.ю.н. Р.Р. Салимзяновой, к.ю.н. Сабировой. – Казань: Оста, 2012. – 184 с. – С. 13–17.

ставляется поиск таких правовых средств, которые могли бы воздействовать на основную причину возникновения коррупционной мотивации.

В связи с этим попытаемся высказать крамольную, на первый взгляд, мысль. Дело в том, что санкция, которая заключается в некоем имущественном изъятии, была действенна, она должна учитывать, в том числе, средний уровень доходов населения. Что касается применения индивидуальных санкций, то они, в свою очередь, должны учитывать величину дохода конкретного правонарушителя. Нам могут возразить, что такой подход нарушает принцип формального равенства. Тем не менее, так кажется только в том случае, если подходить к решению проблемы поверхностно. Формального равенства в негативно-правовом воздействии можно достичь лишь в том случае, если мера воздействия будет одинаково воздействовать на имущественную сферу лица. Иначе такое «формальное равенство», при котором штраф в несколько тысяч рублей для определенных категорий населения вообще не является потерей, а для многих других выступает как жесткая и действенная мера, ведет к цинизму и правовому нигилизму, когда санкции не уважает никто – они из негативно-правовых последствий превращаются в откупное от правонарушения, доступное не для всех. В Германии размер доходов лица учитывается при определении размера штрафа¹, тогда как данную страну сложно обвинить в недемократичности и нарушении прав человека. Действительно, следует согласиться с тем, что «использование единой правовой меры принуждения к одинаковым в юридическом отношении поступкам имущего и неимущего в условиях любой социальной системы заведомо несправедливо. Напротив, применение единого правового масштаба к поступкам людей, равным не только в правовом, но во многом в социальном и экономическом отношениях, в принципе возможно и справедливо»².

Думается, что такой подход к использованию размеров штрафов так же является проявлением принципа соразмерности, как и соответствие преступления характеру и степени общественной опасности, обстоятельствам его совершения и личности виновного (ч. 1 ст. 6 Уголовного кодекса РФ); учет характера совершенного административного правонарушения, личности виновного, его имущественного положения, обстоятельств, смягчающих административную ответственность, и обстоятельств, отягчающих административную ответственность (ч. 2 и 3 ст. 4.1. Кодекса РФ об административных правонарушениях³). Можно найти такого рода примеры и в гражданском законодательстве (например, напрямую об этом речь идет в ч. 3 ст. 1083 Гражданского кодекса РФ⁴ (часть вторая), где сказано, что суд может уменьшить размер возмещения вреда, причиненного гражданином, с учетом его имущественного положения, за исключением случаев, когда вред причинен действиями, совершенными умышленно.

Таким образом, проблематика адекватности санкций норм права реалиям современной жизни имеет весомую степень актуальности применительно к сфере антикоррупционной деятельности, повышению эффективности последней, что предполагает дальнейшую глубокую ее разработку.

¹ См.: В Германии дорожных грубиянов умирят штрафами // <http://news.mail.ru/society/4812357/>

² Боннер А.Т. Законность и справедливость в правоприменительной деятельности. – М.: Российское право, 1992. – С. 16.

³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001. № 195-ФЗ (ред. от 12.11.2012. № 193-ФЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2002. – № 1 (ч. 1). – Ст. 1.

⁴ Гражданский кодекс Российской Федерации от 26.01.96. № 14-ФЗ (часть II) (ред. от 30.11.2011 № 363-ФЗ) // СЗ РФ. – 1996. – № 5. – Ст. 410.

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИИ В ЧАСТНОМ СЕКТОРЕ

Единого мнения о сферах существования коррупции в научной литературе пока не сформировалось. Тем не менее российская юридическая наука все дальше отходит от позиции, согласно которой «сфера коррупции должна ограничиваться лишь рамками государственного и муниципального управления» [1, с. 33].

Частный сектор в России ассоциируется с теми секторами экономики, в которых преобладает частная собственность, в то время как в трактовке международно-правовых актов понятие частной сферы формируется в противопоставлении публичной.

В Конвенциях Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию»¹, «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» [2] упоминается коррупция в частном секторе. Однако Конвенция ООН против коррупции [3, с. 17–40], учитывающая положения всех многосторонних документов по предупреждению коррупции и борьбе с ней, включая в том числе две эти Конвенции, содержит более подробное описание коррупции в частном секторе. Это обстоятельство позволяет нам сделать акцент именно на анализе положений Конвенции ООН против коррупции.

Положения Конвенции ООН против коррупции (п. 1 ст. 12 «Частный сектор», ст. 21 «Подкуп в частном секторе») предусматривают две формы коррупции в частном секторе, когда они совершаются умышленно в ходе экономической, финансовой или коммерческой деятельности организации частного сектора.

В самом тексте Конвенции ООН против коррупции не содержится непосредственного определения частного сектора, но оно может быть получено в результате анализа ее положений о публичном и частном секторах коррупции.

Пункт 1 ст. 7 «Публичный сектор» предусматривает, что «каждое Государство-участник стремится в надлежащих случаях и в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы создавать, поддерживать и укреплять такие системы приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и в надлежащих случаях других неизбираемых публичных должностных лиц».

Буквальное толкование положений Конвенции ООН против коррупции позволяет нам делать вывод, что публичный сектор – это сектор, в рамках которого осуществляется деятельность публичных должностных лиц. Отсюда вытекает первый отличительный признак публичного сектора от частного: в частном секторе не могут осуществлять свою деятельность публичные должностные лица.

Согласно п. «а» ст. 2 Конвенции ООН против коррупции («Термины») «публичное должностное лицо» означает:

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию (ETS № 173): заключена в г. Страсбурге 27.01.1999 // СЗ РФ. – 2009. – № 20. – Ст. 2394.

– любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства-участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица;

– любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве Государства-участника и как это применяется в соответствующей области правового регулирования этого Государства-участника;

– любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника.

Первый критерий выделения публичного должностного лица очевиден и не требует дополнительного пояснения – это лицо, занимающее должность в государственном органе.

Второй критерий содержит упоминание о публичной функции и публичной услуге, что требует дополнительного разъяснения.

Публичная функция в юридической литературе определяется как «направления деятельности различных субъектов, главным образом государственных и муниципальных образований, по удовлетворению публичного, т.е. общественного интереса, признанного и охраняемого» [4].

Несколько сложнее определить публичную услугу, под которой традиционно понимается «та же публичная функция государства, которая может осуществляться негосударственным (непубличным) субъектом на основе полномочия, предоставленного актом органа власти, на контрактной основе и прочих основаниях» [5]. Термин «публичные услуги» гораздо шире «государственных услуг», их могут оказывать и государственные, и негосударственные структуры, но главное, что их объединяет, – это заинтересованность общества в их выполнении, общественный интерес, социальная значимость. Кто будет выполнять такие услуги – вопрос зачастую для потребителя вторичный, решение которого зависит от целого ряда обстоятельств, при этом одним из основных критериев здесь является эффективность исполнения услуг [6].

В литературе приведены следующие признаки публичных услуг:

- обеспечивают деятельность общезначимой направленности;
- имеют неограниченный круг субъектов, пользующихся ими;
- осуществляются либо органом государственной и муниципальной власти, либо другим субъектом;
- основываются как на публичной, так и на частной собственности [5].

Обеспечение деятельности общезначимой направленности демонстрирует наличие публичного интереса в осуществлении такой деятельности (первый признак) и позволяет сделать вывод, что независимо от того, какой субъект (государственный орган, муниципальный орган, негосударственная организация) в каждом конкретном случае ее выполняет, публичная власть обязана обеспечить ее исполнение. Сфера общественно значимых услуг должна находиться в зоне внимания публичной власти независимо от субъектов, их оказывающих [6].

Наличие неограниченного круга субъектов, пользующихся публичными услугами (второй признак), указывает, что они являются универсальными, т.е. обладают свойством универсальности требований ко всем услугополучателям. Кроме того, все услугополучатели должны иметь одинаковые институциональные права на получение данных услуг. Наконец, технологически процесс оказания универсальных услуг не должен создавать технологических барьеров (производительность услуги должна обеспечивать отсутствие очередей) [7]. Различают «свободный доступ к услуге» и «общедоступные услуги». Первое понятие подразумевает бесплатную услугу, а второе – платность услуги, но по регулируемой государством цене, которая доступна широкому кругу услугополучателей [6].

Осуществление деятельности по оказанию публичных услуг любыми субъектами вне зависимости от форм собственности (третий и четвертый признаки) позволяет нам говорить, что публичные услуги могут быть оказаны коммерческими и иными организациями, а не только государственными и муниципальными органами (учреждениями). На это обстоятельство обратил внимание Н.В. Щедрин, предлагая усовершенствовать законодательное определение коррупции [8, с. 1449–1450]. В настоящий момент большая часть крупнейших коммерческих организаций, оказывающих публичные услуги, это приватизированные государственные или муниципальные объекты, либо общества со стопроцентным участием государства¹.

Исчерпывающий перечень публичных услуг дать сложно. Однако, на наш взгляд, существуют услуги, которые в силу их высокого общественного значения должны быть в любом случае признаны публичными: услуги в сфере образования, здравоохранения, социального обеспечения, услуги, оказываемые естественными монополиями.

Современная российская экономика является экономикой переходной от командно-административной к рыночной. В ней еще сохранились элементы старой системы, одним из таких элементов являются моногорода, созданные исключительно для обеспечения работы крупных предприятий.

В 2009 г. Межведомственной рабочей группой Минрегиона по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие моногородов в субъектах РФ были рассмотрены и одобрены следующие критерии отнесения населенных пунктов к категории монопрофильных (к моногородам)²:

– наличие предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на котором занято на основной работе более 25% экономически активного населения;

¹ Пункт 2 Постановления Правительства РФ «О создании открытого акционерного общества «Российские железные дороги» – «доля принадлежащих РФ акций в общем количестве акций акционерного общества составляет 100%» // <http://doc.rzd.ru/isvp/public/doc>; п. 1.3 Устава ООО «Нефтяная компания «Роснефть» – «общество является правопреемником реорганизованного государственного предприятия «Роснефть» в соответствии с передаточным актом». – URL: http://www.rosneft.ru/attach/0/57/72/rosneft_charter_21032011.pdf; п. 4. Указа Президента РФ «О преобразовании Государственного газового концерна «Газпром» в Российское акционерное общество «Газпром» – «все акции ПАО «Газпром» являются обыкновенными и на момент учреждения ПАО «Газпром» принадлежат РФ» // СПС Консультант.

² «О создании Межведомственной рабочей группы по вопросам снижения негативного воздействия финансового кризиса на социально-экономическое развитие моногородов в субъектах РФ»: Приказ Министерства регионального развития РФ от 21 июля 2009 г. № 301.

– наличие в населенном пункте предприятия или нескольких предприятий, осуществляющих деятельность в рамках единого производственно-технологического процесса, на долю которых приходится более 50% объема промышленного производства.

Этим условиям в РФ соответствует 335 поселений, из которых 235 составляют моногорода с численностью населения свыше 10 тыс. чел. каждый, в том числе 12 ЗАТО [9]. Особенность таких городов заключается в том, что одно или несколько предприятий, являясь бюджетобразующими, обладают не только экономическим значением для населенного пункта, но и социальным, так как фактически обеспечивают условия жизнедеятельности в городе.

Моногорода расположены на всей территории РФ (самую большую группу составляют моногорода, созданные на базе машиностроения – 24%. Из них 95% расположены на территории Европейской части России (Тульская область – 11 ед., Нижегородская – 9 ед., Саратовская – 8 ед., Московская, Тверская, Курская области – по 7 ед.), 5% за Уралом (Челябинская – 9 ед., Свердловская – 8 ед.), при этом все они находятся в зоне риска – закрытие одного или нескольких предприятий в населенном пункте может привести к полной его деградации и, в конечном итоге, исчезновению (например, правительством РФ в 2010 г. было принято решение о переселении жителей города Ревда Мурманской области в виду невозможности диверсификации экономики данного населенного пункта). Мировой финансовый кризис резко обострил проблему моногородов, где структурообразующие предприятия, сократив объемы прибыли в несколько раз, оказались не в состоянии (либо их владельцы не сочли для себя эффективным) обеспечивать занятость населения, осуществлять поддержку социальной инфраструктуры [9].

Существует также прогноз относительно городов, которые при пессимистическом сценарии развития кризиса могут оказаться банкротами, например, «Магнитогорск в Челябинской области с населением 409 тыс. человек. Завод «Магнитка» – один из крупнейших металлургических заводов России за последнее время сократил 2 тыс. сотрудников. С наступлением кризиса спрос на металл снизился, и в январе 2009 г. производство на заводе сократилось в шесть раз. На сегодняшний день в г. Магнитогорске самый высокий уровень безработицы на Урале» [9].

Вышесказанное иллюстрирует, как решение, которое принимается руководством предприятия, отражается на жизни конкретного населенного пункта, в котором оно расположено. Деятельность такого предприятия или предприятий обладает большинством признаков деятельности по оказанию публичных услуг, а ее общественная значимость не подвергается сомнению, так как такое предприятие является основным налогоплательщиком, основным работодателем и фактически определяет развитие населенного пункта. Заметим, что в деятельности такого предприятия может и не присутствовать признак универсальности оказываемой услуги, на такое предприятие формально (юридически) могут не распространяться требования о том, что все услугополучатели должны иметь одинаковые институциональные права на получение данных услуг. Государство в силу высокой общественной значимости такой деятельности предприятия обязано контролировать ее, в том числе на наличие коррупционных составляющих в системе принятия решений руководством и, в случае установления таких фактов, пресекать их, привлекать виновных, в том числе, к уголовной ответственности. В подобной ситуации отечественный законо-

датель может использовать положение Конвенцией ООН против коррупции, согласно п. а ст. 2, публичное должностное лицо означает: <...> любое другое лицо, определяемое в качестве «публичного должностного лица» во внутреннем законодательстве Государства-участника) и определить лицо, которое руководит работой градообразующего предприятия моногорода или работает в любом качестве на таком предприятии как «публичное должностное лицо».

Детальное рассмотрение услуг, которые, по нашему мнению, в любом случае должны быть признаны публичными, подтверждает наш тезис о том, что под публичными услугами следует понимать, прежде всего, услуги социального обеспечения, оказания медицинской помощи, образовательные, а также услуги естественных монополий. При этом мы не отрицаем существование и других услуг, которые могут быть признаны публичными. Вместе с тем некоторые виды деятельности обладают равной с деятельностью по оказанию публичных услуг степенью общественной значимости. К ним относится деятельность естественных монополий, а также градообразующих предприятий моногородов.

Таким образом, если следовать трактовке Конвенции ООН против коррупции, к частному сектору (сфере) следует относить экономическую, финансовую или коммерческую деятельность, за исключением деятельности негосударственных и муниципальных структур, оказывающих публичные услуги, а также градообразующих предприятий моногородов.

Сложнее обстоит дело с осуществлением некоммерческой деятельности. Ни в отечественной литературе по юриспруденции и экономике, ни в законодательстве РФ мы не встречали аргументов против включения в такую сферу некоммерческой деятельности. Предложение понимать под сферой существования коррупции также некоммерческую деятельность закреплено в п. 2 ст. 2 «Активная и пассивная коррупция в частном секторе» Рамочного решения n2003/568/пвд Совета по борьбе с коррупцией в частном секторе Европейского союза.

Подводя итог, можно утверждать, что к частному сектору следует относить экономическую, финансовую, а также коммерческую и некоммерческую деятельность, за исключением деятельности негосударственных и муниципальных структур, оказывающих публичные услуги, а также градообразующих предприятий моногородов. Этот вывод может существенно скорректировать наши традиционные представления о коррупции в публичном и частном секторах, позволит более четко разграничивать взятку и коммерческий подкуп.

Список литературы

1. Незнамова З.А. Признаки коррупции как социального явления // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики. – Красноярск: Сиб. юрид. ин-т МВД, 2000.
2. Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (ETS № 174), принята Советом Европы, Страсбург, 04.11.1999 // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / под ред. С.В. Землюкова. – Барнаул: ООО «Изд. дом «Барнаул», 2009. – С. 382–391.

3. Конвенция Организации Объединенных наций против коррупции (принята в Нью-Йорке 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // Меры противодействия коррупции: проблемы разработки и реализации: материалы научно-практического семинара с приложением международных правовых актов и проектов федеральных законов / под ред. С.В. Землюкова. – Барнаул: ООО «Изд. дом «Барнаул», 2009. – С. 406–474.

4. Жилина С. Б. Правовое обеспечение исполнения коммерческими банками публичных функций в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов на/Д, 2006. – 223 с.

5. Талапина Э., Тихомиров Ю. Публичные функции в экономике // Право и экономика. – 2002. – № 6. – С. 5.

6. Терещенко Л.К. Услуги: государственные, публичные, социальные // Журнал российского права. – 2004. – № 10. – С. 15.

7. Нестеров А.В. Понятие услуги государственной, общественной (социальной) и публичной // СПС Консультант Плюс.

8. Щедрин Н.В. О совершенствовании законодательного определения коррупции // Право и политика. – 2009. – № 7. – С. 1448–1452.

9. Рохчин В.Е. Стратегическое планирование развития регионов: первоочередные задачи научного обеспечения // Гуманитарные науки. – 2000. – № 3. – С. 62–68.

Мауленов Г.С.,

*д-р юрид. наук, профессор,
заместитель Председателя, Союз кримиологов Казахстана им. Е. Каиржанова*

ИМПЛЕМЕНТАЦИЯ МЕЖДУНАРОДНЫХ НОРМ В АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН

Несмотря на то, что после принятия Закона Республики Казахстан «О борьбе с коррупцией» прошло более 14 лет, тем не менее, коррупция по-прежнему представляет значительную угрозу для государства и общества.

Вопрос противодействия коррупции можно считать одним из актуальных для любого цивилизованного общества. Коррупция разлагает и расшатывает государство изнутри, сводит на нет инициативы и достижения. Неслучайно борьба с этим злом является одним из главных приоритетов государственной политики Казахстана, особенно в сфере государственной службы.

В законодательстве Республики Казахстан (РК) сам термин «коррупция» впервые **был употреблен** в 1992 г. в Указе Президента Республики Казахстан «О мерах по усилению борьбы с организованной преступностью и коррупцией», однако само понятие коррупции в нем не было отражено.

Например, в Российской Федерации определение «коррупция» появилось только в 1993 г. в проекте первого Закона о борьбе с коррупцией. А начавшееся в начале 1990-х гг. активное правовое исследование столь опасного явления в системе государственной служ-

бы уже явно не соответствовало масштабам его распространения в сфере государственно-го управления в обществе.

Важным «поставщиком» коррупционной практики является широко распространенный метод правительственной политики регулировать рыночные проблемы нерыночными средствами - в связи с чем открываются многочисленные поводы для того, чтобы прибегать к коррупционным отношениям [1]. Государство с переходом к рыночной экономике, как могло показаться некоторым «либералам», не утрачивает функции регулятора экономического развития.

Особую опасность и особый подрыв авторитета государственной власти преступление представляет лишь тогда, когда осуществляется посредством исполнения функций власти. Только тот, кто действует как орган власти, может своими действиями ронять достоинство власти и подрывать ее авторитет. «Только наделенный полномочиями власти получает легкую возможность совершать такие правонарушения, которые не могут быть совершены частными лицами, как например, лихоимство и др.», – писал в начале XX в. известный государствовед Н.М. Коркунов [2].

Беспристрастность, независимость официальных лиц государственных органов при принятии ими соответствующих решений – одно из важнейших условий предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы и тем самым обеспечения справедливой конкуренции на товарных рынках. В целом же приходится отмечать, что феномен коррупции связан с деятельностью государства и особенно его монопольными и разрешительными функциями. Но это не означает, что сведение к минимуму этих функций государства автоматически должно вести к снижению уровня коррупции.

Опыт целого ряда государств (Канада, Швеция, Германия, Франция, Голландия, Дания, Финляндия и др.) с низким уровнем коррупции в системе государственной службы показывает, что регулирующие функции государства в большинстве сфер государственного управления традиционно высоки. Поэтому наиболее важными с точки зрения снижения уровня коррупции являются реальные способы или технологии осуществления государственных функций. Но некоторые технологии применения государственной власти могут быть питательной средой для коррупции в различных ее формах.

Коррупция обусловлена и тем обстоятельством, что одни лишь формальные, закреплённые в законах и иных нормативных правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценного функционирования системы государственного управления и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфическим видом этих неформальных отношений и является коррупция. В данном контексте любопытно высказывание профессора Д. Шэклтона, который отметил, что «пока государство в той или иной форме регулирует жизнь общества, оно вынуждено мириться с определенным уровнем коррупции» [3]. Возможно, правы философы, считающие, что там, где нет государственной власти, нет и коррупции.

В целом принятые в настоящее время законы уже апробированы и теорией и практикой. В них наряду с достоинствами выявились и недостатки, но на сегодня очень большое значение в связи с отмеченным Посланием Главы государства Республики Казахстан приобретает соотношение антикоррупционного законодательства РК с Конвенцией ООН

2003 г. «Против Коррупции», а также имплементация норм международного права в казахстанское законодательство.

В международном праве для обозначения понятия «осуществление» норм международного права широкое распространение приобрел термин «имплементация» [4].

Происшедший от английского *implementation* (осуществление, выполнение) термин «имплементация» прочно укоренился в международно-правовой практике. Его можно встретить в многочисленных резолюциях Генеральной Ассамблеи ООН и ее органов, решениях иных международных организаций, принятых в связи с обсуждением вопросов о ходе реализации международных договоров в гуманитарной сфере.

Суверенное равенство государств, их независимость в осуществлении внутренней и внешней политики обусловили то обстоятельство, что они, являясь создателями международно-правовых норм, выступают в то же время основными субъектами их имплементации.

Подвляющее большинство международно-правовых норм, содержащихся в Женевских конвенциях 1949 г. и Дополнительных протоколах к ним 1977 г., реализуются через национальный механизм имплементации.

Однако имплементация норм международного права на национальном уровне – основной, но не единственный путь их реализации. В нормах международного гуманитарного права закреплены дополнительные международно-правовые и организационные средства обеспечения имплементации на международном уровне, которые в своей совокупности составляют международный механизм имплементации норм международного гуманитарного права.

Таким образом, под международным механизмом имплементации норм международного гуманитарного права понимается система правовых и организационных средств как создаваемых совместными усилиями государств, так и используемых индивидуально в целях всесторонней, своевременной и полной реализации принятых в соответствии с международным гуманитарным правом обязательств.

Прежде всего, необходимо дать толкование термину «имплементация».

Имплементация в соответствии с нормами международного права представляет собой фактическую реализацию международных обязательств на внутригосударственном уровне, которая осуществляется путем трансформации международно-правовых норм в национальное законодательство.

Способами имплементации являются:

- инкорпорация;
- трансформация;
- общая, частная или конкретная отсылка.

При инкорпорации международно-правовые нормы без каких-либо изменений дословно воспроизводятся в законах имплементирующего государства. При трансформации происходит определенная переработка норм соответствующего международного договора при перенесении их в национальное законодательство (обычно это происходит ввиду необходимости учета национальных правовых традиций и стандартов юридической техники).

В случае общей, частной или конкретной отсылки международно-правовые нормы непосредственно не включаются в текст закона, в последнем содержится лишь упомина-

ние о них. Таким образом, при имплементации путем отсылки применение национальной правовой нормы становится невозможным без непосредственного обращения к первоисточнику – тексту соответствующего международного договора.

В ряде государств ратифицированные международные договоры автоматически становятся частью национального законодательства. Так, в соответствии с Конституцией РК в РК общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РК являются составной частью ее правовой системы. Если международным договором РК установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора.

Исходя из этого, принятие мер по имплементации норм международного гуманитарного права на национальном уровне является обязанностью государств-участников основных договоров по международному гуманитарному праву.

Однако если не предпринимать никаких шагов по имплементации норм международного уголовного права в мирное время, то нельзя ожидать, что в случае возникновения международного или внутреннего вооруженного конфликта его участники будут придерживаться вышеназванных норм. Женевские конвенции и Дополнительные протоколы прямо указывают на обязательство государств принимать соответствующие меры уже в мирное время.

Негативное воздействие коррупции на общество не ограничивается указанными факторами. Она ведет к искажению условий конкуренции, затрудняет экономическое развитие и препятствует развитию рыночных отношений. МВФ считает коррупцию «глобальной проблемой современности». По данным ООН, в 2005 г. доходы от коррупции во всем мире составили 1,2 трлн долларов и превысили доходы от продажи оружия и наркотиков вместе взятые. Набирает оборот транснациональная коррупция.

Однако коррупция – «достояние» не только бедных стран. Так, согласно данным статистики, коррупция широко распространена в США. Проблемы коррупции неоднократно становились предметом слушаний в Конгрессе и Сенате США.

Мировое сообщество осознает всю опасность коррупции. Можно отметить недавние шаги, принятые Организацией Объединенных Наций, ОЭСР, Европейским Союзом, Советом Европы, Африканским Союзом, Группой государств против коррупции (ГРЕКО). В современном международном праве сформировался институт сотрудничества в борьбе с коррупцией. Нормы этого института определяют преступность «коррупционных» деяний, характеризуют субъектов коррупции, устанавливают правила осуществления юрисдикции, предусматривают меры «содействия» и правовой помощи и другие меры.

Республика Казахстан участвует во многих международных механизмах по борьбе с коррупцией. Так, в 2003 г. наше государство ратифицировало Конвенцию ООН против коррупции.

В Конвенции подчеркнута необходимость проводить в первоочередном порядке общую уголовную политику, направленную на защиту общества от коррупции, включая принятие соответствующего законодательства и превентивных мер.

Отмечено, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает эффективное государственное управление, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий конкуренции, затрудняет

экономическое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Конвенция является базовым документом и призвана сформировать общую уголовно-правовую антикоррупционную политику на международном уровне; устанавливает обязанность государств закрепить в своем уголовном законодательстве составы таких преступлений, как подкуп государственных должностных лиц, подкуп в частном секторе, злоупотребление влиянием в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, и других, а также установить санкции за их совершение.

Эксперты Совета Европы также определяют коррупцию как «взяточничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в общественном и частном секторе и нарушающего свои обязанности, причем это поведение направлено на получение любых неправомерных преимуществ для себя и другого лица». Парадигма коррупционных правонарушений на современном этапе, как видно, наделяется свойством к предельному расширению, в нее включаются новые виды коррупционных деяний.

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности, принятой Советом Европы, коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или опосредованно взятки или любого другого ненадлежащего преимущества, или перспектив таковых, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности, или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или перспектив таковых.

В Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (ч. 1 ст. 8) коррупция трактуется как:

а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица с тем, чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

В документах 34-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН (1979) коррупция означает «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействий в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения».

В этой дефиниции новационным воспринимается то, что коррупция на современном этапе предполагает вознаграждение, которое не обязательно должно выражаться только в товарно-денежной форме, но и в «любой форме» – возможно, и не в имущественной, а в интеллектуальной и другого рода формах (к примеру, предоставление права некоему лицу на совершение незаконного деяния с целью обоюдного обогащения), что свидетельствует о том, что коррупция принимает все более изощренные, глубоко латентные, далекие от первоначальных проявлений виды.

Репрезентативно также понимание коррупции, принятое в германском антикоррупционном законодательстве. Здесь коррупция есть:

- злоупотребление государственной должностью, политическим влиянием или положением в сфере торговли или промышленности;
- предоставление преимуществ третьему лицу;
- осуществление деятельности с целью получения какой-либо выгоды должностным лицом или третьим лицом; нанесение вреда обществу (если речь идет о государственной или политической фигуре) или компании (если речь идет о лице, занимающем должность в области коммерции).

Между тем в Законе РК «О борьбе с коррупцией» отмечено, что под коррупцией в настоящем Законе понимается не предусмотренное законом принятие лично или через посредников имущественных благ и преимуществ лицами, выполняющими государственные функции, а также лицами, приравненными к ним, с использованием своих должностных полномочий и связанных с ними возможностей либо иное использование ими своих полномочий для получения имущественной выгоды, а равно подкуп данных лиц путем противоправного представления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.

Если присмотреться к этой дефиниции, можно отметить, что ее содержание в некотором смысле отличается от международных трактовок. Здесь нет слов «злоупотребление», «личная выгода», нет указания на действия в корыстных целях и т.д. Расходится оно и со всеми признанным определением, зафиксированным в документах ООН и Совета Европы: «Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп».

Основная цель всех международных антикоррупционных конвенций состоит в том, чтобы помочь государствам и общественности понять коварный характер коррупции и потенциальный вред, который она может нанести благосостоянию всего мира, а также предложить меры, успешно проводимые другими странами, по обнаружению и обузданию коррупции и формированию нетерпимого отношения к ней.

В целом уголовное законодательство РК соответствует международным антикоррупционным стандартам, однако имеются некоторые несоответствия и пробелы касающиеся ответственности за коррупционные преступления.

Так, Конвенция ООН против коррупции предусматривает в качестве коррупционных преступлений 12 составов:

1. Подкуп национальных публичных должностных лиц.
2. Подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций.
3. Хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом.
4. Злоупотребление влиянием в корыстных целях.
5. Злоупотребление служебным положением.
6. Незаконное обогащение.
7. Подкуп в частном секторе.
8. Хищение имущества в частном секторе.

9. Ответственность юридических лиц.
10. Соккрытие.
11. Воспрепятствование осуществлению правосудия.
12. Отмывание доходов от преступлений [5].

Вместе с тем Уголовный кодекс РК не предусматривает ответственности за некоторые деяния, расцениваемые в обозначенных Конвенциях как коррупционные, а именно:

1. Незаконное обогащение и обещание иностранному публичному должностному лицу или должностному лицу публичной международной организации какого-либо неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел, в соответствии со ст. 20 Конвенции ООН против коррупции.

2. Обещание неправомерного преимущества лицу, которое руководит работой организации частного сектора или работает в любом другом качестве в такой организации, в соответствии со ст. 21 Конвенции ООН против коррупции.

3. Соккрытие или утаивание подлинного характера, источника, местонахождения, способа распоряжения, перемещения, прав на имущество или его принадлежность, заведомо предоставляющих доходы от преступлений, предусмотренное п.п. 1 «а», «ii» ст. 23 Конвенции ООН против коррупции.

4. Соккрытие и непрерывное удержание имущества, заведомо полученного в результате совершения коррупционного преступления, в соответствии со ст. 24 Конвенции ООН против коррупции.

5. Обещание неправомерного имущества с целью склонения к даче ложных показаний или предоставления доказательств по уголовному делу, в соответствии со ст. 25 Конвенции ООН против коррупции.

6. Не предусмотрена УК РК ответственность за коррупционные преступления, совершенные юридическими лицами, в соответствии со ст. 25 Конвенции ООН против коррупции. Большинство ученых выступают против уголовной ответственности юридических лиц, другие за [6]. Так, А.В. Наумов, ссылаясь на правотворческий опыт европейских стран (например, УК Франции 1992 г.), доказывает, что ответственность юридических лиц вполне может сосуществовать с принципом личной виновной ответственности и дополнять его [7].

В Конвенциях по-иному, чем в казахстанском законодательстве определены и некоторые другие вопросы.

Конвенция дает иное толкование отдельных терминов по сравнению с казахстанским законодательством, в частности, в отличие от Закона РК от 02.07.1998 «О борьбе с коррупцией».

Рассмотрим их более подробно.

Целями Конвенции являются:

- содействие принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней;
- поощрение, облегчение и поддержка международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятие мер по возвращению активов;
- поощрение честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

В соответствии с положениями ст. 5 Конвенции «Политика и практика предупреждения и противодействия коррупции», Казахстан как участник конвенции в качестве мер по предупреждению коррупции должен в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, разрабатывать и проводить эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности.

Казахстан вышел на новый уровень противодействия коррупции, ратифицировав важнейшие международные правовые акты. В связи с этим, встал вопрос об их имплементации в национальное законодательство. Особого внимания заслуживает их реализации в республиканское законодательство, в частности положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.».

В настоящее время специалистами подготовлен проект Закона о противодействии коррупции и изменения в действующее законодательство с учетом норм, реализуемых в нем.

В литературе отмечаются многообразные формы проявления коррупции: взяточничество; злоупотребления и превышение власти; фаворитизм; nepотизм (кумовство); протекционизм; лоббизм; незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов; незаконная поддержка и финансирование политических структур, партий, движений; блат (оказание услуг родственникам и знакомым).

В то же время уголовно наказуемыми являются не все из перечисленных форм. Сравнительный анализ международного и казахстанского законодательства указывает, что почти все из рекомендуемых положений УК РК отнесены к числу коррупционных преступлений, а именно:

- получение взяток;
- хищение путем растраты и присвоения с использованием служебного положения;
- злоупотребление должностными полномочиями; незаконное участие в предпринимательской деятельности;
- нецелевое расходование бюджетных средств;
- превышение должностных положений.

Однако вопрос об имплементации международных норм о противодействии коррупции в казахстанское законодательство актуален в связи с ратификацией международных правовых актов. В первую очередь это касается Палермской Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности¹, которая представляет собой направленное движение к унификации законодательства многих стран по борьбе с крайне радикальными преступными проявлениями.

Международные эксперты считают, что признается неэффективной борьба с коррупцией, если в разных странах она понимается по-разному: либо преступление, либо дисциплинарный проступок или просто как необходимое действие для продвижения контракта, своеобразный элемент делового обычая.

В Конвенции даны основные понятия организованной преступности и коррупции в понимании мирового сообщества, поставлена задача криминализации коррупции в наци-

ональных правовых системах. Более того, впервые коррупция отнесена к организованной преступности (ст. 2 Конвенции).

В целом основные идеи и положения конвенции сегодня в республике изучаются учеными и практиками для внедрения их в последующем в отечественное законодательство.

Вместе с тем Республика Казахстан до сих пор не присоединилась к Конвенциям об уголовной ответственности за коррупцию (27 января 1999 г., г. Страсбург) и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (4 ноября 1999 г., г. Страсбург).

В рамках международного сотрудничества необходимо активизировать взаимодействие с соответствующими структурами за рубежом, реализующими антикоррупционные Программы, внедрять в практику антикоррупционной борьбы положительный зарубежный опыт, максимально учитывая национальный опыт борьбы с коррупцией.

Следовательно, в условиях расширяющихся международных связей, проблема борьбы с коррупцией неразрешима в отдельно взятой стране и требует адекватных скоординированных мер противодействия как в рамках существующих международных организаций, так и вновь создаваемых.

Список литературы

1. Щетинин В. Одолеем ли коррупцию? // Международная жизнь. – 1993. – № 2. – С. 77.
2. Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 2. Часть особенная. – СПб., 1909. – С. 699.
3. Shackleton J. Corruption: An essay in economic analysis // Political quart L., 1978. – Vol. 49. – № 1. – Р. 25–37.
4. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. – М., 1990. – С. 53.
5. Волженкин Б.В. Служебные преступления. – М.: Юристъ. – 2000. – С. 50–57.
6. Бюллетень Верховного суда РФ. – 2000. – № 4.
7. Кузнецова Н.Ф. Новый уголовный кодекс республики Беларусь // Вестник МГУ Серия 11 «Право». – 2000. – № 3. – С. 8.

Меркулов М.А.,

канд. юрид. наук, доцент,

Нижегородская академия Министерства внутренних дел Российской Федерации

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИОГЕННЫХ ФАКТОРАХ В СФЕРЕ ЗАКУПОК ТОВАРОВ, РАБОТ И УСЛУГ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Экономное и целевое использование бюджетных средств в условиях финансово-экономического кризиса – общегосударственная задача. На ее решение в настоящее время мобилизованы усилия государственных органов всех уровней. Определение четкой и работоспособной организационной структуры системы государственного финансового контроля позволит наиболее успешно противодействовать основным направлениям коррупционной деятельности в сфере незаконного расходования бюджетных средств [1, с. 8].

Коррупция является одним из наиболее опасных факторов в общественной жизни, деструктивно влияющих на состояние национальной безопасности государства. Деятельность коррумпированных чиновников направлена на получение личных или узко-корпоративных материальных благ, поэтому она разрушительно воздействует на основы конституционного строя и государственного устройства России.

В целях решения этой проблемы в 2008 г. был принят Федеральный закон «О противодействии коррупции». Закон устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В нем коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся наиболее рельефным проявлением коррупции (злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп и т.п.), и указания на сущностный признак коррупции – незаконное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими лицами. Коррупцией также признается совершение указанных действий от имени или в интересах юридического лица [2, с. 5].

Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», указывает, что данная экспертиза проводится в целях выявления в актах коррупциогенных факторов и их последующего устранения. В соответствии с законом коррупциогенными факторами являются положения нормативных правовых актов (проектов нормативных правовых актов), устанавливающие для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции¹.

Коррупциогенными факторами, содержащими неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям, в свою очередь являются:

- наличие завышенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права,
- установление неопределенных, трудновыполнимых и обременительных требований к гражданам и организациям и др.²

Во исполнение Национального плана противодействия коррупции³, правоохранительные органы постоянно осуществляют мониторинг действующих и проектируемых

¹ Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Федеральный закон РФ от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 20.07.2009, № 29, ст. 3609.

² Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 // Собрание законодательства РФ. – 08.03.2010, № 10, ст. 1084.

³ О Национальном плане противодействия коррупции на 2012–2013 гг. и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента РФ от 13.03.2012 № 297 // Собрание законодательства РФ. – 19.03.2012, № 12, ст. 1391.

нормативных правовых актов как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Достаточно активная работа в этой сфере ведется и в Нижегородской области.

Так, например, прокуратурой Нижегородской области по результатам антикоррупционной экспертизы в 508 нормативных правовых актах и их проектах выявлено 675 коррупциогенных факторов. Коррупциогенные факторы выявлены в 2 нормативных правовых актах Правительства Нижегородской области, а также 247 нормативных правовых актах органов местного самоуправления.

В целях устранения коррупциогенных факторов прокуратурой области внесено 39 требований об изменении нормативных правовых актов, принесено 197 протестов, направлено 6 представлений, 1 информационное письмо в органы местного самоуправления. В результате вмешательства прокуратуры области, коррупциогенные факторы исключены из 338 нормативных правовых актов и их проектов.

В 2012 г. на учет поставлено 1617 преступлений коррупционной направленности, что на 56,8% превышает аналогичный показатель прошлого года (АППГ–1031), из них 195 фактов взяточничества (АППГ – 225) [3].

В то же время сравнительный анализ региональных данных показывает, что невозможно выделить какой-либо регион, в котором работа по всем направлениям могла быть оценена как положительная. Это свидетельствует о недостатках комплексной, системной организации работы по борьбе с коррупционной преступностью [4, с. 267].

Оптимизация и конкретизация административных процедур по выполнению государственных функций и по предоставлению государственных услуг в административных регламентах, а также проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, в том числе и административных регламентов, способствуют повышению эффективности борьбы с коррупцией государственных служащих. Упорядочение такой деятельности придает ей открытый и заранее предсказуемый характер, а следовательно, и способствует снижению коррупциогенных факторов [2, с. 8].

Среди наиболее распространенных и опасных направлений коррупционной деятельности в бюджетной сфере можно выделить злоупотребления должностным положением муниципальных служащих, связанных с процессом размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, связанные с «закачиванием» в коммерческие подконтрольные структуры бюджетных средств, для чего преступники готовят соответствующий пакет документов¹.

Как правило, эти документы содержат заведомо ложные сведения и предназначены для так называемых «заказных» конкурсов, в которых уже заранее оговорено и включение в схему системы «отката». Определение как на начальном этапе, так и в процессе прокурорского реагирования по результатам их проведения истинного замысла проводимого конкурса бывает весьма сложно, а в некоторых случаях практически невозможно.

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон РФ от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 25.07.2005, № 30 (ч.1), ст. 3105.

Обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд рассматривается одним из направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции¹.

В качестве относительно самостоятельного направления бюджетных правонарушений и преступлений, связанных с процедурой размещения государственных и муниципальных заказов, является создание должностными лицами, отвечающими за организацию и проведение конкурсов (аукционов) определенных коррупционных предпосылок для успешного прохождения конкурсного отбора «запланированными победителями». Как правило, данные нарушения имеют место в случаях, когда при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг планируется выделить большой объем бюджетных средств.

В соответствии с действующим законодательством размещение заказа может осуществляться:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Существующая практика проводимых конкурсов при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд на муниципальном уровне далеко не «идеальна» с точки зрения соблюдения принципов результативности и эффективности использования бюджетных средств.

К основным проблемам борьбы с нецелевым и противоправным использованием бюджетных средств на муниципальном уровне необходимо отнести скрытые под легальной процедурой размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд противоправные схемы, существующие между участниками размещения заказа, которые в полной мере можно отнести к коррупционным.

Наиболее распространенными из них являются нарушения требований законодательства при принятии решения о способе размещения заказа. Происходит дробление аукционов на котировки, так как на уровне муниципальных образований котировки проводят в более короткий срок. Кроме того, имеют место нарушения законодательства относительно условий размещения заказа у единственного поставщика.

На практике заказчик не редко устанавливает неправомерные требования к участникам размещения заказа, в том числе требования к наличию документов, которые должны передаваться при приемке товара (сертификаты соответствия, гигиенические сертификаты и т.д.), противоречащие действующему законодательству. Вместе с этим необходимо отметить, что дополнительные требования (например, свидетельство о допуске к определенному виду или видам работ), которые оказывают влияние на безопасность объектов

¹ О противодействии коррупции: Федеральный закон РФ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ // Собрание законодательства РФ. – 29.12.2008, № 52 (ч.1), ст. 6228.

капитального строительства, могут устанавливаться только к капитальному ремонту или к технически сложным или особо опасным объектам (например, работы в метро).

Заказчик, уполномоченный орган не вправе осуществлять путем запроса котировок размещение заказа на поставку одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг на сумму более чем пятьсот тысяч рублей в течение квартала. С целью избежать процедуры электронных торгов, заказчик размещает заказ путем запроса котировок.

Отсутствие установленных законодательством норм, касающихся минимальных и максимальных сроков выполнения работ, в зависимости от их сложности, напрямую указывает на наличие коррупционных факторов в действующем Федеральном законе «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Муниципальный заказчик, при размещении документации о торгах, иногда устанавливает абсолютно «нереальные» сроки выполнения работ. Соответственно потенциальные подрядчики не могут принять участие в данном аукционе, конкурсе, котировках. В большинстве случаев такие «работы», на выполнение которых размещался заказ, уже выполнены соответствующими подрядными организациями, находящимися в коррупционной связке с муниципальным заказчиком. Это может касаться как выполнения относительно небольших по материальным и временным затратам работ, так и строительства «за 5 дней» котельных, дорог и иных инфраструктурных объектов на территории муниципального образования.

Распространены факты, когда муниципальный заказчик, при размещении документации о торгах на официальном сайте для размещения информации о размещении заказов, не в полном объеме размещает информацию о работах. Например, заказчик не публикует проектную документацию, где должны быть сметы по каждому виду работ, ограничиваясь лишь сводным сметным расчетом. Очевидно, что потенциальные подрядчики не могут рассчитать объемы выполняемых работ на данном объекте и как правило отказываются от участия в торгах.

Имеют место случаи заключения контракта после проведения процедуры размещения муниципального заказа (аукциона, запроса котировок) на условиях, отличных от тех, которые предусмотрены документацией. В частности, происходит изменение условий контракта на стадии его заключения, либо внесение изменений путем подписания дополнительного соглашения, конкретизирующего цену, объем, а также сроки выполненных работ, за исключением случаев, разрешенных законодательством.

Существует и ряд других коррупционных схем, приводящих к искажению итогов проводимых торгов (конкурсов, аукционов, котировок) по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.

Так, при составлении технического задания (технических характеристик товара, оборудования) муниципальный заказчик заведомо «подгоняет» под «своего» подрядчика (поставщика) различные обязательные индивидуальные требования. Например, заказчик, требует точное количество единиц специализированной техники, определенное количество специалистов, либо их квалификацию, что уже по формальным основаниям оказывает влияние на итоги размещения заказов в отношении нежелательных конкурентов.

В ситуациях, когда по итогам проведения открытого аукциона в электронной форме выигрывает не тот подрядчик (поставщик), которого хотел бы видеть Заказчик, распространены факты оказания давления на выигравших участников с целью вынуждения последних отказаться от заключения муниципального контракта.

Наряду с угрозой применения бюрократических и иных препятствий в дальнейшей деятельности выигравшего подрядчика (поставщика) со стороны муниципального заказчика, также могут использоваться системы «отката» либо «компромиссных уступок» по другим объектам торгов со стороны конкурентов.

В результате, на практике потенциальные подрядчики отказываются от участия в торгах, либо в дальнейшем уклоняются от заключения контракта.

В случае если победитель открытого аукциона в электронной форме признан уклонившимся от заключения контракта, заказчик вправе обратиться в суд с требованием о понуждении победителя открытого аукциона заключить контракт, а также о возмещении убытков, причиненных уклонением от заключения контракта, либо заключить контракт с участником открытого аукциона в электронной форме, который предложил такую же, как и победитель открытого аукциона, цену контракта или предложение о цене контракта которого содержит лучшие условия по цене контракта, следующие после предложенных победителем открытого аукциона условий.

В итоге, как правило, победителями оказываются фирмы, связанные «коммерческим» интересом с муниципальным заказчиком.

Кроме того, при составлении технического задания муниципальным заказчиком заведомо не прописывается качество материалов и оборудования, используемых при проведении ремонтных работ, в результате чего происходит умышленное завышение стоимости заказа, приводящее в итоге к противоправному расходованию бюджетных средств.

Так, например, заместитель главного врача Государственного учреждения «Специализированная кардиохирургическая клиническая больница» В. создал для ряда хозяйствующих субъектов преимущественные условия участия в торгах на поставку расходных материалов для кардиохирургии путем предоставления им доступа к техническому заданию до начала проведения данных торгов и возможности самим формировать спецификацию и завышенные начальные цены предполагаемых к закупке товаров. В результате его действий бюджету области причинен ущерб в сумме 27,8 млн рублей [3].

В настоящее время стало очевидно, что работать исключительно по процедурному закону невозможно и неэффективно. В Послании президента РФ Д.А. Медведева к Федеральному Собранию говорилось о том, что Закон № 94-ФЗ исчерпал себя, ситуация с размещениями публичных заказов вышла за грань разумного, а потому необходимо разработать новый закон.

Результатом работы над новым порядком размещения публичных заказов, стал Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг»¹.

¹ О проекте Федерального закона № 68702-6 «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 20.06.2012 № 549-6 ГД // Собрание законодательства РФ. – 25.06.2012. – № 26. – Ст. 3493.

Законопроект направлен на решение основных проблем в данной сфере, хотя и содержит некоторые недостатки с точки зрения юридической техники. Он предусматривает нормирование, прогнозирование, планирование государственных и муниципальных нужд, и лишь потом – размещение заказа для их удовлетворения [5, с. 129].

Особо следует подчеркнуть то обстоятельство, что факты коррупционного поведения должностных лиц, которые могут повлиять на исход проводимых конкурсов, при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, не единичное явление. Учитывая это обстоятельство, противовесом этому может быть только система мер, направленная на устранение причин и условий, способствующих совершению преступлений в названной сфере.

Данная система предполагает, прежде всего:

- разработку комплексной межведомственной программы такими органами финансового контроля, как Счетная палата РФ, Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, Федеральная служба по финансовому мониторингу, МВД России; Следственный комитет РФ, а также Генеральная прокуратура РФ.

- усиление координации и взаимодействия всех правоохранительных и контролирующих органов в условиях исключения их внепроцессуальных, и ограничения контрольных прав в отношении проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства¹.

- создание действенного механизма мониторинга экономических преступлений и мер борьбы с ними, которые отвечали бы требованиям сегодняшнего дня [6, с. 10].

В заключение хотелось бы отметить, что сфера бюджетного финансирования, остается в настоящее время одним из «лакомых кусков» со стороны организованной, экономической и коррупционной преступности.

Имеются достаточные основания полагать, что коррупциогенные факторы в сфере закупок товаров, работ и услуг как на муниципальном, так и на государственном уровне, следует искать не только в имеющихся пробелах бюджетного и иного законодательства, но и в отсутствии должной системы организации контроля и надзора за целевым расходованием бюджетных средств, отвечающей реалиям сегодняшнего дня.

Список литературы

1. Васильева М.В. Стратегии развития системы государственного финансового контроля в России // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. – 2008. – № 10. – С. 8–14.
2. Попова Н.Ф. К вопросу о борьбе с коррупцией в сфере государственного управления // Административное право и процесс. – 2011. – № 10. – С. 5–8.
3. Работа органов прокуратуры области по противодействию коррупции. – URL: <http://prokuratura-nn.ru/rabota-organov-po-protivodeistviyu-korupci/rabota-organov-prokuratury-oblasti-po-protivodeistviyu-korupci.html>

¹ О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности: Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. № 797 // Собрание законодательства РФ. – 19.05.2008. – № 20. – Ст. 2293.

4. Ильин И.В., Корелов О.А., Сухов С.Н. Закономерности коррупционной преступности в Приволжском федеральном округе // Актуальные проблемы экономики и права. – 2012. – № 1. – С. 262–267.

5. К вопросу о размещении государственных и муниципальных заказов (редакционный материал) // Журнал российского права. – 2012. – № 3. – С. 123–130.

6. Иванов П.И. Система мониторинга в деятельности подразделений БЭП (теоретико-правовая модель) // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. – 2007. – № 2. – С. 7–11.

Нафиков И.С.,

*прокурор г. Казани, старший советник юстиции,
Прокуратура г. Казани*

МЕРЫ ПО ОГРАНИЧЕНИЮ СФЕРЫ ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКИ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ОРГАНИЗОВАННЫМ ФОРМАМ КОРРУПЦИИ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ (на примере деятельности прокуратуры г. Казани)

Теневая экономика и теневые капиталы – это то безусловное явление, без которого не может существовать коррупция, особенно ее организованные формы. Масштаб теневой экономики в городах России значителен.

Так, по нашим оценкам, оборот теневой экономики города Казани составляет от 40 до 80% к валовому территориальному продукту (ВТП). В 2010 г. емкость теневой экономики можно было оценить в размере не менее 130 млрд рублей. Можно представить какие финансовые потоки могли быть направлены в коррупционную сферу, особенно с использованием организованных форм преступной деятельности. Коррупция относится к тем проблемам, которые невозможно решить в отрыве от других [1], таких как отмывание денежных средств и организованная преступность.

Реальное противодействие этим негативным явлениям наиболее эффективно именно на муниципальном уровне, поскольку именно здесь решаются основные жизненно-важные вопросы, такие как земля, недвижимость, собственность, развитие бизнеса, строительство, жилищно-коммунальное хозяйство и многие другие.

Практика осуществления прокурорского надзора на муниципальном уровне свидетельствует о том, что коррупционные явления в последние годы стали приобретать более сложный характер и все сильнее проникают в состав экономических отношений. Элементарные коррупционные нарушения, которые ранее допускались чиновниками и легко квалифицировались и доказывались в уголовно-процессуальном порядке, в настоящее время практически исчезли, и им на смену пришли сложные многоступенчатые схемы получения незаконной прибыли за счет использования бюджетных источников и муниципального имущества. Это создает препятствия при выявлении коррупционных нарушений в составе обычных экономических отношений между муниципалитетом и хозяйствующими субъектами и зачастую не позволяет дать объективную квалификацию деяний в соответствии с действующим уголовным и административным законодательством.

Исходя из этого, основной акцент в работе прокуратуры города нами был сделан на упреждающие надзорные мероприятия с целью ограничения сферы теневой экономики и недопущения необоснованных муниципальных расходов. Как известно, в теории контроля (методологически она применима и к прокурорскому надзору) выделяются 3 контрольных стадии – предварительная, текущая и последующая. Предварительный контроль направлен на предупреждение планируемых коррупционных нарушений, выявление признаков приготовления к реализации коррупционных схем и пресечение подготовительных действий. Текущий контроль имеет своей задачей мониторинг совершаемых действий, операций, заключаемых сделок. Последующий контроль используется с целью установления уже совершенных нарушений и привлечения виновных лиц к ответственности.

С учетом данной классификации, наиболее эффективными, с точки зрения борьбы с коррупцией, являются первые две контрольные стадии, когда еще можно предотвратить незаконное изъятие муниципальных средств либо минимизировать экономические последствия совершаемой в данный момент незаконной операции путем ее пресечения на стадии реализации, а также оперативно установить виновных лиц. Последняя стадия контроля – последующий контроль – гораздо менее эффективна для муниципальной экономики, поскольку вернуть растроченные денежные средства, как правило, уже не представляется возможным. Остается лишь возможность привлечения виновных лиц к соответствующей ответственности в случае их установления.

Эффективными для прокуратуры являются предварительный и текущий контроль. Прокуратура города так и строит свою работу.

Например, в результате оперативного вмешательства прокуратуры была пресечена попытка вывести бюджетные средства в сумме 135 млн рублей на оффшорную компанию Кипра под видом инвестиций в рамках реализации инвестиционной программы, утвержденной муниципалитетом. В качестве меры прокурорского реагирования здесь послужило отрицательное заключение прокуратуры на проект правового акта представительного органа местного самоуправления, а формой межведомственного взаимодействия - межведомственное совещание, проведенное прокурором города, с приглашением руководителя исполнительного органа местного самоуправления. По результатам этих превентивных мер исполнительный комитет муниципального образования снял с повестки дня сессии Казанской городской Думы свои предложения, которые могли привести к потерям муниципального бюджета.

При проведении прокурорских проверок обращается внимание на выявление необычных сделок и денежных операций, не свойственных для нормальной хозяйственной деятельности большинства субъектов предпринимательства. Чаще всего, такие необычные сделки и операции создают основу для реализации сложных схем коррупционного характера.

Приведу пример. Муниципалитет в середине года принимает решение создать муниципальное унитарное предприятие с уставным капиталом 200 млн рублей. Несколько дней спустя, вносятся изменения в постановление. Сумма меняется на 145 млн рублей. Бюджетные ассигнования выделяются за счет уменьшения лимитов нескольких муниципальных учреждений (в бюджете какие-либо суммы на финансирование МУПа не предусмотрены). Спустя непродолжительное время, принимается решение о даче согласия на совершение

МУПом одной крупной сделки, затем второй. При этом суммы сделок укладываются в объем созданного уставного фонда. Налицо – необычные денежные операции, которые свидетельствуют о наличии коррупционной схемы, направленной на обход ограничений действующего законодательства (в данном случае – законодательства о размещении муниципальных заказов). Лишь своевременное вмешательство прокуратуры позволило предотвратить негативные последствия для экономики города. В этом случае в качестве мер прокурорского реагирования были использованы предостережение прокурора о недопустимости нарушений закона в адрес руководителя исполнительного органа местного самоуправления и обращение прокурора в адрес Управления Федеральной антимонопольной службы с предложением о возбуждении антимонопольного расследования. В результате исполнительный комитет муниципального образования отказался от реализации цепи согласованных действий в сговоре с заинтересованными хозяйствующими субъектами.

В практической деятельности прокуратуры можно выделить особенности методики борьбы с коррупцией и отмыванием денежных средств на муниципальном уровне:

- изучение содержания муниципальных нормативных и ненормативных актов на предмет наличия коррупциогенных факторов;
- истребование и проверка достоверности сведений о доходах муниципальных служащих совместно с налоговыми органами;
- выявление в нормативной базе муниципалитета тех актов, которые влекут за собой получение прибыли хозяйствующими субъектами, с последующим определением круга этих субъектов и их аффилированности с должностными лицами;
- эвристический анализ [2] наиболее коррупциогенных сфер деятельности муниципалитета;
- системный анализ структуры бюджетных расходов и доходов;
- изучение деятельности муниципальных учреждений с точки зрения размещаемых ими муниципальных заказов, заключаемых договоров, выбора контрагентов;
- сбор комплексной информации о деятельности муниципальных унитарных предприятий;
- анализ движения средств на банковских счетах муниципальных унитарных предприятий, их контрагентов, оценка реальности осуществляемых ими хозяйственных операций;
- выявление признаков согласованных действий должностных лиц муниципалитета с хозяйствующими субъектами, направленных на создание преимуществ, экономических льгот и получение прибыли от использования бюджетных источников и муниципального имущества;
- определение типовых схем обхода требований законодательства о приватизации и законодательства о размещении муниципального заказа;
- постоянный мониторинг системы муниципальных закупок на электронной торговой площадке;
- анализ информации о возможных нарушениях в электронных и печатных СМИ;
- взаимодействие прокуратуры с Росфинмониторингом, оперативными службами полиции, Контрольно-счетной палатой муниципального образования.

В целях оптимизации усилий и концентрации их на действительно актуальных направлениях надзора мы попытались определить некие коррупционные маркеры [3] (инди-

каторы коррупции), позволяющие оценить уровень тенизации экономики и коррупции в сравнении с другими муниципалитетами.

Практика прокурорского надзора позволила отнести к ним следующие факторы, наличие которых должно привлечь более пристальное внимание при оценке уровня коррупциогенности и планировании мер противодействия.

В первую очередь, внимание должен привлечь значительный профицит бюджета, что позволяет исполнительной власти свободно распределять дополнительные денежные доходы с последующим утверждением произведенных затрат на заседании представительного органа путем внесения последующих изменений в бюджет. При дефицитном же бюджете может быть использована схема занижения затратной части в расчете на дополнительные доходы либо ожидаемые трансферты и другие поступления из вышестоящих бюджетов, кредиты в банках. В этом случае необходимо анализировать первоначально утвержденные параметры бюджета и изменения, внесенные по результатам его исполнения.

Значительный размер ежегодно получаемых бюджетом банковских кредитов так же подлежит качественной оценке, так как это позволяет занижать предварительно утвержденную представительным органом затратную часть бюджета и относительно произвольно распоряжаться дополнительно поступившими средствами. Значение при этом имеют и крупные суммы выданных муниципалитетом бюджетных кредитов.

Необходимо обратить внимание так же на процессы концентрации в различных внебюджетных фондах и хозяйствующих обществах значительных финансовых средств, которые должны были поступить в бюджет, либо использование их для транзита бюджетных средств.

Критерием коррупционности выступает так же значительный объем муниципального имущества, приватизированного в обход торгов путем вклада в уставные капиталы хозяйствующих обществ, созданных с участием муниципалитета, либо путем последующей реализации имущества, предоставленного в хозяйственное ведение муниципальных унитарных предприятий (МУПов).

Озабоченность должно вызвать неоправданно большое количество МУПов, многие из которых в течение длительного времени не ведут хозяйственную деятельность либо созданы не в соответствие с их социальным назначением.

При этом следует выделить значительное число банкротств и ликвидационных процедур МУПов. Государственные и муниципальные предприятия, находящиеся в стадиях банкротства либо ликвидации на протяжении нескольких лет используются заинтересованными лицами в целях проведения и сокрытия незаконных финансовых операций и сделок по распоряжению муниципальным имуществом. Расходы по поддержанию их жизнедеятельности, за неимением собственных средств, возлагаются на бюджет.

Обращает на себя внимание значительная кредиторская задолженность МУПов перед бюджетом либо дебиторская – перед подрядчиками при одновременно большой кредиторской задолженности генподрядчиков перед своими субподрядчиками, что выливается в задолженность последних по оплате работ перед временными бригадами рабочих по гражданско-правовым договорам либо – по зарплате своим работникам.

При анализе необходимо выявлять незначительную экономическую либо социальную эффективность для интересов муниципалитета от созданных ими хозяйствующих

обществ и предприятий. Это может, в частности, проявляться в незначительных размерах поступлений в бюджет дивидендов, отчислений из прибыли, сумм арендной платы.

Далее, необходимо обращать внимание на значительное число кланово-семейных связей (семейных корпораций): наличие в органах местного самоуправления и в высших органах управления бизнесом родственных связей.

Наряду с регистрационными данными, содержащимися в реестрах налоговых органов, это может выражаться так же в выполнении крупного объема закупок, работ или услуг для государственных и муниципальных нужд одними и теми же крупными местными предприятиями. Превышение 50-процентной шкалы однозначно будет свидетельствовать о «ручном» режиме управления муниципальными денежными потоками.

Привлечь внимание должно значительное жилищное строительство при незначительном числе сделок по отчуждению земельных участков через аукционы, которые в данном случае обязательны и необходимы. Вопросы должно вызвать так же значительное жилищное строительство при отсутствии (или незначительном количестве) предоставления жилья по социальному найму.

Аксиомой повышенной коррупционности остается административное давление на бизнес. Здесь следует обратить внимание на преобладание разовых (протокольных) поручений и возложение дополнительных имущественных обязательств на субъекты предпринимательской деятельности. К этой же индикаторной группе относится принятие значительного числа решений в «ручном» режиме, в обход законодательства и демократических процедур, уход от публичного обсуждения. Неоправданно большие сроки принятия решений по земельным, градостроительным, инвестиционным и иным вопросам развития бизнеса. «Бегство» субъектов предпринимательства в другие регионы. Большое количество муниципальных нормативно-правовых актов, противоречащих законодательству и содержащих коррупциогенные факторы.

Таким образом, прокуратуре удалось не допустить расширения сфер действия коррупционных факторов. Перечисленные индикаторы повышенной коррупционности в практике деятельности прокуратуры крупного города-миллионника позволили более эффективно спланировать меры прокурорского противодействия, оптимально распределить свои силы. По каждому из вычлененных направлений повышенной коррупционности предпринимались соответствующие меры прокурорского реагирования, которые позволили значительно ограничить сферу теневой экономики и не допустить бесконтрольного расходования муниципальных средств.

Эти же индикаторы могут быть использованы и в целях определения степени коррупционности территорий (муниципалитетов и субъектов федерации), в том числе на федеральном уровне. В настоящее время, когда компьютеризация и возможность выхода на различные уровни государственных и муниципальных сведений стали общедоступными, считаем вполне возможным создание на федеральном уровне Универсального программного продукта, который позволил бы дистанционно оценить уровень коррупции в каждом субъекте федерации и муниципальном образовании на основе совокупности экономических, социальных и других факторов.

Что бы хотелось в ней видеть?

Во-первых, необходимы научно проработанные критерии, поддающиеся некоему количественному просчету, что несложно сделать при современном уровне развития компьютеризации.

Во-вторых, необходимо определить государственный орган – оператора данной программы и обрабатываемых в ней сведений. Им может быть аппарат президента, правительства или Совета Безопасности РФ, Совет по противодействию коррупции при президенте РФ, Росфинмониторинг. Важно, чтобы этот орган смотрел на проблему не с узковедомственных позиций с точки зрения «погоны» за статистическими показателями, а с целью выявления и устранения реальных причин и условий. Для этого должна проводиться глубокая аналитическая проработка в разрезе регионов, ставиться задачи другим государственным, в том числе правоохранительным органам.

И, наконец, в-третьих, крайне важной представляется обеспечение открытости этой информации, доступа к программе правоохранительных и других государственных органов, институтов общественности.

Открытость информации об индикации коррупционных рисков позволит своевременно и эффективно организовывать меры противодействия как со стороны государственных структур и общественности, так и вынудит сами субъекты повышенной коррупционности добровольно принимать неотложные меры по исправлению сложившейся ситуации к лучшему.

Эффективное противодействие коррупции возможно только при условии применения комплекса мер, включающих в себя, прежде всего, предупредительные меры. Оперативное вмешательство и быстрое принятие решений в целях пресечения планируемого нарушения позволяет не только своевременно защитить интересы муниципалитета, но и дисциплинирует муниципальных служащих, предостерегая их от совершения коррупционных нарушений в будущем.

Список литературы

- 1.Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы. – М., 2003.
- 2..Эвристика // Словари и энциклопедии на Академике. – URL: [http:// www.dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/703585](http://www.dic.academic.ru/dic.nsf/ruwiki/703585) (дата обращения 27.11.2011).
- 3..Маркер // Википедия: Свободная энциклопедия. – URL: <http://www.ru.wikipedia.org/wiki/Маркер> (дата обращения 27.11.2011).

Носков С.В.,

*студент 5 курса,
Зеленодольский филиал ИЭУП (г. Казань)*

Борьба с коррупцией на законодательном уровне

На сегодняшний день, несмотря на эффективные меры борьбы, проблема коррупции является крайне важной в политической, экономической, социальной жизни не только России, но и всего мира. Каждый из нас уже на практике сталкивался со взяточничеством и знает, что это такое. Дело в том, что коррупция проявляется в самых разнообразных формах и видах и существует практически во всех сферах жизни общества. В широком понимании термин коррупция трактуется как использование должностным лицом своих

властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. Главным признаком является конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества. Проявление коррупции в России выражается в двух формах: низовая (мелкая, повседневная); вершинная (крупная, элитарная).

Коррупция не дает полноценно развивать демократическое общество, препятствует развитию бизнеса, как малого, так и крупного. Чиновники за подкуп, в соответствии с полномочиями в коммерческих структурах, дают разрешение заниматься видами деятельности, которые приносят крупный доход, т.е. дают привилегию быть богатыми. Это связано с отсутствием контроля или отсутствием возможностей применения санкций, что наталкивает работников и чиновников к злоупотреблению наделенной властью. С другой стороны в России серьезно осложнили ситуацию в нашей стране по сравнению с целым рядом стран, объективные сложности и многочисленные просчеты в осуществлении экономических реформ.

Если рассматривать вопрос о размерах и масштабах коррупции в современной России, и при этом сравнивая с ее уровнем 1980-х годов бывшего СССР, то попытки дать количественные оценки мало что объяснят. Рассматривать нужно не только масштабы этого явления, а сколько его качественных изменений коррупции на современном этапе по нескольким направлениям, таким как цели, предмет, сами участники отношений; положение государственного служащего в системе управления и основные мотивы его поведения.

На сегодняшний день в России из сферы коррупционных отношений выделяют личное потребление, предметом коррупционной сделки перестают быть некоторые факторы производства. Развиваться коррупции остается только в рамках воспроизводственного процесса, но тем не менее масштабы возрастают.

Коррупция в России влечет негативные последствия как для общества, так и для государства в целом, она пронизывает все слои общества: органы власти, общественные организации, предпринимателей.

Негативным последствиям подвергается экономическая безопасность страны. В результате продажности или недобросовестного исполнения чиновниками служебного долга скрытая от общих глаз криминальная экономика содержит почти 35% от всего валового внутреннего продукта. Коррупцией нарушаются такие механизмы рынка, как конкуренция, в плюсе остается сторона не конкурентоспособная, а давшая взятку.

Не обошелся без коррупции и рост организованной преступности. По оценкам МВД РФ, организованная преступность осуществляет контроль только половины частных фирм, больше половины банков и каждого третьего государственного предприятия.

К наиболее серьезным последствиям коррупция приводит в избирательном и бюджетном процессе. Эта коррупция начинается с выборов, продолжается в ходе выборов, в итоге приводит к недоверию властям и неуважению института выборов как общедемократической ценности. Коррупция в бюджетной сфере приводит как к опустошению бюджетных фонда, так и к потере доверия к стране для своих и иностранных вкладчиков.

В социальной сфере результатами коррупции являются рост имущественного неравенства, т.к. коррупция поддерживает несправедливое и незаконное распределение

средств в пользу узких групп, а осуществляется это за счет уязвимых слоев общества, что приводит к увеличению в обществе социальной напряженности.

Изучая антикоррупционную программу и основываясь на законодательство, такое как Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Постановление Правительства РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов «можно выделить основные меры по борьбе с коррупцией. Такими мерами являются повышение оплаты труда и социальных гарантий чиновникам, устранение немотивированных запретов и ограничений в области экономической деятельности, а также создание механизмов общественного контроля за работой органов власти и обеспечение независимости работы СМИ.

После принятия закона госслужащий обязан сообщать не только о своих доходах и наличии имущества, но и о доходах и имуществе своего супруга и детей. Помимо этого, госслужащий, в случаях склонения его к получению взятки, наделен обязанностью сообщать своему работодателю или в органы прокуратуры о данном факте. А владеющие акциями и ценными бумагами, обязаны передавать их в доверительное управление.

Данный закон, конечно, устраняет большое количество пробелов в праве, но все же эта проблема остается существовать.

К примеру, Водный кодекс РФ, который регулирует отношения, связанные с эксплуатацией и охраной водных ресурсов. В п. 5 ст. 36 ВК РФ имеется следующая формулировка: «При осуществлении государственного контроля и надзора за использованием и охраной водных объектов государственные инспектора имеют право», что означает не строгую обязанность инспектора о проведении мероприятий для пресечения нарушений, а только дает право выбора осуществлять надлежащий контроль или нет. Или Федеральный закон от 22.07.2005 № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации (ОЭЗ)» регулирует вопросы создания особых экономических зон, которые создаются в целях развития обрабатывающих отраслей экономики, высокотехнологичных отраслей, производства новых видов продукции, транспортной инфраструктуры, а также туризма и санаторно-курортной сферы. Он содержит для резидентов ОЭЗ открытый перечень нарушений и санкции. Но существует соглашение между резидентом и администрацией. И администрация, имея доминирующее положение, может диктовать свои условия, даже если они невыгодны другой стороне (п. 5 ст. 20, п. 5 ст. 30, п. 5 ст. 31.9 и др. в указанном ФЗ).

Даже в самом ФЗ «О противодействии коррупции» имеется коллизия. Сведения о доходах, об имуществе и т.д., представляемые государственными и муниципальными служащими, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну. То есть получается, что государственные служащие предоставляют информацию о собственном имуществе и доходах, и имуществе и доходах своих родственников не на всеобщее народное обозрение, а другим чиновникам.

Таким образом можно сделать вывод, что при выработывании механизма противодействия коррупции необходимо рассматривать все его элементы и стороны и устранять противоречия для дальнейшего совершенствования аппарата борьбы с коррупцией.

Проблема России в борьбе с коррупцией скрывается в том, что борьба осуществляется не с причинами взяточничества, а с ее последствиями. Необходимо смотреть в ко-

решать эту проблему системно, упорядоченно, может такой подход смог бы принести нам пользу и результат.

В качестве мер воздействия возможно создание специального аппарата или структур регулирования и контролирования государственных органов.

Законодательство, противодействующее коррупции, должно быть основано не на закреплении с каждым разом более жестких мер ответственности, а на четком ограничении госслужащих от осуществления какой-либо хозяйственной деятельности.

Таким образом, законодательство для предотвращения коррупции в системе государственных органов власти должно руководствоваться двумя правилами, которые должны быть фундаментом:

- 1) государственные органы и органы местного самоуправления не должны извлекать для себя прибыль или иную выгоду из осуществления своих властных полномочий;
- 2) так же не должны осуществлять какую-либо иную деятельность, которая направлена на извлечение дохода.

Охотский И.Е.,

аспирант,

*Московский государственный институт
международных отношений (Университет) МИД России*

Правовые аспекты отечественного исторического опыта противодействия коррупции: генезис советского периода

Коррупция – серьезнейшая проблема для любого государства. Коррупция как негативное социальное явление, своими корнями уходит в средневековую эпоху. Нарботанный исторический опыт по ее сдерживанию и пресечению достаточно богат и представляет немалый научный и практический интерес. Однако, только сейчас люди по-настоящему осознали опасность коррупции и достаточно широким фронтом развернули работы по системному устранению ее причин и последствий¹. Поэтому объективное знание истории поможет в осознании современных тенденций борьбы с коррупцией.

История показывает, что не удалось победить коррупцию как негативное социальное явление и в иной экономической формации основанной на коммунистических принципах. Новая власть, пришедшая на смену самодержавию, имела четкое представление об опасности коррупционных проявлений в централизованном государстве.

Исторический опыт борьбы с коррупцией в советский периода начинается с принятия Декретов «Об уничтожении сословий и от гражданских чинов» от 23.11.1917 и «Об уравнивании всех военнослужащих в правах» от 29.11.1917. Взятничество и покушение на него квалифицировались как серьезные преступления. Позже прямо говорилось, что там, где процветает взятка политике делать нечего, все государственные решения в таком случае «повиснут в воздухе» и «не приведут ровно ни к каким результатам».

¹ См.: Антикоррупционная политика: учеб. пособие / под ред. Г.А. Сатарова. – М., 2004. - С. 262-263.

В апреле 1918 г. В.И. Ленин в «Очередных задачах советской власти» писал, что успех борьбы с бюрократическими извращениями и волокитой может быть обеспечен лишь при условии прочных, одновременно гибких и эластичных связей советской власти с народом, при условии, если бюрократы будут шельмоваться в прессе и подвергаться строгим наказаниям. Истоки негативных проявлений В.И. Ленин видел в «плохих законах», в «нашей пропаганде», в «оторванности власти от народной массы», в тех коммунистах, которые не только не умеют, но и мешают бороться «с волокитой и взяткой»¹.

Декрет СНК РСФСР «О борьбе со взяточничеством» от 08.05.1918 стал первым нормативно-правовым актом Советской России, предусматривающим уголовную ответственность за взяточничество – лишение свободы с параллельным применением принудительных работ на срок до 5 лет. Даже покушение на взятку квалифицировалось как тяжкое уголовное преступление. Устанавливался классовый принцип ответственности: лица, принадлежавшие к имущим классам и стремящимся с помощью своего богатства сохранить и приумножить свои преимущества, приговаривались к более тяжким и неприятным принудительным работам. Их имущество конфисковывалось, к коррупционерам применялись самые строгие меры вплоть до расстрела.

В начале 20-х годов в стране приступили к формированию государственного механизма по борьбе с коррупцией. В принятый в мае 1922 г. Уголовный кодекс были внесены кардинальные изменения: устанавливалась смертная казнь, как за получение, так и за дачу взятки. Более того, декрету была придана обратная сила. Определенные изменения в лучшую сторону наступили. Но было немало и негативного. В сентябре того же года Совет труда и обороны образовывает специальную комиссию по борьбе со взяточничеством. Аналогичные ведомственные комиссии были созданы на местах, которым было дано право не только расследовать, но и привлекать к ответственности и тех, кто давал взятки, и тех, кто их брал, а также тех, кто, зная о взятке, не разоблачал взяточников. Рекомендовалось чаще устраивать показательные антикоррупционные процессы. Все понимали что нужно победить коррупцию, которая «охватила, как будто тисками, все наши хозяйственные учреждения»².

Пленум ЦК РКП(б) от 25-27.10.1924 г. снова возвращается к вопросам соблюдения революционной законности, борьбы против всех видов административного произвола, злоупотреблений и бюрократизма, ужесточения юридической ответственности за подобного рода противоправные деяния, вплоть до привлечения к суду и подробного освещения в печати³. В.И. Ленин настаивал на самых строгих мер вплоть до применения расстрела. При этом понятие «коррупция» не использовалось. Нормативное закрепление получили лишь наиболее распространенные правонарушения коррупционного характера.

В годы НЭПа взяточничество ушло в подполье. Коррупция стала менее очевидной и как социальное явление официально перестала существовать. Государство, даже взяв курс на либерализацию экономической сферы, в целом, в своих оценках происходящего становилось все более тоталитарным и идеологизированным. Злоупотребления, прежде всего в торговле, бытовом обслуживании, снабжении, строительстве и т.д. расценивались как отдель-

¹ См.: Ленин В.И. Полн. Собр. Соч. т. 36. С. 205–206; т. 53. С. 164–165, т. т. 44. С. 171.

² Война со взяточничеством //Еженедельник советской юстиции. 1922. № 36. 6 октября.

³ См.: КПСС в резолюциях, Т. 3. С.137–139.

ные слабости и досадные недостатки пролетарской государственности. И такая трактовка коррупции оставалась долгие годы. На официальном уровне постепенно сложилось мнение, что социалистическому обществу коррупция как системное явление не характерна, что глубинные причины коррупционных преступлений скрыты в пережитках капиталистической эксплуататорской системы, старого образа жизни и старого мелкобуржуазного сознания.

Обострение социальных проблем, вызванных ВОВ, спровоцировало общий рост преступности и коррупции. В постановлении ЦК КПСС от 2.08.1958 «О серьезных недостатках в рассмотрении писем, жалоб и заявлений трудящихся» в качестве основы многих злоупотреблений рассматривалась волокита, бюрократизм и т.п. Ответственность за взяточничество, злоупотребление служебным положением и попустительство устанавливалась Уголовными кодексами 1922, 1926 и 1960 гг. В этих законах регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провакацию взятки. Однако далее проблематика коррупции из юридической практики и из юридической науки, практически выпадает. В государственных актах говорилось о нарушениях трудового законодательства, нарушениях плановой дисциплины, расточительстве, слабостях народного контроля и пр. Но только не о коррупции. Ставились задачи борьбы с приписками, хищениями, бесхозяйственностью, волокитой и бюрократизмом¹, но все это в лозунговом формате – «обратить внимание», «усилить», «развивать», «нацелить» и пр.

Складывалось впечатление, что коррупции при советской власти, в принципе, не существовало. Считалось, что коррупция – понятие собирательное, включающее в себя множество самых различных правонарушений и аморальных поступков и действий в ущерб интересам общества и государства. Коррупция рассматривалась как отношения между отдельными членами общества и должностными лицами с целью использования должностных полномочий и социального статуса в корыстных интересах в ущерб интересам третьей стороны – общества, государства, предприятия. Именно тогда, она стала базовым элементом «теневой экономики», отчуждения народа от власти и падения общественных нравов.

Последний шанс выправить положение представился в девяностые годы. Январский (1987 г.) пленум ЦК КПСС рассматривает вопрос о борьбе с бюрократизмом, а в июле принимается постановление «О необходимости усиления борьбы с преступностью в экономической сфере». Но эти, в целом, сильные политико-правовые акты уже не имели практически никаких юридических последствий. Разрушение (разграбление) народно-хозяйственного комплекса страны развернулось по всему фронту. Говорить о коррупции стало бессмысленно, она стала приобретать всеобщий характер. Сказывались «1) быстрый переход к новой экономической системе, не подкрепленный обязательной правовой базой и правовой культурой; 2) политическая нестабильность; 3) распад существовавшей государственно-партийной системы контроля; 4) слабость судебной системы, безнаказанность при явном нарушении законодательства; 5) бесконтрольное перераспределение материальных средств и ошибки при проведении экономических реформ»².

¹ См.: Постановление ЦК КПСС от 5 апреля 1977 г. «О работе партийных и советских органов Иркутской области по повышению роли правовой службы на предприятиях промышленности, сельского хозяйства и строительства в свете решений XXIV съезда КПСС»

² Манько А.В. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. – М., 2012. – С. 233.

Организационно-правовой механизм борьбы с коррупцией в годы советской власти отличался рядом специфических особенностей.

Во-первых, коррупция и как научное понятие, и как социальное системное явление официально не признавалась. Вместо понятия «коррупция» использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство». Получалось, что, отрицая термин «коррупция», отрицали наличие коррупции как реального социального явления, заведомо обрекали на неудачу всякие усилия по ее юридической квалификации и созданию адекватного антикоррупционного действия.

Во-вторых, причины возникновения коррупционных проявлений связывались только лишь с условиями эксплуататорского буржуазного государства, классового антагонистического общества и, что Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, создала государственно-административный аппарат принципиально нового бесклассового типа, которому коррупция в принципе не характерна. В качестве причин коррупционных проявлений указывались классово-антагонистические отношения и чисто субъективные факторы: недостатки в кадровой работе партийных и хозяйственных органах того периода, слабости правового и нравственного воспитания, беспринципность правоохранительных структур.

Правда, то, что этот вывод далек от истины, по сути, признавалось руководством партии. Особенно, когда анализировались проблемы состояния законности и роста массовости коррупционных проявлений. В записке Отдела административных органов ЦК КПСС и КПК при ЦК КПСС об усилении борьбы со взяточничеством в 1975–1980 гг., датированной 21.05.1981, указано, что в 1980 г. выявлено более 6 тысяч случаев взяточничества, что на 50% больше, чем в 1975 г.¹ Обращалось внимание на появление организованных преступных группировок – дело уже не ограничивалось бытовой коррупцией. Здесь же были представлены и основные формы коррупционных 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; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые нарушения управленческой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам; плохая работа с общественным мнением.

В-третьих, двойные стандарты и отсутствие последовательности антикоррупционного действия, практически полная неприкосновенность высших партийных, советских, комсомольских, хозяйственных руководящих работников, что сводило «на нет» все усилия по противодействию коррупции.

В-четвертых, с коррупцией в среде государственного аппарата боролись исключительно силами самого же аппарата. Партийные и хозяйственные органы того периода и органы народного контроля скорее идеологически и формально на бумаге имитировали борьбу, чем занимались ею по существу.

В-пятых, коррупция выступала в качестве хотя и противоправного, но единственного возможного средства рыночного регулирования, внедрения рыночных механизмов в

¹ См.: Эминов В.Е., Максимов С.В. Коррупционная преступность и борьба с ней. М., 2001. – С. 11.

плановую экономику и административно-командную систему партийно-государственного управления. Выступала в форме так называемой теневой экономики.

Но с уходом советского государства, коррупция не ушла, сменились лишь условия, ее формы и масштабы. Коррупция превратилась в сеть органически взаимосвязанных между собой коррупционных практик, а со временем – в явление **системного общегосударственного масштаба**. Объективная реальность потребовала применения антикоррупционного законодательства, введения в оборот новых стратегически ориентированных правовых и организационно-управленческих механизмов эффективного противодействия этому опасному криминальному явлению.

Уроки для современности: коррупция в России всегда была ключевой проблемой для власти и всего общества, взятка с древних времен была в нашей стране самой опасной формой посягательства на устои государства; российское государство на всех этапах своего существования показало свою неспособность противостоять инерции коррупционного разложения; коррупция постепенно стала нормой для значительной части политиков, служащих государственного аппарата и частного бизнеса; не обеспечили ощутимый успех ни повышения объемов жалования, ни классовый подход к формированию государственной службы, ни ужесточения партийного контроля и уголовной ответственности. Следует также помнить, что усердие в этом деле необходимо, но не бюрократическое, а тем более не тоталитарное. Такой подход может породить лишь раздражение в обществе, падение авторитета власти и новый, еще более мощный всплеск коррупции.

Павлов А.Ф.,

уполномоченный по противодействию коррупции

Миронов С.В.,

начальник отдела обеспечения деятельности,

Уполномоченный по противодействию коррупции в Ульяновской области

К ВОПРОСУ ОБ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИИ ЧЕРЕЗ СОЗДАНИЕ ЕДИНОГО АНТИКОРРУПЦИОННОГО ОРГАНА

В периодической печати и научной литературе время от времени высказываются мнения о целесообразности создания в России специальной антикоррупционной структуры по примеру Сингапура, Гонконга и некоторых других государств. Проблема коррупции видится в этом ракурсе легко разрешимой, само решение привлекает своей организационной простотой и воспринимается экспертами в качестве панацеи в современной российской практике поголовного мздоимства и круговой поруки.

Однако единства мнений в вопросе о способе организации такой структуры нет, в связи с чем условно можно выделить две основные позиции. Сторонники первой ратуют за организационную обособленность антикоррупционной структуры и приводят в пример достаточно быстро достигнутое странами, имеющими подобные органы, снижение общего уровня коррупции, что отмечается в рейтингах международных организаций

[1; 2; 3]. Представители второй позиции отстаивают тезис о том, что отдельные антикоррупционные органы создаются в основном в развивающихся странах, а в государствах с установившимися институтами власти такие структуры встраиваются в существующий государственный механизм [4].

При этом сторонники обеих точек зрения, как правило, под единым антикоррупционным органом понимают наделенный полномочиями по проведению предварительного расследования преступлений коррупционной направленности организационно обособленный правоохранительный орган либо специальное подразделение, учрежденное в органах предварительного расследования или в органах надзора за исполнением законодательства.

Вне зависимости от того, каким видится механизм противодействия коррупции, при определении стратегии ее минимизации необходимо учитывать политические, исторические и правовые особенности развития российской государственности и менталитет наших сограждан. Рассматривая это во взаимосвязи, можно придти к неоднозначному выводу об эффективности практической реализации идеи создания специализированной антикоррупционной структуры, действующей только лишь в направлении выявления, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных преступлений (то есть, только лишь в направлении борьбы с коррупцией).

Главное, чем прельщает идея учреждения единого антикоррупционного органа – это ожидание увеличения количества расследуемых дел коррупционной направленности и повышения качества процедуры расследования. Это действительно может быть достигнуто за счет повышения профессионализма следователей, специализирующихся на применении ограниченного перечня статей Уголовного кодекса РФ. Можно предположить, что на определенный процент количество раскрытых дел коррупционной направленности увеличится, и среди расследуемых дел вырастет доля коррупционных преступлений, совершенных чиновниками среднего и высшего звена, ведь именно этого и ждет от власти общество. Но станет ли рост количественных показателей раскрываемых преступлений основанием для диалектического перехода процесса борьбы с коррупцией в новое качество, характеризующее уже не столько увеличением количества раскрываемых преступлений, сколько сопоставимым сокращением доли совершаемых? Сможет ли новый орган воздействовать на российских граждан, воспитанных по принципам «закон что дышло» и «один раз живем», заставив их разом изменить свои принципы и стереотипы поведения?

Пока российская политическая элита ищет ответы на этот вопрос, общество предлагает свои методы решения проблемы, в числе которых – уже названный способ создания единого антикоррупционного правоохранительного органа и усиление наказания для коррупционеров [5].

Российская история содержит немало примеров установления государственных запретов на коррупционные проявления и жесткого преследования взяточников. Псковская, Новгородская судные грамоты, Судебник Ивана III стали первыми правовыми актами, установившими запреты на отдельные проявления коррупции, в частности, на получение судьями, князьями и посадниками «тайных посулов». Тенденция законодательного запрещения наказаний для чиновников была продолжена в Судебнике Ивана IV, который ввел в нормативный оборот понятия «мздоимство» и «лихоимство». Соборное уложение 1649 г. в качестве меры наказания стало предусматривать конфискацию имущества.

Указом Петра I от 24 декабря 1714 г. «О воспрещении взяток и посулов и о наказании за оное» было установлено, что взяточник должен быть «... весьма жестоко на теле наказан, всего имущества лишен... и из числа добрых людей извержен или и смертию казнен будет».

Принятое в 1845 г. Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных существенно развивало нормы об ответственности за взяточничество и другие проявления коррупции.

Советская власть в начале своего становления привнесла в борьбу с коррупцией самые суровые методы. С ослаблением в 60–70 гг. прошлого века репрессивных методов управления коррупция вошла в быт советских граждан, получив название «блат» [6; 7].

Как учит история, ни простое нормативное установление запретов, ни применение строгих мер наказания не давали сколько-либо значимых результатов в снижении общего уровня коррупционных проявлений, давая лишь временный эффект, который мгновенно исчезал вместе с ослаблением контроля государства.

Отметим, что недавняя практика возбуждения серии громких уголовных дел в отношении высокопоставленных чиновников, имевших прямое отношение к руководству Министерства регионального развития Российской Федерации и Министерства обороны Российской Федерации, свидетельствует о том, что истинная причина отсутствия до настоящего времени подобных успехов в расследовании резонансных коррупционных преступлений по фактам хищений бюджетных средств на многомиллиардные суммы кроется вовсе не в способе организации работы следственных органов, а в наличии или отсутствии мотивации власти реагировать на общественный запрос на активные действия государства по контролю уровня коррупции.

В таком контексте следует понимать, по нашему мнению, общественный запрос на активизацию борьбы государства с коррупцией, прозвучавшей в ходе недавних многотысячных протестных акций, организаторы и участники которых прямым образом проводили связь между эффективностью принятия мер по снижению уровня коррупции в России с легитимностью всей российской власти [8]. Вместе с закономерными последствиями интеграции Российской Федерации в мировое экономическое пространство, требующей ведения «чистой игры» в бизнесе, и осознанием российским политическим истеблишментом взаимосвязи неминуемого отставания России от других государств в развитии науки, промышленности и других стратегических сфер экономики при сохранении существующего уровня коррупции, которая к тому же стала напрямую угрожать национальной безопасности [9], общественно-политическая ситуация привела к выдвиганию на первый план новых приоритетов в системе государственного управления, в том числе и антикоррупционной политикой, основным принципом которой становится сотрудничество государства с институтами гражданского общества и предупредительный характер принимаемых мер. Учитывая, что преступления коррупционной направленности всегда отличались высокой степенью латентности, в связи с чем пресечение и расследование таких преступлений будет всегда затруднительным, борьба как единственный способ устранения этого зла даже путем создания единого органа не станет панацеей.

Рассматривая учреждение антикоррупционного органа с правовой точки зрения, отметим, что российская правовая мысль не разделяет идею механического заимствования

правовых норм другого государства «в готовом виде». Правовое регулирование общественных отношений будет лишь тогда эффективным, когда правовые нормы выразят интересы большинства людей, будут основаны на нравственной и этической оценке ими коррупции как неприемлемой модели общественного поведения. Недаром русские правоведы В.С. Соловьев, И.А. Ильин и другие под правом понимали юридически оформленную мораль и минимум нравственности.

Опросы общественного мнения показывают, что наши сограждане, с одной стороны, неодобрительно оценивают коррупцию как общественное явление, а с другой стороны, достаточно толерантно относятся к своему участию в коррупционных поступках [10]. В ходе проведенного в 2010 г. в Ульяновской области социологического исследования 37,5% респондентов признали взятки фактором, разлагающим общество и еще 14,6% назвали их ненужной, лишней платой. При этом специально сформулированная серия вопросов позволила определить отношение людей к взяточникам, которых респонденты характеризовали прежде всего как жертву системы (33%) и людей, живущих одним днем (24,7%).

Такая система «двойных стандартов» в менталитете российских граждан, собственно говоря, и является главной причиной и первоисточником сохранения высокого уровня коррупции в российском обществе на всех этапах его развития. Правовая культура и правосознание россиян позволяют интерпретировать коррупционные поступки как действия, совершаемые, что называется, «в порядке вещей», часто не осознаваемые как незаконные. Что делать, если на одном из этапов исторического развития нашего государства взятки не только не объявлялись вне закона, но и были легальным способом оплаты труда местных чиновников (система «кормлений» на Руси).

Взятки предпринимательским сообществом воспринимаются как «обычай делового оборота», а к лицам, задержанным за их дачу или получение, общественное мнение относится лояльно, зачастую не только не осуждая виновного, но и находя основания для оправдания его действий. Данное утверждение применимо, прежде всего, в отношении лиц, совершивших коррупционные преступления бытовой направленности и не ассоциируемых с властными органами. Резкое общественное неодобрение коррупционного поступка имеет место в случае, если взяточником оказался чиновник.

По нашему мнению, именно с «дуализмом нравственных ориентиров» в общественном создании и нужно бороться всеми доступными способами, если ставить целью реальное снижение уровня коррупции в государстве на долгосрочную перспективу.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции¹ раздел о мерах по предупреждению коррупции предшествует разделу о мерах, принимаемых правоохранительными органами. Аналогичный подход мы наблюдаем и в содержащемся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² определении термина «противодействие коррупции». Такое размещение правового материала не кажется случайным, ведь законодатель этим подчеркивает приоритет профилактических антикоррупционных мер по отношению к пресекательным.

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 26. – Ст. 2780.

² Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

В обществе распространено мнение о том, что действующая система профилактики коррупции – это набор неких неэффективных и ограниченных действий, которыми государство пытается подменить реальную борьбу с коррупцией. Действительно, предупреждение коррупции не будет иметь сколь-либо значимых результатов, если к ее организации относиться формально и бессистемно. Совершенно иной результат может быть получен в результате ее профессионализации и специализации: применяемые в ходе предупреждения коррупции специальные технологии, основанные на знании человеческой психологии, помогут постепенно распространить в обществе устойчивое неприятие к участию в совершении коррупционных поступков и сформировать отношение к ним как к действиям постыдного характера, устранив тем самым первопричину коррупции [11, с. 76]. И главным результатом такой профилактической деятельности должно стать вовлечение гражданского общества в противодействие коррупции, как это происходит в демократических странах с низким уровнем коррупции [12]. В противном случае любая государственная антикоррупционная политика, по нашему мнению, будет обречена на провал и примет форму «компанейщины».

Представляется, что именно такому организационному оформлению профилактики коррупции в масштабах всего государства и следует уделить особое внимание на современном этапе организации противодействия коррупции. Созданием единого постоянно действующего и организационно независимого органа, действующего в сфере организации профилактики коррупции и наделенного полномочиями по оказанию консультаций субъектам антикоррупционной политики, участвующего в оценке уровня распространенности коррупции в отдельных субъектах Российской Федерации и проводящего мониторинг проблем, возникающих на стадии правоприменительной практики законодательства о противодействии коррупции, будет обеспечена возможность аккумулирования полезных антикоррупционных инициатив с последующим лоббированием их нормативного закрепления и ретрансляцией положительного опыта. Созданием органа с означенными функциями будет обеспечена возможность объединения усилий разобщенных антикоррупционных подразделений властных органов, общественных объединений, действующих в сфере профилактики коррупции, представителей общественности, в направлении повышения качества предупреждения коррупционных деяний путем отбора лучших антикоррупционных методик.

Организационное оформление деятельности такой структуры вполне может быть реализовано путем создания, например, специального федерального агентства по вопросам профилактики коррупции либо института уполномоченного по профилактике коррупции при главе государства.

Основой для вышесказанного стали вовсе не теоретические домыслы авторов этой статьи, а их многолетний опыт практической профессиональной деятельности в направлении организации профилактики коррупции в отдельном субъекте Российской Федерации.

Ульяновская область стала первым российским регионом, воплотившим на практике положения ст. 6 Конвенции ООН против коррупции об органе по предупреждению и противодействию коррупции, что выразилось в централизации функций по координации мер по предупреждению коррупции в государственных органах и подведомственных им учреждениях в полномочиях специализированного должностного лица – уполномоченно-

го по противодействию коррупции, организационно и функционально независимого от органов государственной власти и органов местного самоуправления¹. Главным его предназначением является аккумулирование лучших моделей антикоррупционных технологий с последующим обеспечением их нормативного закрепления и реализации на практике.

Средством этого стала созданная им система координации направлений профилактики коррупции, принимаемых органами государственной власти и органами местного самоуправления муниципальных образований, реализуемых специально закрепленными за ними должностными лицами в каждом государственном и муниципальном органе.

Уполномоченный по противодействию коррупции не ограничен функционально одной лишь координацией антикоррупционных мер. Он сам является активным субъектом антикоррупционной политики и наделен рядом полномочий, дополняющих и развивающих меры по профилактике коррупции, определенные федеральным законодательством.

Важнейшей его функцией является антикоррупционный анализ всех проектов нормативных правовых актов регионального уровня на предмет выявления в них зон коррупционного риска и коррупциогенных факторов, по разным причинам не устраненных разработчиками при проведении антикоррупционной экспертизы. Это позволяет предотвращать легализацию коррупционных схем в региональном законодательстве в тех случаях, когда антикоррупционная экспертиза оказывается бессильной. Ежегодно до 15% проектов нормативных правовых актов, регулирующих движение финансовых средств в общей сложности на сотни миллионов бюджетных рублей, отклоняются уполномоченным по противодействию коррупции и возвращаются на доработку по вышеназванной причине.

Не менее важной его функцией является организация проведения антикоррупционного мониторинга, выражающегося, во-первых, в оценке степени эффективности принятия всего комплекса законодательно установленных мер по профилактике коррупции государственными и муниципальными органами Ульяновской области, и, во-вторых, в мониторинге уровня коррупции в муниципальных образованиях региона. Методика последнего вида мониторинга была разработана совместно с автономной некоммерческой организацией «Национальный институт системных исследований проблем предпринимательства» и представляет собой расчет интегрального показателя, основанного на обобщении разнородных данных (результатов социологических исследований, статистики итогов расследования уголовных дел по преступлениям коррупционной направленности и др.) и дающего представление о степени распространенности коррупционных проявлений в том или ином муниципалитете.

Еще одним важным направлением деятельности уполномоченного по противодействию коррупции стало обеспечение использования в учебно-воспитательном процессе в общеобразовательных учебных заведениях региона элементов антикоррупционного воспитания на уроках «История», «Обществознание» в старших классах. Элементы антикоррупционного образования и воспитания применяются в соответствии с учебно-методи-

¹ Наименование этой должности было сформулировано до вступления в силу Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». В контексте норм этого закона более правильным было бы обозначить эту должность как «Уполномоченный по профилактике коррупции».

ческим комплексом, разработанным областным институтом повышения квалификации и переподготовки работников образования.

Уполномоченный по противодействию коррупции является координатором и соисполнителем областной программы противодействия коррупции, наделен полномочиями по рассмотрению обращений граждан, содержащих информацию о проявлении коррупции, организует деятельность общественных советов в муниципальных образованиях, проводит конкурсы социальной антикоррупционной рекламы, стимулирует СМИ в освещении темы противодействия коррупции, выделяет гранты для некоммерческих организаций, действующих в сфере профилактики коррупции, и др.

Совместно с председателем областной счетной палаты он стал инициатором изменения порядка подготовки проектов региональных целевых программ путем создания специального экспертного аналитического органа, детально оценивающего качество финансово-экономических расчетов запрашиваемых бюджетных средств. Он также приступил к формированию системы, обеспечивающей принцип неотвратимости ответственности чиновников за совершение деяний, повлекших нарушение бюджетного законодательства. Уполномоченный по противодействию коррупции координирует деятельность специальных инспекторов в органах исполнительной власти региона, в обязанности которых входит исключительно решение вопросов организации профилактики коррупции в соответствующем органе власти.

Предпринятые меры позволили, во-первых, повысить качество принимаемых профилактических мер в органах государственной власти, во-вторых, вовлечь в профилактику коррупции представителей общественности, в-третьих, сформировать механизмы, препятствующие лоббированию чиновниками законодательной легализации коррупционных схем. На страницах научной и специальной литературы опыт Ульяновской области приводится в качестве передовой практики [13, с. 44; 14, с. 13; 15, с. 59].

Практика правоприменения антикоррупционного законодательства выявила потребность в едином и четком регулировании и координации принимаемых мер по профилактике коррупции как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Все это является закономерным следствием развития и определенным результатом проводимой в России антикоррупционной политики. Но для перехода ее на качественно новый уровень необходимо воздействовать уже не столько на последствия коррупции, сколько на ее причины, что может быть достигнуто только профилактическими мерами, принимаемыми совместно с гражданским обществом, путем трансформации отдельных разрозненных практик в сфере профилактики коррупции в единый координируемый процесс.

Список литературы

1. Взятка с занесением // Российская газета. – 2012. – 28 сентября. – № 5897.
2. Кимлацкий О.А., Мачульская И.Г. О состоянии борьбы с коррупцией в Российской Федерации // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Актуальные проблемы противодействия коррупции». – 2008. – № 6 (351). – URL: http://www.council.gov.ru/files/analitical_bulletin/309.zip
3. Юсупов М.Р. Институты гражданского общества и предпринимательства в России как субъекты и фактор реализации и совершенствования антикоррупционного

законодательства // Аналитический вестник Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «Противодействие коррупции: проблемы и перспективы законодательного обеспечения». – 2012. – № 10 (453). – URL: http://www.council.gov.ru/inf_sl/bulletin/item/416/4. Медведев провел заседание Открытого Правительства по борьбе с коррупцией. – URL: http://большоеправительство.рф/events/1265/?sphrase_id=16234

5. Борьба с коррупцией: проблема не в законах, а в их исполнении? // Пресс-выпуск ВЦИОМ № 1081. – URL: <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=10891>

6. Качкина, Т.Б., Качкин А.В. Коррупция и основные элементы стратегии противодействия ей: учеб. пособие. – Ульяновск: Областная типография «Печатный двор», 2010. – 80 с.

7. Григорова Т.В. Коррупция в России: история и современность // Сибирская финансовая школа. – 2009. – № 1. – С. 47–51.

8. Новая антикоррупционная кампания: народу понравилось. – URL: <http://www.forbes.ru/sobytiya-column/216048-pochemu-ne-stoit-radovatsya-gromkim-razoblaceniyam>

9. Федотов Д. А. Коррупция как внутривластная угроза современной России // Вестник Читинского государственного университета. – 2007. – № 2. – С. 79–84.

10. Предрасположенность жителей Ульяновской области к совершению коррупционных поступков (материалы социологического исследования). – URL: http://anticorrupt-ul.ru/attfiles/predraspol_apr2010.pdf

11. Булгакова И.Г. Некоторые аспекты профилактики коррупции в органах государственной власти // Журнал российского права. – 2012. – № 8. – С. 75–80.

12. Литвинова Ю.И. Правовые формы институционализации антикоррупционной политики в российской государственности: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. – Ростов н/Д, 2006 – 27 с.

13. Смирнов Н.В. Региональная антикоррупционная политика // Антикоррупционер. – 2010. – № 5. – С. 40–46. – URL: http://anti-corruption.ru/2010/5/regional_policy

14. Хабриева Т.Я. Научно-правовые проблемы противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 7–14.

15. Рафалюк Е.Е., Власова Н.В. Юридическая наука в поиске правовых механизмов противодействия коррупции // Журнал российского права. – 2012. – № 7. – С. 43–68.

Палачев Д.С.,

ведущий специалист,

Министерство по делам молодежи, спорту и туризму Республики Татарстан

Сезонная коррупция: понятие и содержание

Традиционно проблема преступности является наиболее острой, актуальной и социально значимой для общества. Общеизвестно, что крайне негативной и опасной разновидностью преступности является преступность коррупционная, которая является крупнейшим препятствием к экономическому, политическому, социальному и правовому развитию любого государства. Причем утверждения некоторых политиков, что коррупция – это одна из специфических традиций русского народа, не имеет под собой достаточных оснований

и служат для самооправдания преступников. Ведь «коррупция – хроническая и неизлечимая болезнь любого государственного аппарата всех времен и всех народов»¹.

Для начала определимся в понятиях. Термин «коррупция» имеет различные трактовки. Согласно международно-правовым документам это злоупотребление доверенной властью ради личной выгоды, а в отечественной криминологии данное явление имеет следующие значения: 1) элемент организованной преступности; 2) специфичный вид экономической преступности; 3) самостоятельный вид преступности; 4) одна из форм проявления политической преступности². Определение понятия коррупции, приведенное в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 № 273-ФЗ³, считаем неудачным, поскольку оно не содержит сущностных характеристик этого явления, а лишь перечисляет коррупционные правонарушения. Поэтому будем базироваться на приведенном выше определении, бытующем в документах международных организаций.

Заявление о том, что Россия добилась значительных успехов в противодействии коррупции, наверное, будет слишком смелым. Требуются новые подходы в познании этого явления, которые способны привести к повышению эффективности такого противодействия. Интересным и перспективным в этой связи представляется исследование такого феномена как сезонность коррупции.

Сезонная преступность – это часть преступности, характеризующаяся циклическим (повторяющимся) характером колебаний по количествам совершенных общественно опасных деяний за сопоставляемые одинаковые по срокам промежутки (периоды) времени внутри более крупного временного периода, имеющая закономерности уменьшения (увеличения) в количестве в зависимости от таких периодов (сезонов). Сезонность в самом общем виде заключается в периодических (циклических) колебаниях в рядах данных, которые имеют тенденцию повторяться на протяжении нескольких лет примерно в тот же самый период с одинаковой степенью интенсивности⁴.

Бесспорно, что существуют коррупционные преступления, имеющие сезонный характер. Под сезонной коррупцией мы предлагаем понимать совокупность коррупционных преступлений, которые характеризуются уменьшением (увеличением) количества в зависимости от сезона или иного определенного повторяющегося отрезка времени. Анализ коррупционных преступлений, которым свойственна сезонность, позволит выработать предложения по мерам их пресечения и предупреждения в зависимости от периода (времени года, сезона).

В связи с этим предлагаем ввести термин «сезонная коррупция». Под «сезонной коррупцией» мы понимаем часть коррупции, характеризующаяся повторяющимся (циклическим) характером по количествам совершенных преступлений коррупционного характера за определенный период времени (сезон).

¹ Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. – СПб.: Альфа, 1997. – С. 4.

² Бикеев И.И., Бикмухаметов А.Э., Газимзянов Р.Р., Гарипов И.М., Кабанов П.А., Максимов С.В., Мартынович Т.С., Райков Г.И., Садеев М.М., Фролова И.И., Чирков Д.К., Юсупов И.М. Коррупция и антикоррупционная политика: Терминологический словарь / под общ. Ред. Г.И. Райкова, П.А. Кабанова, Д.К. Чиркова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М.: МедиаПресс, 2010 – С. 36

³ Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52 (ч.1). – Ст. 6228.

⁴ Палачев Д.С. Некоторые вопросы сезонности преступности // Следователь. 2008. № 9 (125). – С. 43–45

Следует выделить коррупционные преступления, которые подвержены феномену сезонности. Конечно, наибольшее количество коррупционных преступлений относится к взяточничеству.

Коррупционные преступления в военных комиссариатах в значительной степени зависят от работы призывных комиссий, которые, как известно, наиболее активно работают во время призыва, т.е. весной и осенью. Именно в эти периоды призывников вызывают повестками, направляют на медицинские комиссии и т.д. Естественно, что увеличение контактов с людьми, желающими избежать призыва, приводит к росту числа коррупционных предложений.

Коррупционные преступления в образовательных учреждениях тоже часто характеризуются сезонностью. Так, активным периодом взяточничества является период устройства ребенка в школу (май-август), время сдачи единого государственного экзамена (ЕГЭ) выпускниками школ (май-июнь), время поступления в вузы (июнь-сентябрь), а также экзаменационных сессий в высших учебных заведениях. Нечистые на руку преподаватели вузов осенью и весной не упускают возможности повысить свое материальное благосостояние. В летне-осенний период коррупционным преступлениям также подвержены дошкольные образовательные учреждения, незаконное устройство детей в которые посредством дачи взятки очень распространено. Здесь существует несколько способов: а) путевка в любой детский сад населенного пункта за вознаграждение, а также оформление ходатайства в администрацию населенного пункта по внеочередному выделению путевки на ребенка от имени депутата любого уровня, сотрудников органа исполнительной власти или какой-либо организации за вознаграждение (коррупция на уровне администрации населенного пункта); б) путевка в любой детский сад района или населенного пункта за вознаграждение (коррупция на уровне районных отделов образования); в) путевка в конкретный детский сад в обмен на материальную помощь детскому саду или за вознаграждение (коррупция на уровне заведующих детскими садами).

Коррупционные преступления в таможенных органах также испытывают влияние фактора сезонности. Совсем недавно были возбуждены уголовные дела и проведены аресты в таможенных органах. К уголовной ответственности привлекали целые смены сотрудников, что говорит о масштабном коррумпировании данного ведомства. Здесь следует отметить следующую особенность – сезонные таможенные пошлины, применяемые в целях оперативного регулирования ввоза и вывоза отдельных товаров, чаще всего это товары, объемы производства и реализации которых зависят от времен года (сельскохозяйственная продукция, меховые изделия). Бесспорно, что стремление избежать выплаты таких пошлин могут стимулировать рост количества коррупционных предложений.

Коррупционные преступления в сфере жилищно-коммунального хозяйства (далее – ЖКХ). Ярко выражена сезонность при проведении строительных и отделочных работ, выпадающих, как правило, на весенне-летний период. Например, при реализации долгосрочных федеральных программ по капитальному ремонту жилья и других преобразований в сфере ЖКХ. Сюда же можно отнести получение всевозможных лицензий на определенные виды строительных работ, которые, как правило, получают к началу работ (весна) или в начале календарного года.

Коррупционные преступления в налоговой сфере также испытывают влияние сезонности. Большее количество случаев дачи взяток приходится на периоды квартальных и годовых отчетов в налоговые органы либо плановых и внеочередных проверок. Сотрудники налоговых органов способны более активно брать в эти периоды взятки от налогоплательщиков за сокрытие правонарушений, не привлечение к ответственности и т.д.

Коррупционные преступления в агропромышленном комплексе тоже не избегают сезонности. Так, начало посевных работ (кредитование хозяйств, операции по горюче-смазочным материалам, сельскохозяйственная техника), приходится на весенний период.

Коррупционные преступления в деятельности проверяющих органов. В летне-осенний период распространены проверки службой по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека, министерством по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий перед вводом таких объектов в эксплуатацию (имеются в виду школы и другие образовательные организации, детские оздоровительные лагеря и т.д.). С ростом таких проверок в летний период производства и продажи скоропортящейся продукции увеличивается количество фактов взяточничества. Сюда также можно отнести сезонную борьбу с производителями и распространителями контрафактной жидкости для стеклоочистителей автомобилей и праздничных петард (зима).

Коррупционные преступления в деятельности разрешающих органов. Например, совершаемые в период курортного сезона. Наибольшее число фактов взяточничества летом зафиксировано среди сотрудников местных районных администраций, от официального разрешения которых зависит возможность осуществления торговой деятельности.

Коррупционные преступления в сфере использования объектов окружающей природной среды. Например, рост количества взяток наблюдается в период нереста рыбы и сезона охоты. Сюда же относится катание на незарегистрированных скутерах (лето), снегоходах (зима).

Коррупционные преступления в избирательной сфере. Так, возрастает число злоупотреблений должностными полномочиями в периоды работы избирательных комиссий во время выборов в федеральные, региональные и местные органы власти.

Теперь назовем преступления, которые способны испытывать влияние сезонности (при этом мы будем учитывать перечень деяний, характеризующихся коррупционностью, предложенный Д.К. Чирковым и Г.И. Райковым¹):

- Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий (ст. 141);
- Фальсификация избирательных документов, документов референдума (ст. 142);
- Фальсификация итогов голосования (ст. 142.1);
- Присвоение или растрата (ст. 160);
- Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169);

¹ Чирков Д.К., Райков Г.И. О проблемах и перспективах борьбы с коррупцией в современной России: размышления на актуальную тему // Актуальные проблемы экономики и права. – 2010. – №4 (16). – С. 170–173.

– Контрабанда наркотических средств, психотропных веществ, их прекурсоров или аналогов, растений, содержащих наркотические средства, психотропные вещества или их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические вещества, психотропные вещества или их прекурсоры, инструментов или оборудование, находящихся под специальным контролем и используемых для изготовления наркотических средств или психотропных веществ (ст. 229.1);

- Злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);
- Незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289);
- Получение взятки (ст. 290);
- Дача взятки (ст. 291);
- Посредничество во взятничестве (ст. 291.1);
- Провокация взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304).

На основании изложенного выше предлагаем следующие меры предупреждения «сезонной коррупции».

1. Включение в программы борьбы с коррупцией всех уровней перечень основных мероприятий по борьбе с проявлениями сезонной коррупции.

2. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов для выявления и исключения коррупциогенных факторов сезонного характера.

3. Анкетирование населения по вопросам сезонности коррупции.

4. Проведение правоохранительными и другими государственными органами всех уровней разъяснительной работы по противодействию сезонной коррупции как со своими сотрудниками, так и с другими заинтересованными лицами.

5. Производство и выпуск в эфир видеосюжетов, радиопередач, печатной продукции в периоды увеличения количества отдельных видов преступлений сезонной коррупции.

6. Включение в документы, регламентирующие работу соответствующих правоохранительных органов и их подразделений, упоминаний о конкретных преступлениях, которым свойственен сезонный коррупционный характер, и методах их предупреждения, пресечения и раскрытия.

Успешное противодействие сезонной коррупции, как представляется, позволит повысить эффективность борьбы с этим негативным социальным явлением в целом. А познание этой разновидности коррупции будет способствовать более глубокому пониманию данного явления.

Полякова Е.Л.,

зам. декана юридического факультета,

ст. преподаватель кафедры гражданского и предпринимательского права,

ИЭУП (г. Казань)

Борьба с коррупцией: опыт США и Великобритании

В обыденном понимании коррупция связывается, прежде всего, с государственной службой. Несмотря на существующую тенденцию распространять антикоррупционное законодательство и на другие сферы – представительную власть и администрацию корпо-

раций – наиболее детально разработанными остаются законы, направленные на борьбу с коррупцией в среде государственных должностных лиц. Действительно, государственные служащие, обладая значительным объемом полномочий и зачастую действуя бесконтрольно, имеют все возможности использовать должностное положение в своих интересах и, следовательно, вопреки интересам государства.

Бывший генеральный секретарь Генеральной ассамблеи ООН К. Аннан в своем выступлении на сессии по случаю принятия Конвенции ООН против коррупции метко сравнил коррупцию с «социальной чумой», эпидемии которой подвержены все современные общества: «Коррупция ослабляет демократию и правопорядок, что ведет к нарушению прав человека, искажает рыночные механизмы, ухудшает качество жизни людей, способствует организованной преступности, терроризму и другим угрозам международной безопасности. Это опаснейшее явление присутствует во всех странах – больших и малых, богатых и бедных....» [1]. Именно в силу огромного негативного влияния коррупции на мировую экономику, международные отношения и принципы демократического общества борьба с коррупцией должна приобрести системный и структурированный подход. И как всякое системное явление термин «коррупция» нуждается в точном определении, исключая возможность двоемыслия. Коррупция не сводится к примитивному взяточничеству, особенно в условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии. Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ – все это завуалированные формы коррупции. Формы коррупции по своей природе достаточно различны: от коррупции в высших эшелонах власти до коррупции в шоу-бизнесе.

Законодательство о государственной службе в западных государствах отличается единообразием. Круг стандартных запретов, ограничений и предписаний содержится в законах всех демократических стран. Все эти меры зарекомендовали себя как относительно эффективные при условии их строгого исполнения. К этому опыту сейчас обращаются и государства Восточной Европы и Азии. Интерес для анализа представляет собой организация государственной службы в демократических странах, сравнимых с Россией по размеру управленческого аппарата. Таковых можно насчитать немного: США, Канада, Германия, Франция, Великобритания.

В своей статье остановлюсь на рассмотрении опыта двух стран: США и Великобритании.

17 октября 1990 года был подписан исполнительный приказ Президента США №12731. Он подтвердил ранее принятые, но модернизированные акты, с помощью которых были введены в действие обязательные для всех чиновников исполнительной власти США общие принципы этического поведения членов правительства и госслужащих. По существу данные принципы представляют собой довольно конкретные юридические и морально-этические требования, предъявляемые к чиновникам высшего ранга и рядовым госслужащим.

Приказ гласит: «государственную службу следует рассматривать как такую сферу деятельности, из которой исключены какие бы то ни было личные или иные финансовые интересы, препятствующие добросовестному выполнению долга». Госслужащие «не

должны участвовать в финансовых операциях, при проведении которых предполагается использование закрытой правительственной информации или использовать такого рода информацию в личных целях». Служащим категорически запрещается в какой бы то ни было форме поощрять подношения или принимать подарки от любых лиц или группы лиц, добывающихся от них совершения каких либо официальных действий, имеющих вместе с ними какие либо общие дела или осуществляющих деятельность, регулируемую органом, в котором работают эти служащие. Не разрешается также принятие подарков и от лиц, интересы которых в значительной степени зависят от выполнения или невыполнения этими служащими своих должностных обязанностей.

В обязанность служащим вменено докладывать «в соответствующие инстанции обо всех замеченных случаях разрушения собственности, обмана, злоупотребления и коррупции».

Традиционно ограничены возможности получения дополнительного дохода сверх основной («карьерной») зарплаты. Чиновники, назначаемые Президентом США, вообще не могут получать «какой бы то ни было доход в течение всего срока службы за услуги и деятельность, выходящую за рамки непосредственных служебных обязанностей».

Порядок представления финансовых деклараций американских чиновников регламентирует кроме вышеупомянутого приказа и Акт об этике поведения государственных служащих США 1978 года.

Исполнительный приказ строгойше предписывает всем служащим Белого Дома и других исполнительных ведомств не позднее 90 дней со дня вступления в силу данного приказа предоставить руководителям своих ведомств по прилагаемой форме следующую информацию:

а) список наименований всех корпораций, компаний, фирм и других форм организации бизнеса, организаций, не преследующих цели получения прибыли, а также общеобразовательных и других институтов, с которыми служащий непосредственно или через жену, несовершеннолетних детей или других членов его семьи в настоящий момент имеет дело.

Под «делом» в данном случае понимается «любой сохраняющийся финансовый интерес и любые связи» чиновника с этими организациями независимо от того, в каком качестве он выступает.

б) согласно прилагаемой форме, от чиновника требуется предоставление списка всех его личных кредиторов, кредиторов его жены, малолетних детей и других, проживающих вместе с ним членов семьи.

в) информация о наличии у всех вышеуказанных лиц недвижимой собственности.

г) о своих «длящихся» коммерческих, финансовых и иных интересах.

Проверкой занимается специально назначаемые в любом государственном управлении или департаменте лица или группы лиц, комиссии, которые при необходимости могут запрашивать дополнительную информацию, вызывать на беседу самих чиновников, проводить расследование. Для чиновника последствия обнаружения допущенных им нарушений могут выразиться в виде применения к нему одной из следующих мер воздействия:

- частичная или полная дисквалификация;
- перемещения на низшую ступень;
- предложение прекратить «конфликтные» финансовые связи.

При серьезных нарушениях возможно привлечение к уголовной ответственности.

Очень интересен и опыт борьбы с коррупцией и организованной преступностью в Великобритании [2]. В настоящее время там действуют Статут гражданской службы; Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников; Общие принципы поведения государственных служащих. Функции контроля выполняют Министерство по делам гражданской службы, дисциплинарные комитеты на уровне министерств и ведомств, специальные суды по рассмотрению жалоб населения и апелляций чиновников на действия администрации. В английских правилах поведения есть специальный раздел, регламентирующий отношения государственных служащих с частным сектором. В нем оговариваются в деталях жесткие нормы поведения при заключении правительственных контрактов с частными компаниями. В Великобритании сотрудники государственной службы в течение двух лет после выхода на пенсию или увольнения не имеют права занимать должность в частном предпринимательстве без разрешения своего ведомства. Это правило распространяется и на тех бывших служащих, которые намерены основать собственную фирму для консультирования частных предпринимателей. Такие разрешения выдаются только в том случае, если действия конкретного чиновника «не вызывают подозрения», что он в период своей работы в государственном учреждении предоставлял определенным фирмам льготы и преимущества в расчете на ответную благодарность с их стороны в будущем. Общим правилом является то, что бывшим служащим не разрешается переходить на работу в такие частные компании, с которыми ведут дела их бывшее ведомство. Указанная мера является весьма действенным инструментом предупреждения коррупции. Непосредственно на предотвращение прямых актов коррупции направлены разделы документов о статусе государственных служащих, которые относятся к получению подарков, услуг, имеющих денежную стоимость, или прямых выплат. Прежде всего, на служащего накладывается определенное моральное обязательство, которое сформулировано следующим образом: «Государственный служащий не только фактически обязан быть честным, но и не должен ни в коей мере ставить себя под подозрение в нечестности. Ему надлежит постоянно помнить о необходимости не создавать впечатления у тех, с кем он имеет дело в качестве официального лица, что на него можно оказать влияние путем преподнесения подарков». О любом предложении взятки служащий обязан немедленно сообщить в отдел кадров или же администрацию. Формулировки, запрещающие получение «чего-либо, имеющего денежную стоимость», в документах, которым определяются правила поведения служащего, по сути совпадают с формулировками статей законов о коррупции. Все подарки, предложенные государственному служащему, должны быть им отвергнуты, а если получены им по почте, то возвращены отправителю «вместе с соответствующим образом составленным письмом, подписанным старшим руководителем». Исключение делается для рождественских подарков при условии, что они «представляют собой календари, записные книжки, предметы канцелярского обихода скромной стоимости и имеют название и знак компании, что позволяет рассматривать их как рекламные материалы».

Как показывает проведенное исследование, во многих западных странах разрабатываются программы борьбы с преступностью, в том числе коррупционной. Они включают в себя, в частности, вопросы дальнейшего развития правовой основы этой борьбы, укрепления соответствующих подразделений полиции, повышения эффективности их дея-

тельности, применения электронных средств прослушивания переговоров лиц, подозреваемых в причастности к организованной преступности и коррупционной деятельности, а также обеспечение безопасности и прав свидетелей. Такого рода опыт, безусловно, был бы весьма полезен и для России.

Список литературы

1. Десятый Конгресс ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. (Вена, Австрия, 10–17 апр. 2000 г.): сб. док. / под ред. А.Г. Волеводз. – М.: Юрмитинформ, 2001. – 360 с.
2. Москалева М.Н. Имплементация норм международного права как направление антикоррупционной политики / М.Н. Москалева // Следователь. – 2008. – № 1.
3. Кобец П.Н. О некоторых направлениях использования в отечественном законодательстве зарубежного и международного опыта предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате / П.Н. Кобец // Следователь. – 2009. – №2.
4. Репецкая, А.Л. Транснациональная коррупция: понятие и меры борьбы // Организованная преступность и коррупция. URL: <http://law.edu.ru/doc/document.asp?docID=1224509>
5. Россия и мировой опыт противодействия коррупции: материалы конф. 14 мая 2010 г. М. : Академия бюджета и казначейства Мин-ва финансов РФ, 2010. URL : http://lit.lib.ru/a/alxbow_a_p/text_0040.shtml
6. Терещенко И.А. Коррупция как фактор угрозы национальной безопасности Российской Федерации: политологический анализ: автореферат дис. ... канд. политич. наук. – М. 2010.

Приклонская М.В.,

*ст. преподаватель кафедры теории и истории государства и права,
ИЭУП (г. Казань)*

Проблемы антикоррупционной политики государства

Коррупция, относясь к латентной сфере функционирования общества, тем не менее оказывает существенное влияние на политические практики элиты и рядовых граждан.

Коррупция как социальный феномен проявляется в нарушениях (дисфункциях), возникающих в процессе совместного достижения общих для социума целей. Причины возникновения и воспроизводства коррупционных практик лежат в постоянно развивающихся и изменяющихся условиях взаимодействий гражданина и государства¹.

Политическая элита современной России фактически мало заинтересована и не сконцентрирована на активном противодействии существующей в стране системной коррупции и не осознает возрастающих угроз с этой стороны политической системе. При этом наблюдаемые антикоррупционные установки элиты ориентированы на конъюнктур-

¹ Ханин Д.И. Феномен политической коррупции в России // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 9. – С. 38.

ные и ситуативные политические практики, обусловленные как внутривнутриполитическими, так и внешнеполитическими обстоятельствами. Результатом становится фиксируемое в экспертных оценках и результатах социологических опросов неуклонное снижение легитимности элиты¹.

К основным компонентам политико-идеологических механизмов противодействия коррупции в органах государственной власти в современном российском обществе следует отнести: 1) развертывание системы антикоррупционного правового просвещения граждан, осуществление комплекса мер по воспитанию у граждан правового сознания, антикоррупционного менталитета, привитие навыков правового поведения в противодействии коррупции; 2) разработку рекомендаций гражданам при столкновении с фактами поборов, вымогательства, взяточничества и иных видов коррупционных проявлений в органах государственной власти, создание кодексов чести государственных служащих; 3) обеспечение свободы СМИ в получении и распространении информации о противодействии коррупции в органах государственной власти.

К основным мерам, способным снизить уровень коррупции в стране, можно отнести следующие: имплементация не только международных антикоррупционных норм в российское законодательство, но и социальных практик борьбы с коррупцией; широкая антикоррупционная пропаганда с привлечением средств массовой информации и Интернета, способная изменить отношение населения к коррупции.

Первый заместитель Генерального прокурора РФ А.Э. Буксман отметил, что борьба с коррупцией эффективна только при комплексной системе воздействия, включающей законодательные, правоохранные и судебные меры.

В России в последнее время на этом пути сделано многое. Необходимо последовательное и планомерное продолжение работы.

Как показывает анализ практики борьбы с коррупцией, деятельность органов исполнительной власти больше других органов власти подвержена коррупции, поскольку здесь сосредоточено оперативное управление материально-техническими, экономическими, финансовыми, информационными, кадровыми и иными ресурсами. Повышенную подверженность коррупции органов исполнительной власти детерминируют высокая интенсивность контактов с физическими и юридическими лицами, существенность принадлежащих органам исполнительной власти функций, отсутствие реальной ответственности за коррупционные проступки, относительно невысокий уровень вознаграждения государственных служащих.

Однако, видно, что сформировался режим, совершенно неэффективный с точки зрения реализации задач минимизации коррупции, но при этом почти идеально приспособленный для осуществления интересов самой власти и кормящихся возле нее групп.

Также определены причины проблемы реализации антикоррупционной политики, к ним относят: большой процент государственных служащих, совершающих коррупционные правонарушения; организованность коррумпированного сообщества; приоритет неформальных отношений над формальными; толерантное отношение большей части

¹ Четвериков В.В. Административно-правовые меры противодействия коррупции в деятельности исполнительной власти // Право и политика. – 2008. – № 2. – С. 304.

населения к коррупции; неадекватность установленной уголовной ответственности за коррупционные преступления; глубокая укорененность псевдолиберальных идеологов; деградация морали общества и проч.

Кроме того, можно обозначить проблемы реализации Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции». Важным вопросом является подготовка перечня руководителей федеральных государственных органов, по запросам которых будут предоставляться сведения, составляющие банковскую и налоговую тайны, а также перечня должностных лиц, в отношении которых должна проводиться профилактика коррупции.

Наряду с этим выделяют проблемы пределов действия требований о раскрытии (декларировании) информации о доходах по кругу лиц, дифференциации требований в зависимости от вида и категории публичной службы, а также об определении предмета декларирования.

Важную роль для формирования антикоррупционного общественного сознания имеют антикоррупционные инструменты, направленные на реализацию прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции, а также на освещение этих прав в средствах массовой информации.

К таким инструментам могут быть отнесены: мониторинг уровня коррупции в деятельности федерального органа исполнительной власти; обеспечение доступа граждан и организаций к информации о противодействии коррупции в федеральном органе исполнительной власти; установление системы обратной связи с получателями государственных услуг.

В федеральном органе исполнительной власти должен проводиться анализ публикаций в СМИ, а также жалоб и обращений граждан с точки зрения наличия сведений о фактах коррупции и проверки таких фактов. Для нормативного обеспечения проведения экспертизы жалоб и обращений граждан должны быть разработаны соответствующие административные регламенты рассмотрения обращений и жалоб граждан, включающие необходимость направления обращений заявителей, в том числе в уполномоченное структурное подразделение федерального органа исполнительной власти и в комиссию по противодействию коррупции. Кроме того, может создаваться и постоянно действовать горячая линия для сообщений о фактах коррупции, функционирующая на базе уполномоченного структурного подразделения по противодействию коррупции.

Федеральным органам исполнительной власти необходимо обеспечить информирование граждан и организаций о результатах проведенных служебных проверок, обстоятельствах совершения коррупционных проступков и принятых мерах по отношению к виновным должностным лицам посредством размещения указанных сведений на официальном сайте ведомства в сети Интернет.

В заключение следует отметить, что на сегодняшний день рассмотренные выше меры противодействия коррупции в полном объеме не реализуются ни в одном федеральном органе исполнительной власти. Для решения поставленных задач по противодействию коррупции в федеральных органах исполнительной власти требуются разработка и применение согласованной нормативно-методической базы, включающей практические аспекты организации и проведения конкретных антикоррупционных мероприятий.

Рахимов С.Ф.,

канд. юрид. наук,

главный советник организационного отдела, Управление Президента Республики Татарстан по вопросам антикоррупционной политики

ОТДЕЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ РЕАЛИЗАЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Большинство населения понимает и разделяет мнение о том, что коррупция является одной из серьезных угроз безопасности страны и неслучайно борьба с ней определена в качестве одного из приоритетов государственной политики.

Благодаря четкой политической воле руководства страны, создана законодательная база противодействия коррупции, приняты организационные решения по ее предупреждению, активизирована деятельность правоохранительных органов. Однако уровень коррупции остается достаточно высоким. В реализации антикоррупционных мер, в том числе и на муниципальном уровне остаются определенные проблемные вопросы, и их обсуждение, выработка предложений по их разрешению в настоящее время как никогда актуальны.

Как известно, в Татарстане с 2005 г. действует Стратегия антикоррупционной политики¹, а в 2006 г. принят Закон «О противодействии коррупции»² и ряд других нормативных правовых актов, направленных на реализацию федерального и регионального законодательства в сфере борьбы с коррупцией.

Для обеспечения осуществления Президентом Республики Татарстан полномочий по организации антикоррупционной деятельности в структуре Аппарата Президента Республики Татарстан образован специальный государственный орган по реализации антикоррупционной политики, который действует уже шесть лет и в январе 2011 г. получил статус Управления.

В рамках противодействия коррупции в Республике Татарстан удалось решить ряд важных вопросов.

Во-первых, была сформирована единая система государственного финансового контроля за использованием бюджетных средств всех уровней. Координация осуществляется межведомственным советом под руководством Счетной палаты республики, что позволяет более эффективно использовать потенциал данных органов и вести четкий контроль за устранением выявляемых нарушений. В настоящее время специалисты Счетной палаты ориентированы и на установление возможных коррупционных проявлений, а главное, причин и условий, способствующих им.

Во-вторых, с 2007 г. в практику работы государственных и муниципальных органов вошло обязательное проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов.

¹ «О Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан»: Указ Президента Республики Татарстан от 08.04.2005 № УП-127 // Ведомости Государственного Совета Татарстана. – 2005. – № 4, апрель (II часть), ст. 460.

² «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»: Закон Республики Татарстан от 04.05.2006 № 34-ЗРТ // Республика Татарстан. – 2006. – № 93. – 7 мая.

В настоящий момент в Республике Татарстан аккредитацию Минюста России получили 46 независимых экспертов (среди регионов, входящих в ПФО, – это наибольшее количество). И здесь немаловажную роль играют независимые эксперты, чьи заключения позволяют своевременно выявлять коррупционные факторы.

В республике проведен ряд мероприятий, направленных на оказание помощи независимым экспертам: обучающие занятия по вопросам проведения антикоррупционной экспертизы; в сети Интернет на портале правительства республики создан раздел, где размещаются все проекты нормативных правовых актов, что значительно упрощает доступ экспертов к документам.

В-третьих, для сокращения коррупционных рисков в рамках административных регламентов предоставления государственных и муниципальных услуг практически завершена работа по переводу наиболее востребованных услуг в электронный вид. Эта деятельность является одним из направлений реализации таких принципов противодействия коррупции, как публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Сегодня посредством сети Интернет оказывается 98 видов таких услуг: электронная очередь в детские сады, оплата административных штрафов, коммунальных платежей, заказа на получение паспорта и многое другое. После введения электронной записи на прием к врачу этой услугой воспользовались почти 2 млн граждан. Электронная очередь в детские сады позволила не только сократить проблему очереди на 30–35% для детей старше трех лет, но и сделать процесс продвижения в очереди прозрачным и понятным для всех. Все это оказывает серьезное профилактическое воздействие на бытовую коррупцию.

Сейчас новым этапом развития Портала госуслуг стало появление функции «Народный контроль», где любой желающий может сообщить о замеченных в регионе проблемах, в том числе о коррупционных проявлениях. Все обращения обрабатываются и пересылаются в профильные ведомства.

В рамках портала «Официальный Татарстан» (<http://tatarstan.ru/>) объединены такие разделы, как «Электронное Правительство Республики Татарстан», «Портал муниципальных образований» и другие, чем достигнута полная открытость в работе госаппарата и органов местного самоуправления. Причем в общественных местах размещены инфоматы, обеспечивающие этой услугой не только пользователей Интернета, но и другое население.

Более того, на персональных страницах госорганов и муниципалитетов созданы по единому образцу разделы «Противодействие коррупции», в которых сконцентрирована информация от деятельности специализированных комиссий до сведений о доходах. Любой посетитель сайта может оставить информацию (обращение) посредством «Интернет-приемной», которая обязательна к рассмотрению.

Однако хотелось бы заострить внимание на том, что исключительно технические решения не являются панацеей от такой болезни, как коррупция. Поэтому необходимо постоянное освещение вопроса повышения правосознания граждан, которое неразрывно связано с воспитанием уважения к закону. И такое воспитание должно начинаться с ранних лет, пока личность человека еще полностью не сформирована.

В республике разработана интерактивная антикоррупционная программа для школьников, которая в качестве пилотного проекта реализуется с 5 по 9 классы. В игровой фор-

ме, с применением компьютерных технологий до школьников доводятся основы права и экономики, прививается модель антикоррупционного поведения как нормы гражданского поведения.

Понятно, что оценить результат, а тем более ощутить его в ближайшем обозримом будущем нелегко, но формировать личность в духе неприятия коррупции необходимо уже с раннего возраста. Как показала практика, реализация антикоррупционной программы для школьников приносит положительные результаты: рисунки и сочинения школьников, участвующие в республиканском конкурсе к Международному дню противодействия коррупции, дают основания сделать вывод о том, что юные граждане проявляют нетерпимость к любым проявлениям коррупции в обществе.

Важную роль в формировании системы антикоррупционной политики играют общественные институты и организации, с которыми осуществляется сотрудничество, в том числе в рамках Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции¹.

Определенным ноу-хау для республики стало формирование в рамках указанного Совета экспертных групп для изучения состояния антикоррупционной работы на местах². В органы местного самоуправления и государственной власти Республики Татарстан осуществлено 10 выездов. Данной работе предшествует кропотливое изучение поступивших за последние пять лет жалоб и обращений, сведений органов госстатистики и госфинконтроля.

В состав групп входят представители Управления Президента по вопросам антикоррупционной политики, силовых ведомств, профильных министерств и представители общественных организаций. Столь представительный состав групп позволяет фактически сделать так называемый «срез» состояния дел по различным направлениям.

Так, наряду с изучением выполнения требований антикоррупционного законодательства, специалисты рассматривают вопросы расходования бюджетных средств, а также эффективности управления государственной и муниципальной собственностью. И самое главное, работникам на местах оказывается практическая помощь в организации работы, ведущей к минимизации коррупционных рисков в этих направлениях. Это особо актуально в связи с тем, что имеются определенные кадровые проблемы, особенно в органах местного самоуправления.

В порядке эксперимента в состав данных групп включаются психологи, которые проводят комплексное исследование морально-психологического климата в коллективах, а также проводят добровольное тестирование лиц, состоящих в резерве на замещение руководящих должностей и действующих служащих. Необходимо отметить, что если вна-

¹ «О Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции»: Указ Президента Республики Татарстан от 21.02.2011 № УП-71 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 06.04.2011, № 13, ст. 0420.

² «О Республиканской экспертной группе по вопросам противодействия коррупции»: Указ Президента Республики Татарстан от 02.06.2012 № УП-415 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти, 08.06.2012, № 43, ст. 1457.

чале такая работа руководителями воспринималась довольно скептически, то после получения результатов с четкими рекомендациями и проведения тренингов с коллективами их мнения менялись кардинально. И такие перемены связаны, прежде всего, с тем, что руководители увидели реальное положение дел в своих коллективах и получили возможность проводить необходимые коррекционные мероприятия.

Результаты работы и рекомендации экспертных групп представляются Президенту республики, после чего направляются руководителям органов государственной власти, главам муниципальных районов для принятия мер. В настоящее время за допущенные нарушения некоторые руководители освобождены от занимаемой должности, 16 государственных и муниципальных служащих привлечены к дисциплинарной ответственности. Помимо кадровых решений устранены недостатки при осуществлении ремонтных работ, расторгнуты контракты, заключенные с нарушением законодательства, взысканы штрафы и пени, начисленные за срывы сроков исполнения государственных и муниципальных заказов.

Материалы о действиях руководителей, государственных и муниципальных служащих, в которых усматриваются коррупционные правонарушения, направляются в МВД и прокуратуру для процессуальной оценки фактов и принятия решений в соответствии с законодательством.

Однако деятельность Совета не ограничивается исключительно результатами работы экспертных групп. На его заседаниях были разработаны механизмы сокращения коррупционных проявлений в таких сферах, как:

- использование государственного и муниципального имущества;
- процедуры в делах о несостоятельности (банкротстве);
- привлечение и использование внебюджетных денежных средств общеобразовательными учреждениями.

Как известно, злейшим врагом коррупции является гласность, а непрерывное систематическое правовое просвещение граждан является мощным заслоном на пути коррупции, поэтому повышение уровня правовой образованности граждан станет сдерживающим фактором для коррупционеров, если гражданин будет знать не только свои права и обязанности, но и способы их защиты.

В рамках организации правового просвещения населения в республике активно используются средства массовой информации, имеющие наиболее широкую аудиторию.

С декабря 2011 г. на одном из республиканских телеканалов запущен и реализуется в прямом эфире цикл передач на темы, наиболее близкие гражданам – это коррупция в сферах здравоохранения, жилищно-коммунальном хозяйстве и образовании. Для участия в откровенном разговоре приглашаются руководители госорганов и общественных организаций. Сейчас готовится новый цикл передач, из которых жители могли бы получить четкое представление о тех «программах поддержки», которые реализуются в республике, механизмах участия в них и минимальных требованиях по оформлению документов.

В ближайшее время начинается журналистский конкурс на лучшее освещение антикоррупционной тематики, итоги которого будут подведены 9 декабря. Основной упор делается на работы, выполненные в стиле журналистского расследования.

В целом для оценки эффективности принимаемых мер принят перечень основных показателей для проведения мониторинга эффективности деятельности по реализации

антикоррупционных мер¹. Мониторинг по итогам 2011 г. был использован при разработке третьей по счету Комплексной республиканской антикоррупционной программы на 2012–2014 гг., а также ведомственных и муниципальных программ.

Еще одним направлением стала активизация работы должностных лиц кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений, а также комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. Для сведения: в республике действуют 40 комиссий по урегулированию конфликта интересов в республиканских органах государственной власти и 215 – в органах местного самоуправления.

Обучение ответственных лиц правовым и практическим вопросам организации их работы стало одним из направлений этой деятельности. В 2011 г. обучение прошли около 300 служащих.

Параллельно по результатам анализа наиболее проблемных и спорных вопросов были подготовлены методические пособия, в которых наряду с организационными рекомендациями вошли образцы документов, связанных с деятельностью комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов, заполнением справок о доходах государственных и муниципальных служащих и членов их семей, запросов в правоохранительные и контрольные органы, связанных с проверкой полноты и достоверности представленных сведений о доходах [1].

Здесь серьезную помощь Управлению по вопросам антикоррупционной политики оказывает Научно-исследовательский институт противодействия коррупции Института экономики, управления и права. Сейчас совместно с НИИ подготовлены специальные учебные программы для ответственных за профилактику коррупционных и иных правонарушений, которые будут проходить обучение в очно-заочной форме с получением соответствующих сертификатов.

Уже чувствуются определенные сдвиги в работе комиссий на местах. Например, в прошлом году комиссиями по урегулированию конфликта интересов вынесено более 500 решений по фактам нарушений требований антикоррупционного законодательства (в том числе по 429 нарушениям требований к достоверности и полноте сведений о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, 39 нарушениям требований к служебному поведению и по 14 случаям, требующим урегулирования конфликта интересов). Привлечено к дисциплинарной ответственности 26 государственных гражданских служащих и 242 муниципальных служащих. Три материала направлены в правоохранительные органы и двум лицам отказано в согласии на замещение должности в иной организации после их увольнения.

Вместе с тем практический опыт республики свидетельствует о наличии некоторых проблем, возникающих при реализации федерального законодательства о противодействии коррупции на муниципальном уровне. В связи с этим необходимо особо отметить

¹ «О мерах по организации и проведению мониторинга эффективности деятельности органов исполнительной власти Республики Татарстан, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти по Республике Татарстан, органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов Республики Татарстан по реализации антикоррупционных мер на территории Республики Татарстан»: Указ Президента Республики Татарстан от 23.03.2011 № УП-148 // Ведомости Государственного Совета Татарстана». – 2011. – № 3. – Ст. 284.

как положительный фактор возможность проведения мониторинга правоприменения, предоставленную действующим законодательством региональным органам власти, что позволяет выявить проблемы в нормативной базе противодействия коррупции и выработать предложения по совершенствованию законодательства.

Анализ правоприменительной практики показал, что реализация некоторых положений действующего антикоррупционного законодательства связана со следующими проблемами.

Во-первых, формально по закону комиссии по урегулированию конфликта интересов должны создаваться в каждом из органов местного самоуправления, в том числе и в сельских поселениях. Однако практическое воплощение этого требования закона сопряжено с объективными трудностями. Ряд органов местного самоуправления, например, исполнительные комитеты сельских поселений, не имеют структурных подразделений, руководители которых должны входить в состав комиссий в обязательном порядке (подразделений кадровой службы, юридических или правовых подразделений).

Кроме того, на муниципальном, особенно на сельском уровне, затруднительно обеспечить включение в каждую комиссию представителя научных организаций и образовательных учреждений, деятельность которых связана с государственной или муниципальной службой, а также представителя общественной организации.

В республике эта ситуация на сегодняшний день решается путем создания в пределах муниципального района единой комиссии с делегированием ей полномочий по рассмотрению вопросов в отношении всех муниципальных служащих района. Для этого поселения, воспользовавшись предоставленным законодательством правом передавать муниципальным районам часть полномочий по решению вопросов местного значения, заключают соглашения о передаче части своих полномочий по осуществлению мер по противодействию коррупции в поселениях в соответствии с ч. 4 ст. 15 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В связи с этим представляется целесообразным на федеральном уровне законодательно закрепить право на создание единой для муниципального района и входящих в его состав поселений комиссии по соблюдению требований к служебному поведению муниципальных служащих и урегулированию конфликта интересов путем внесения дополнений в федеральные законы «О противодействии коррупции» и «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В муниципальных образованиях, особенно в сельских поселениях, имеются объективные сложности с возложением функций по профилактике коррупционных и иных правонарушений на должностных лиц кадровых служб. В большинстве органов местного самоуправления решение кадровых вопросов возлагается на должностных лиц общих, организационных, либо юридических отделов, т.е. практическая реализация мер по противодействию коррупции осуществляется лицами, выполняющими функции кадровых сотрудников в качестве дополнительной нагрузки, что не может не отразиться на качестве реализуемых мероприятий.

В связи с этим в настоящее время началась практическая реализация идеи назначения на муниципальном уровне помощников глав муниципальных районов и город-

ских округов, которые бы обеспечивали реализацию главой муниципального образования полномочий в области антикоррупционной политики, а также взаимодействовали с должностными лицами кадровой и юридической служб, контрольных органов местного самоуправления и иных подразделений, занимающихся в пределах вопросов местного значения профилактикой коррупционных и иных правонарушений. В частности, такими помощниками может оказываться организационно-методическая и консультационная помощь по вопросам противодействия коррупции в органах местного самоуправления, а также координироваться их деятельность.

В связи с этим в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» целесообразно внести дополнения, предусматривающие назначение в установленном порядке должностного лица местного самоуправления, наделенного полномочиями по осуществлению мер по противодействию коррупции в муниципальном образовании. На наш взгляд, таким образом будут реализованы актуальные подходы к организации работы на муниципальном уровне, что позволит повысить эффективность реализации мер по противодействию коррупции и организовать соответствующую работу на профессиональном уровне.

Список литературы

1. Организация работы комиссий по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в органах местного самоуправления Республики Татарстан: метод. пособие / И.И. Бикеев, П.А. Кабанов, А.Н. Маклакова, А.Ю. Панкратов, С.Ф. Рахимов. – Казань, 2012. – 119 с.

Савельчева Э.М.,

*ст. преподаватель кафедры гражданского и предпринимательского права,
ИЭУП (г. Казань)*

Проблемы коррупции в сфере жилищно-коммунального хозяйства

Коррупция (от лат. *corrupture* – «растлевать») – обозначает использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам (законодательству). Наиболее часто этот термин применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите. Характерным признаком коррупции является конфликт между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества.

Коррупции может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью – властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т.д.). Главным стимулом к коррупции является возможность получения экономической прибыли (ренды), связанной с использованием властных полномочий, а главным сдерживающим фактором – риск разоблачения и наказания.

В настоящее время проблема коррупции в ЖКХ наиболее остро затрагивает интересы жителей республики. Только в Аппарат Президента Республики Татарстан в 2012 году

поступило уже свыше 2 тыс. жалоб, касающихся темы жилья и ЖКХ. Еще около 4,5 тысячи обращений по данным вопросам поступило за предыдущие два года. Большинство жалоб находят подтверждение.

Не меньше нарушений выявляется в сфере ЖКХ по результатам мероприятий, проводимых контролирующими и надзорными органами.

Органы прокуратуры Российской Федерации в соответствии с поручением Президента РФ продолжают масштабные проверки соблюдения законодательства при использовании организациями коммунального комплекса финансовых ресурсов, направляемых на модернизацию и развитие сферы ЖКХ.

По официальным данным Генеральной прокуратуры РФ¹, на сегодняшний день прокурорами проверено около 21 тысяч организаций, дана оценка законности использования ими свыше 400 млрд руб., более 60% из которых поступили за счет средств Фонда содействия реформированию ЖКХ. Выявлено около 19 тысяч нарушений, в целях устранения которых внесено свыше 6,5 тысяч представлений, в суды направлено 3,7 тысяч заявлений. По материалам прокурорских проверок возбуждено 592 уголовных дела по фактам хищений, злоупотреблений должностными полномочиями, коммерческого подкупа и т.д., к различным видам ответственности привлечено более 3 тысяч лиц.

В целях восстановления прав граждан, защиты интересов государства и общества прокуроры обязывают органы власти, коммунальные и подрядные организации, а также управляющие компании произвести гражданам перерасчет незаконно взысканных платежей за услуги ЖКХ, выполнить необходимые строительные и иные работы. В частности, в Республике Татарстан прокурорами направлены в суды иски с требованием обязать 9 управляющих компаний осуществить работы по текущему содержанию и обслуживанию многоквартирных домов.

Необходимо отметить, что население республики практически не осведомлено о работе, проводимой в сфере ЖКХ со стороны государственных органов, и мерах, принимаемых этими органами для сокращения коррупционных рисков.

Коррупционный риск во взаимоотношениях граждан с ЖКХ составляет 32%, то есть ему подвергается почти одна треть россиян. Такие цифры ставят ЖКХ на пятое место по коррупционному риску среди других сфер.

На наш взгляд, проблему коррупции, в том числе в сфере ЖКХ необходимо решить путем привлечения общественности. Общественный контроль – это участие общественности в экспертизе всех принимаемых властями законов и наблюдение за их исполнением. Так, например, средства массовой информации – мощнейший общественный институт, противодействующий коррупции. Как показывает практика, коррупционер более всего боится гласности.

Однако, коррупцию в одночасье не только в Татарстане, но и в России искоренить нельзя: ведь у нас она складывалась веками. Бояре и воеводы получали в кормление определенные территории и жили тем, что им принесут. Многие «воеводы» до сих пор пользуются этим. Но коррупция не в тиши кабинетов, а в головах...».

Таким образом, противодействие коррупции, по нашему мнению, это долгий процесс, который будет осуществляться еще много лет.

¹ <http://genproc.gov.ru>

DPA и NPA как факторы повышения эффективности антикоррупционных расследований в США

Тема противодействия коррупции в России была и остается актуальной на сегодняшний день, при этом набирая все новые и новые обороты. Активно формируется нормативно-правовая база предупреждения коррупции (например, в октябре 2012 г. во втором чтении Государственной Думой принят закон о контроле за расходами чиновников [1]), увеличивается количество расследуемых коррупционных преступлений [2], начинают возбуждаться уголовные дела против чиновников «высшего эшелона» [3].

При этом, несмотря на значительное количество принятых в период с 2008 года нормативно-правовых актов в сфере предупреждения коррупции (федеральных, региональных, местных и ведомственных), основные системоопределяющие новеллы специалисты нередко подвергают обоснованной критике, причем зачастую еще на стадии законопроектов [4].

В настоящее время приходится констатировать, что существующая нормативная база направлена на взяткополучателей, а не взяткодателей, в связи с чем говорить о системном подходе к воздействию на детерминанты коррупции не приходится, так как практически не осуществляется предупреждение коррупции с этой стороны коррупционной сделки. Вместе с тем в некоторых странах имеется достаточно большой опыт противодействия коррупции в деятельности корпораций, привлечения компаний за коррупционные практики к уголовной и гражданско-правовой ответственности. Среди них своеобразным особняком стоит США.

В 1977 году после расследования, проведенного Комиссией по безопасности Министерства Юстиции, был принят FCPA (Foreign Corrupt Practice Act – Акт об иностранной коррупционной практике), который действует по настоящее время с поправками, внесенными в 1988 и 2004 гг. FCPA установил перечень уголовных и гражданско-правовых санкций к компаниям, замеченных в коррупции.

Специфика антикоррупционного закона США состоит в том, что, во-первых, он применяется в совокупности с другими нормативными актами: Закон о бирже 1934 г., Акт о выборе Штрафа и пр.; во-вторых, наличие в уголовном процессе (в том числе и в судебном производстве) таких механизмов как Deferred Prosecution Agreement (DPA) и Non-prosecution agreement (NPA). Смысл в заключении таких соглашений состоит в том, что виновной в нарушении в том числе и FCPA компании дается определенный срок для устранения нарушений, при этом с нее снимаются обвинения. Американский бизнес словарь определяет DPA как добровольную альтернативу судебного решения, в результате которого прокурор соглашается предоставить освобождение от преследования в обмен на обязательство ответчика выполнять определенные требования [5]. Руководство по правоприменению содержит следующие определения: DPA – официальный письменный договор, в котором Комиссия (Комиссия США по ценным бумагам и фондовым биржам – the U.S. Securities and Exchange Commission, сокращенно SEC) откажется от правоприменитель-

ных действий, при условии, что компания или физическое лицо сотрудничает правдиво и полностью, заключает долгосрочные соглашения, и соответствует установленным требованиям на протяжении отсрочки судебного преследования; NPA – официальный письменный договор, в которых Комиссия соглашается не осуществлять правоприменительных действий, при условии, что компания или индивидуальный сотрудничает полностью и правдиво с Комиссией в ходе расследования и соблюдает все требования, установленные в NPA [6].

DPA и NPA имеют много общих черт, различия между ними минимальны. Основное состоит в том, что DPA находится под контролем Министерства Юстиции США и хранится в суде, NPA же заключается без контроля со стороны Минюста и не хранится в суде [7].

Так, в мае 2011 года Комиссия по ценным бумагам и биржам заключила свое первое DPA с Tenaris S.A., производителем и поставщиком стальных труб для нефтегазовой, энергетической и механической промышленности из Люксембурга, нарушившая FCPA посредством подкупа чиновников Узбекистана, проводившим тендер на поставку трубопроводов для транспортировки нефти и природного газа [8]. Компания, в свою очередь, обязалась применить необходимые меры для исправления ситуации [9]. Параллельно были заключено соглашение о «ненаказании» (non-prosecution agreement) с Министерством Юстиции. Несмотря на заключенное соглашение, компания все равно уплатила уголовный штраф в размере 3,5 млрд долларов [10].

Комиссия по биржам в 2010 г. объявила, что это дело станет началом активного использования DPA для достижения более эффективного взаимодействия с подсудимыми, ведь в отличие от простого административного порядка, при котором заключается NPA, DPA предоставляет возможность «отложить преследование» на несколько лет, в то время как Комиссия будет осуществлять мониторинг по выполнению компания необходимых мер [11]. При этом Комиссия в дальнейшем будет решать насчет вопроса о предоставлении дополнительных стимулов для корпораций, которые идут на контакт. В январе 2010 года вышел пресс-релиз SEC, в котором новое руководство отметило, что такая инициатива позволит Комиссии улучшить «качество, количество и своевременность информации и помощи» от частных лиц и компаний в ходе расследований [12].

При этом необходимо отметить, что заключение и исполнение DPA осуществляется в соответствии с определенными принципами: осуществление внутреннего расследования до обнаружения нарушений; предоставление отчетов о выявленных в ходе расследования нарушениях; исправление ситуации и восстановление положения, существовавшего до нарушения; взаимодействие с государственными органами [13]; антикоррупционная подготовка всех сотрудников компании, включая работников в области финансов, бухгалтерского учета, внутреннего аудита, продаж, взаимодействия с государственными органами.

Плюсов у такой процедуры несколько:

1. Экономия государственных ресурсов. Учитывая высокую сложность расследования транснациональных коррупционных схем и чрезвычайно высокую латентность международной элитарной коррупции, передача виновной компании возможности самостоятельно выявить все случаи нарушений способствует снижению государственных затрат на такое расследование.

2. Повышение вероятности привлечения виновных лиц к ответственности. Компания заинтересована к эффективному разоблачению своих сотрудников, так как в противном случае отношении нее начнется уголовное преследование и применены жесткие санкции. Кроме того, Комиссия обладает дополнительными рычагами на корпорацию с целью выполнения ею условий соглашения, например, изменение соглашения в сторону повышения штрафных санкций в случае его невыполнения.

3. Значительное количество корпораций идут на контакт с государственными органами в случае применения DPA: с ноября 2006 г. заключено 25 NPA и DPA, связанные с нарушением FCPA [14].

4. Несмотря на заключение соглашения о взаимодействии, виновная корпорация все равно обязана уплатить штраф [15].

5. Индивидуализация наказания. Так, Министерство юстиции уже давно использует различные размеры санкций за нарушение FCPA, дифференциация которых основывается на том, сотрудничает ли компания с государственными органами, и если сотрудничает, исполняет ли она полностью все пункты заключенного соглашения.

Некоторыми зарубежными авторами критикуется заключение соглашений об отсрочке уголовного преследования на основании того, что такого рода договоры – это, по существу, форма условного освобождения, которая позволяет корпорации избежать признания ее виновной в совершении преступления или даже быть освидетельствованной [16].

DPA и NPA – это своеобразные разновидности сделки с правосудием, на котором было сломлено много научных «копий» при введении ее в УПК РФ, в том числе указывалось на то, что при заключении дополнительного соглашения о сотрудничестве не учитываются права потерпевшего, сотрудники следственных органов официально расписываются в своей бесполезности, не сумев раскрыть то или иное дело, а уголовное наказание не достигает своей цели – виновные привлекаются к ответственности несоразмерно совершенному деянию [17].

Вместе с тем возникает вопрос, применима ли такая критика в отношении юридических лиц. Здесь первоочередным вопросом является эффективность наказания, его общая и честная превенция. То есть во главе угла стоит вопрос привлечения виновных физических лиц внутри корпорации уже за совершенное преступление, а также предупреждение коррупционной деятельности компании в будущем. Вряд ли можно говорить о высокой эффективности при повальном отказе корпораций от сотрудничества [18], учитывая высокую латентность таких правонарушений [19].

Заключение такого вида «контрактов» имеет высокую эффективность в противодействии транснациональной коррупционной практики корпораций, что позволяет ставить вопрос о принятии акта, аналогично FCPA, в России с учетом специфики отечественного законодательства.

Список литературы

1. Сабитова А. Надзор за чиновниками // Эксперт Online. 23.11.2012.
2. Согласно сведениям о деятельности Следственного комитета Российской Федерации за январь - март 2012 года (ежеквартально) фактов получения взяток – 892, фактов

дачи взяток – 570, Окончено уголовных дел о коррупционных преступлениях – 1340 // URL: www.sledcom.ru/activities/statistic.

3. Машкин С. Хищения в “Оборонсервисе” расследуют без Анатолия Сердюкова // Коммерсант. № 225 (5010). 28.11.2012.

4. Самарина А. Дума о коррупции. Парламент намерен победить мздоимство с помощью закона-пустышки // Независимая газета. 16.10.2012.

5. URL: www.business.yourdictionary.com/deferred-prosecution-agreement (дата обращения: 28.11.2012.)

6. Enforcement Manual, SEC Division of Enforcement, Office of Chief Counsel (Feb. 8, 2011), Section 6.2.3, 6.2.4. / URL:sec.gov/divisions/enforce/enforcementmanual.pdf

7. Non Prosecution Agreement between Carter’s Inc. and U.S. Securities & Exchange Commission (Dec. 17, 2010) / URL:www.sec.gov/litigation/cooperation/2010/carters1210.pdf

8. Securities and Exchange Commission, Press Release, Tenaris to Pay \$5.4 Million in SEC’s First Ever Deferred Prosecution Agreement (May 17, 2011) / URL:www.sec.gov/news/press/2011/2011-112.htm

9. Deferred Prosecution Agreement between Tenaris, S.A. and U.S. Securities & Exchange Commission (May 17, 2011) / URL:www.sec.gov/news/press/2011/2011-112-dpa.pdf (дата обращения: 28.11.2012.)

10. Department of Justice, Press Release, Tenaris Agrees to Pay \$3.5 Million Criminal Penalty to Resolve Violations of the Foreign Corrupt Practices Act (May 17, 2011) / URL:www.justice.gov/opa/pr/2011/May/11-crm-629.html (дата обращения: 28.11.2012.)

11. Department of Justice, Press Release, Tenaris Agrees to Pay \$3.5 Million Criminal Penalty to Resolve Violations of the Foreign Corrupt Practices Act (May 17, 2011) / URL:www.sec.gov/news/press/2011/2011-112-dpa.pdf (дата обращения: 28.11.2012.)

12. Department of Justice, Press Release, Tenaris Agrees to Pay \$3.5 Million Criminal Penalty to Resolve Violations of the Foreign Corrupt Practices Act (May 17, 2011) / URL:www.sec.gov/news/press/2011/2011-112-dpa.pdf (дата обращения: 28.11.2012.)

13. Enforcement Manual, SEC Division of Enforcement, Office of Chief Counsel (Feb. 8, 2011), Section 6.2. On June 13, 2011, the SEC revised its rules to provide the SEC Director of Enforcement the authority to issue immunity requests to compel individuals to give testimony or provide other information. The January 2010 Enforcement Manual provided for the Director of Enforcement to submit such requests to the DOJ / URL:sec.gov/divisions/enforce/enforcementmanual.pdf

14. International bribery: FCPA update 2011. Westlaw Expert Commentary Series / URL: www.morganlewis.com/pubs/WLJ_FCPA2011_Commentary_Srere.pdf

15. Tenaris SEC Press Release / URL:<http://www.paulhastings.com/assets/publications/1990.pdf>

16. Чиненова А. Эндрю Вайсманн и Дэвид Ньюман. Переосмысливая уголовную ответственность юридических лиц // Предпринимательское право. Приложение «Бизнес и право в России и за рубежом». – 2011. – № 2. – С. 16.

17. См. например: Парфенов В.Н. Проблемы обеспечения прав и законных интересов потерпевшего при особом порядке принятия судебного решения в связи с заключением досудебного соглашения о сотрудничестве // Российский судья. – 2009. – № 11. –

С. 15–18; Неретин Н.Н. Досудебное соглашение о сотрудничестве и принцип справедливости уголовного судопроизводства // Мировой судья. – 2009. – № 12. – С. 14–16.

18. 01 ноября 2012 г. было заявлено, что 86 % опрошенных компаний в Великобритании готовы участвовать в случае нарушения The UK Bribery Act 2010 г при введении в закон процедур, аналогичных DPA и NPA в США // URL: www.briberyact.com

19. Тихомиров Ю.А., Триков Е.Н. Право против коррупции // Материалы по правовым проблемам преодоления коррупции. – М., 2008. – С. 158.

Тимофеева С.Г.,

учитель истории и обществознания,

МБОУ «Петровскозаводская средняя общеобразовательная школа»

Сармановского муниципального района Республики Татарстан

История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией

Для того, чтобы понять суть коррупции, необходимо рассмотреть историю ее развития. Это связано с тем, что право постоянно изменяется, появляются иные социальные отношения, отмирают старые. Государство реагирует на такие изменения в обществе и вносит корректировки в старые нормы или принимая новые. Исторический опыт развития общества, как положительный, так и отрицательный, не должен игнорироваться последующими поколениями.

Возникает коррупция с момента, когда функции управления в общественной и хозяйственной деятельности становятся самостоятельными. Именно в этом случае у лица, занимающегося управленческими функциями, появляется возможность принимать решения исходя из корыстных побуждений, при этом интересы общества, государства у него отходят на второй план.

История борьбы с коррупцией уходит далеко в прошлое нашего государства. Это относится ко времени формирования первых классовых обществ и государственных образований в древнейших центрах человеческой цивилизации: в Египте, Месопотамии, Индии, Китае в III – II тысячелетиях до нашей эры, в сохранившихся сочинениях которых уже встречаются упоминания об этом явлении. В трактате по искусству управления государством «Артхашастра» (Индия, IV в. до н.э.) подчеркивается, что важнейшей задачей, стоящей перед царем, является борьба с казнокрадством. В трактате делается вывод о том, что легче угадать путь птиц в небесах, чем уловки хитроумных чиновников. «Так же, как нельзя распознать, пьют ли воду плавающие в ней рыбы, нельзя определить, присваивают ли имущество чиновники, приставленные к делам»¹

Мздоимство упоминается в русских летописях уже в XIII веке. Первое законодательное ограничение коррупционной деятельности в России было осуществлено в царствование Ивана III. Его внук Иван IV (Грозный) впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках.

¹ Из индийского трактата «Артхашастра» (IV в. до н. э.)

При Петре I в России приобрели широкий размах и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. Характерным является эпизод, когда после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен сибирский губернатор Гагарин. А через три года четвертовали за взяточничество того, кто изобличил Гагарина – обер-фискал Нестерова. На протяжении всего царствования династии Романовых коррупция являлась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих.

В Российской империи коррупция была тесно переплетена с фаворитизмом. Известны многочисленные эпизоды коррупционной деятельности фаворита Петра I князя Александра Меншикова, за что последний не раз наказывался царем. Из последних предреволюционных эпизодов помимо Григория Распутина имеет смысл упомянуть балерину Матильду Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые вместе за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время Первой мировой войны.

Рост взяточничества в связи с поставками и военными заказами, сделками с недвижимостью, основанием новых кооперативных обществ, получением для эксплуатации земельных участков с полезными ископаемыми и другими сделками XX века, особенно в период русско-японской, а затем и Первой мировой войны, вызвал необходимость как усиления ответственности за получение взяток, так и отказа от ненаказуемости за взяткодательство. В законе от 31 января 1915 года повышалось наказание за мздоимство и лихоимство, в частности, в случаях, когда они были учинены по делам, касающимся снабжения армии и флота боевыми, продовольственными и иными припасами, пополнения личного состава и вообще обороны государства, а также железнодорожной службы. Эти обстоятельства усиливали ответственность и за лихоимательство, которое объявлялось, безусловно, наказуемым.

Октябрьская революция сломала старый государственный механизм и отменила дореволюционное законодательство. Смена государственного устройства и формы правления в октябре 1917 года не устранила коррупцию как явление и необходимость борьбы с ней. Проблемы борьбы со взяточничеством с первых шагов революции были в поле зрения руководства России. Председатель Совета народных комиссаров РСФСР В.И. Ленин лично редактировал первый законодательный акт советского государства, направленный на борьбу с взяточничеством, – декрет СНК РСФСР от 8 мая 1918 года «О взяточничестве». Нормы о взяточничестве были сформулированы в первом советском Уголовном кодексе, введенном в действие с 1 июня 1922 года. В этих законах регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

Словом, первое послереволюционное десятилетие формировало и совершенствовало законодательство по борьбе с взяточничеством. В дальнейшем ответственность за взяточничество помимо Уголовного кодекса 1922 года устанавливалась уголовными кодексами РСФСР 1926, 1960 гг.

В конце 1970 – начале 1980 годов в стране усилилась борьба с взяточничеством. Были выявлены организованные группы, имели место попытки привлечения к ответственности довольно значительных руководителей. Вместе с тем практически неприкосновенными были высшие советские партийные сановники. С коррупцией внутри государствен-

ного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Конечно, они были органически не в состоянии искоренить причины, порождающие коррупцию, поскольку сами были составляющими этой системы.

Во времена перестройки и в постперестроечный период рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины, сопровождающийся уменьшением централизованного контроля, экономическим спадом и распадом СССР. Проблема необходимости борьбы с коррупцией очевидна. Долгое время не могли принять закон «О борьбе с коррупцией» из-за ряда юридических и технических недоработок. Законопроектная работа завершилась тем, что пакет антикоррупционных законов из четырех документов, предложенных Президентом РФ Д.А. Медведевым, Государственная Дума РФ приняла в третьем окончательном чтении 19 декабря 2008 года. 22 декабря 2008 г. был одобрен Советом Федерации, 25 декабря 2008 г. подписан Федеральный закон Российской Федерации «О противодействии коррупции» №273-ФЗ. Закон устанавливает основные направления государственной политики в борьбе с коррупцией.

В странах Европейского Союза существует несколько подходов к проблеме противодействия коррупции. В некоторых государствах приняты специальные антикоррупционные законы, уголовно-правовые положения которых включены в УК (Австрия, Италия и др.). Так, в Республике Кипр в 2000 году принят специальный Закон «О предупреждении коррупции», на основе которого внесены изменения в УК.

В Дании, Ирландии напрямую применяются нормы конвенций и актов институтов Европейского Союза.

В Уголовном Кодексе Болгарии социалистического периода не было специального состава преступления под названием «коррупция». Поэтому в 80-х годах в науке уголовного права исследовались различные проявления коррупции. В 90-х годах коррупция считается «проявлением организованной преступности». В 2003 году была создана Комиссия по координации деятельности в сфере борьбы с коррупцией. В период с 2002 по 2004 год в УК Болгарии были внесены серьезные изменения. Была проведена криминализация взяточничества в частном секторе. В качестве дополнительной санкции за взяточничество введен штраф. В апреле 2003 года были внесены поправки в Закон «О мерах против отмывания денег». С 2004 по 2010 год были приняты антикоррупционные нормативные правовые акты и этические кодексы для всех представителей власти.

В Испании коррупция является комплексным феноменом. Современная история страны и наследие диктаторства породили сложное отношение к феномену коррупции в испанском обществе. Испания участвует в Конвенции Совета Европы по борьбе с легализацией преступных доходов 1990 года. Испания также является членом ГРЕКО, Группы государств по борьбе с отмыванием денег. В 1995 году в Испании был принят Закон, который учредил Специальную службу офиса Генерального прокурора для наказания экономических преступлений, связанных с коррупцией.

Норвегия занимает 8-е место по уровню распространения коррупции, по данным TI на 2005 год. Большинство дел о коррупции связаны с нефтяной промышленностью. Норвегия является членом ГРЕКО, Группы государств по финансовым действиям, участвует в Интерполе. Противодействие коррупции в Норвегии осуществляется большим количеством органов. Служба по расследованию и обвинению в экономических и экологических

преступлениях была учреждена в 1989 году с целью борьбы с тяжкими и комплексными преступлениями. Служба проводит собственные расследования и помогает другим органам. Организация осуществляет надзор за важными делами. Норвегия сегодня имеет развитую систему антикоррупционного законодательства, государственных служб и судебную систему. Осуществляется обучение прокуроров и полиции по вопросам пресечения коррупционных действий, конфискации доходов от коррупции.

Наиболее ярко имплементация документов Европейского Союза о борьбе с коррупцией прошла в Ирландии. Она ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1 февраля 2004 года. Основная роль в борьбе с коррупцией в Ирландии принадлежит «статутному праву» (документам, принятым парламентом). В их числе: Акт о коррупции в органах власти 1889 года, Акты о предотвращении коррупции 1906 и 1916 годов. Для того чтобы привести свое законодательство в соответствие с конвенциями и документами Совета Европы и Европейского Союза, Ирландия изменила Акты 1889–1916 годов путем принятия Акта о предотвращении коррупции 2001 года. Новый Акт добавил несколько новых положений, ввел такое новое преступление, как «дача взятки иностранному чиновнику».

Немаловажное значение в борьбе с коррупцией имеет отношение граждан к данной проблеме. Следует отметить, что самой коррумпированной профессией в странах Европейского Союза является профессия политика – так считает подавляющее большинство граждан Евросоюза.

Наименее коррумпированными считают своих национальных политических деятелей представители Дании и Швеции. Болгары и греки же, наоборот, наихудшего мнения о своих политиках, поскольку убеждены, что большинство из них – взяточники.

Большинство опрошенных людей убеждены, что главной проблемой в странах является вовсе не кризис, не безработица, а именно коррупция в органах власти.

Турецкий Н.Н.,

*д-р юрид. наук, председатель Союза кримиологов
Казахстана им. Елэгена Каиржанова, директор НИИИ государства и права
им. Г. Сапаргалиева (г. Астана, Казахстан)*

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА КАЗАХСТАНА НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ

В последние годы коррупция обрела международный характер и является проблемой как для развитых государств, так и для стран с низким уровнем развития экономики. Так, международные организации (ООН, ОБСЕ, Совета Европы и другие) разрабатывают и принимают программы по борьбе с коррупцией, Республикой Казахстан принят Закон от 4 мая 2008 г. № 31-IV «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции».

Коррупция – это социальное зло – проблема одинаково актуальная как для развитых государств, так и для государств с более низким уровнем экономического развития. Не случайно авторитетные международные организации – ООН, ОБСЕ, Совет Европы

и другие – озабочены разработкой и принятием эффективных программ борьбы с этим деструктивным явлением. Казахстан, ратифицировавший в 2008 г. Конвенцию ООН против коррупции, – не исключение. В своем нынешнем Послании народу Казахстана глава государства акцентировал внимание на необходимости выработки новой стратегии борьбы с коррупцией, поиска новых правовых механизмов и информационных возможностей, более широкого привлечения ресурсов общества для предупреждения и профилактики коррупционных нарушений.

Значительная часть государств мира накопила достаточный опыт в этом направлении и достигла существенных результатов снижения уровня коррупционных проявлений.

Россия. По данным ученых России, 15% чиновников никогда и ни при каких обстоятельствах не возьмут взятку, 15% – вне зависимости от степени тяжести наказания все равно будут брать взятки и 70% чиновников – это колеблющаяся составляющая. Именно на данный круг субъектов должна быть направлена антикоррупционная политика.

Необходимо учитывать положительный российский опыт. Заместитель председателя комитета по безопасности и противодействию коррупции Государственной Думы РФ Э.А. Валеев обратил внимание на необходимость завершения внедрения бесконтактных технологий оказания публичных государственных услуг населению; подготовки законопроекта о контроле за расходами лиц, занимающих государственные должности, когда расходы не соответствуют доходам, пересмотра уголовного законодательства в части ответственности взяткодателя, исключив снисходительное отношение [1].

Китай. Оправдано ли применение репрессивных и карательных мер в борьбе с коррупцией? Наглядным примером может послужить опыт Китайской Народной Республики, где практикуются публичные казни. Так, за взятку или хищение на сумму более 1 млн долларов грозит высшая мера наказания. В Китае с 2000 г. за коррупцию были расстреляны около 10 тысяч чиновников, еще 120 тысяч получили по 10–20 лет заключения¹.

Четыре года тому назад (2008 г.) Верховный суд стал пересматривать все решения судов низших инстанций, приговоривших обвиняемых к высшей мере наказания. В результате казней в стране стало меньше. Снижение количества смертных казней в 2007 г. в два с лишним раза связывают с нововведениями в законодательстве, оставившими право приговаривать к высшей мере наказания только за Верховным судом КНР.

Даже с учетом изложенного Китай остается одной из самых коррумпированных стран мира. Следовательно, карательные меры не являются эффективным механизмом и не могут принести реальных результатов в борьбе с коррупцией при отсутствии в стране комплекса мер по противодействию ей.

Казахстан. В республике было проведено эксклюзивное исследование профессора М.В. Сандрачука на предмет эффективности антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов (НПА). Анализ показал следующие результаты. Система мер по противодействию коррупции на 72% состоит из мер уголовного преследования и только на 28% – из мер по предупреждению и профилактике, в том числе такого сегмента, как антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов.

¹ Российская газета – Неделя. – 2009. – № 4939 (115). – 25 июня.

По данным исследования, эффективность антикоррупционной экспертизы, в расчете на каждый тенге, выделенный государством на проведение антикоррупционной экспертизы (для устранения дефектов в проектах НПА), – снижение возможного ущерба на 2,2 тенге.

При этом в расчет брались данные только официальной статистики по уголовным делам от причиненного ущерба, без учета уровня латентной коррупционной преступности и ущерба от административных коррупционных правонарушений. Таким образом, можно прийти к выводу, что реальная эффективность экспертизы еще выше.

Государством должна проводиться комплексная профилактическая работа, направленная на ликвидацию условий, порождающих, провоцирующих и поддерживающих коррупцию во всех ее проявлениях. Болезнь легче предупредить, чем лечить. Наряду с карательными мерами против коррупции необходимо вводить превентивные меры. Но без участия общества нельзя победить коррупцию. В сфере противодействия коррупции существенно активизирована деятельность различных НПО, партий, ученых-правоведов, всего общества.

Для эффективного противодействия этому злу необходима консолидация общества и институтов государственной власти во всех странах мира с новыми научными изысканиями и разработками; необходимо новое осмысление понятия преступности, включая и коррупцию. Прежние подходы к определению понятия преступления являются узкими, ограниченными.

В 2008 г. совместным приказом шести госорганов утверждена Инструкция по расчету рейтинга уровня коррупции в Казахстане, который проводится ежегодно по трем позициям:

- **индекс коррумпированности** (количество осужденных, количество привлеченных к административной и дисциплинарной ответственности; количество фактов нарушений законодательства о государственных закупках);
- **индекс противодействия коррупции** (меры противодействия коррупции, прозрачность и открытость);
- **индекс восприятия коррупции** (социологические опросы, мнение со стороны).

Инструкция находится в свободном доступе в Интернете. Однако результаты рейтинга признаются полузакрытой информацией, для ознакомления с грифом «ДСП». В чем тогда значение идеи широкого привлечения общественности? Необходимо придать гласность указанному документу, а также публиковать не только указанный рейтинг, но и результаты реагирования, однозначно закрепив в обществе, в чиновническом аппарате принцип «коррупционные действия любого характера влекут наказание» и подкреплять его реальными примерами из практики.

Профессор Р. Подопригора отмечает: «С коррупцией невозможно реально бороться с помощью конференций, статей в газетах, заклинаний и прочих подобных акций, которых сейчас неимоверное количество с нулевым результатом. К сожалению, проблема коррупции уже давно перестала быть проблемой государственного аппарата. Каждый считает, что это плохо, пока возможность коррупционного решения не затронет его проблему. Так получилось, что в нашем обществе с коррупцией жить гораздо удобней, чем без нее» [2].

Призывы к взаимодействию СМИ и НПО с государственными структурами для решения проблем коррупции формальны и на практике не выходят за рамки очередной PR-акции [3].

Вышеуказанное можно назвать бутафорией антикоррупционной политики. О бутафорности некоторых направлений противодействия коррупции не раз в своих научных публикациях и выступлениях отмечали российские ученые [4].

Коррупция как социальное явление продолжает существовать на современном этапе развития человечества, эволюционно приспосабливаясь к развитию общества, и для эффективного противодействия этому злу необходима консолидация общества и институтов государственной власти во всех странах мира с новыми научными изысканиями и разработками.

Для полномасштабного противодействия коррупции требуется комплексная система национальной неподкупности, которая предполагает реальный гражданский контроль в установленных законом рамках, а нетерпимое отношение к коррупции со стороны общества создаст благоприятную среду для борьбы с этим социальным злом.

В связи с важностью антикоррупционной политики в государстве целесообразно принятие не отраслевой, а государственной программы по противодействию коррупции.

Президент в своем Послании к народу Казахстана (январь, 2012 г.) признал необходимость выработки новой стратегии борьбы с коррупцией. «Надо использовать новые правовые механизмы, информационные возможности, шире привлекать общество для предупреждения и профилактики коррупционных нарушений. Надо изучить и использовать опыт других стран. Необходимо переходить к декларированию не только доходов, но и расходов государственных служащих». По словам Президента Республики Казахстан, «мы продолжим начатую бескомпромиссную борьбу с коррупцией на всех уровнях, невзирая на лица и должности, усилим ответственность не только за получение, но и за дачу взятки, а также посредничество» [5].

Партия «Нур Отан» намерена вести в масштабах всей страны общереспубликанскую информационно-пропагандистскую кампанию по формированию антикоррупционного мировоззрения и принципиальной нетерпимости к фактам коррупционного характера. Повсеместное проведение наступательной просветительской работы по повышению политико-правовой грамотности населения позволит уже в ближайшее время создать атмосферу нетерпимости к коррупции.

В заключение отметим наиболее эффективные для Казахстана меры по противодействию коррупции на современном этапе.

1. Необходимо активное внедрение того или иного положительного международного опыта по борьбе с коррупцией в национальную систему, что так же должно дать свои плоды. Необходимо проанализировать опыт 5–10 стран (Сингапур, Дания, Нидерланды, Финляндия, Швеция, Канада и т.д.) с низким уровнем коррупции, посмотреть вариации внедрения того или иного метода в систему национальной борьбы с данным злом, скорреспондировать и, главное, выявить сущность, причину его эффективности.

2..Необходима разработка нового закона «О противодействии коррупции».

3..Необходимо принять закон «Об общественном контроле».

Список литературы

1. Валеев Э.А. Об антикоррупционных мерах в Российской Федерации // Антикоррупционная политика Республики Казахстан на современном этапе: законодательство и практика его применения: материалы Международно-практической конф., Астана, 20 апреля 2012 г. – Астана, 2012. – С. 70–78.
2. Подопригора Р.А. У нас с коррупцией жить гораздо удобнее, чем без нее. – URL: http://www.zakon.kz/top_news/4472301-roman-podoprighora-u-nas-s-korrupciejj.html
3. Домагамбетов Н. Коррупция – специфика Казахстана. – URL: http://qwas.ru/kazakhstan/akzhol-party/id_57526/
4. Данилов А.П. Бутафорность в российской уголовной политике // Криминология: вчера, сегодня, завтра. – 2011. – № 3. – С. 24–28.
5. Послание Президента Республики Казахстан – Лидера Нации Н.А. Назарбаева народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана». – 2012. – Январь. – URL: http://www.akorda.kz/ru/speeches/addresses_of_the_president_of_kazakhstan/poslanie_prezidenta_respubliki_kazahstan_na_nazarbaev

Туртыгина Е.В.,

5 курс,

Зеленодольский филиал ИЭУП (г. Казань)

История и зарубежный опыт борьбы с коррупцией

Коррупция, сопровождающая человечество с древнейших времен, является сложным социальным явлением. Как правило, в научной литературе выделяются два подхода к понятию коррупции. Первый подход делает акцент на коррупции как социальном явлении, порожденном социальными противоречиями общества, государства, его властных структур. И в этом плане под коррупцией понимается не только и не столько определенное преступное поведение государственного чиновника или должностного лица, сколько определенное социальное зло, неизбежно присущее данной социальной системе и данному государству. Самое распространенное определение коррупции - использование государственной власти в личных целях ограничивает коррупцию кругом лиц в государственном секторе.

Чаще всего под коррупцией (в узком смысле слова) понимают ситуацию, когда должностное лицо принимает противоправное решение (иногда решение, морально неприемлемое 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 стороны¹.

Перспективы совершенствования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации

¹ Румянцева Е. Е. Коррупция как альтернатива демократии. – М., 2012. – С. 4–7.

должны состоять в использовании зарубежного опыта борьбы с коррупцией, а также в ратификации международно-правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией.

Резкий всплеск коррупции был отмечен в период становления рыночных отношений в XIX веке. Одновременно появились и первые попытки противодействия ей на законодательном уровне. Но существенного изменения антикоррупционной ситуации ни в мире, ни в отдельных государствах не произошло. Только во второй половине XX столетия, когда борьба с коррупцией в ряде стран была возведена в ранг государственной политики, удалось добиться минимизации ее влияния на все сферы жизнедеятельности общества.

В этом отношении представляет интерес опыт тех государств, которые сравнимы с Россией по численности управленческого аппарата. Это, прежде всего, США, Германия, Франция, Китай и ряд других стран.

В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жесткостью. Законодательство США предусматривает наказание за дачу и получение вознаграждения за услуги, входящие в круг обязанностей должностного лица. Поощрения, по американскому праву, чиновник может получить только официально – от правительства. Наказание за нарушение этой нормы – штраф или лишение свободы до 2 лет, или совокупность наказаний.

Другим важнейшим направлением антикоррупционной стратегии США является профилактика коррупции в системе государственной службы. Она основывается на внедрении так называемой «административной морали», представляющей собой этические и дисциплинарные нормы. Впервые Кодекс этики правительственной службы был принят в 1958 г. в виде резолюции Конгресса, в которой были закреплены обязанности лица, который находится на правительственной службе.

С конца 80-х годов XX в. этические начала государственной службы стали объектом еще более жесткой правовой регламентации. В 1989 г. Конгрессом США был принят Закон «О реформе Закона об этике», который внес существенные изменения в нормы, регулирующие этику поведения должностных лиц, и распространил их на все ветви федеральной власти – законодательную, исполнительную и судебную. А уже в октябре 1990 г. Закон был подкреплён исполнительным приказом президента США № 12731 «Принципы этики поведения должностных лиц и служащих государственного аппарата». Эти принципы были распространены не только на чиновников высшего ранга и на рядовых госслужащих¹.

Как показывает анализ, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией.

Антикоррупционное законодательство Франции направлено на борьбу с должностными преступлениями государственных чиновников, принимающих политико-административные решения, а также противодействие деятельности политических партий, применяющих незаконные методы финансирования и проведения избирательных кампаний.

Первое направление получило развитие еще в 1919 г., когда в Уголовный кодекс была включена статья, запрещающая государственным чиновникам в течение 5 лет после отставки работать в компании, которую они контролировали, находясь на государственной службе.

¹ Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США. Канада. 1999. – № 10. – С. 93–99.

Французское законодательство уделяет больше внимания административным, а не уголовным мерам наказания, при этом преследуется главная цель – предотвращение «недолжного соединения личных финансовых интересов и исполнения должностных функций государственного служащего».

Особенность французского антикоррупционного законодательства, по сравнению с американским, заключается в том, что государственные чиновники могут участвовать в выборах, не утрачивая своего статуса.

Во Франции созданы правовые и организационные основы гласности деклараций о доходах и имуществе высокопоставленных работников государственного аппарата. Среди актов, направленных на борьбу с коррупционными преступлениями, следует назвать решение правительства страны от 11 марта 1988 г. о публикации актов политических партий и данных о расходах на проведение избирательных кампаний, об обязательном декларировании доходов министров и парламентариев. В 1991 г. во Франции была создана Межведомственная комиссия по контролю за рынками государственных заказов и общественных работ, а в 1993 г. был расширен круг мероприятий, направленных на соблюдение правил заключения контрактов на проведение общественных работ. В этот же период в законодательство была введена такая форма коррупции, как покровительство. Под ним понимаются действия чиновников, ведающих распределением заказов, которые предоставляют частному предприятию незаконные льготы¹.

Заслуживает внимания опыт противодействия коррупции Финляндии, у которой, по международным оценкам, один из самых высоких антикоррупционных рейтингов.

Основные антикоррупционные принципы финского государства – прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добросовестность государственных должностных лиц и служащих – закреплены в Конституции.

Государственная политика профилактики и пресечения коррупции изложена в общенациональной «Программе по борьбе с преступлениями в экономической сфере» 1996 г. Другие специализированные антикоррупционные проекты, а также специальные правоохранительные службы в стране отсутствуют.

Под должностным взяточничеством как основным видом коррупции в Финляндии понимается противоправная сделка между представителем органа власти или управления любого уровня и лицом (группой лиц, организацией), заинтересованным в его определенном поведении. При этом обоюдно извлекаемая выгода может носить как материальный (деньги, имущество, ценные бумаги и т.д.), так и нематериальный (лоббирование чьих-либо интересов, помощь в проведении избирательной кампании и т.д.) характер².

Опыт борьбы с коррупцией в Японии свидетельствует о том, что отсутствие единого кодифицированного акта не препятствует эффективному решению этой проблемы. Нормы антикоррупционного характера содержатся во многих национальных законах.

¹ Жукова М.Ю. Международный опыт борьбы с коррупцией // Современное право. – 2006. – № 8. – С. 96–101.

² Кузнецов Ю. А., Силинский Ю. Р., Хомутова А. В. Российское и зарубежное законодательство о мерах противодействия коррупции. – Владивосток, 1999. – С. 98–102.

В Японии, в соответствии с законом, ведется реестр лиц, против которых выдвинуты обвинения в коррупции или причастности к организованной преступности. Этот факт доводится до сведения общественности через средства массовой информации, может повлечь за собой установление контроля за поведением конкретного лица, применение к нему ряда правоограничений¹.

Приоритетным направлением антикоррупционной государственной политики Республики Корея является внедрение «культуры прозрачности». На практике она реализуется посредством программы «OPEN» – онлайн-системы контроля за рассмотрением заявлений граждан чиновниками городской администрации, которая произвела настоящую сенсацию среди национальных антикоррупционных программ.

Эталонным считается Закон Республики Корея «О борьбе с коррупцией», вступивший в силу 1 января 2002 г. и получивший широкое международное признание. В соответствии с ним право начинать расследование о коррупции фактически предоставлено любому совершеннолетнему гражданину страны. Комитету по аудиту и инспекции (так называется в стране главный антикоррупционный орган) вменено в обязанность начинать расследования соответствующих обвинений по любому заявлению граждан².

Заслуживает внимания и антикоррупционная политика Сингапура. Ее центральным звеном является постоянно действующий специализированный орган по борьбе с коррупцией – Бюро по расследованию случаев коррупции, обладающее политической и функциональной самостоятельностью. Этот независимый орган расследует и стремится предотвращать коррупцию в государственном и частном секторе экономики страны³.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционная стратегия Китая. В ее основе лежит превалирование репрессивных мер воздействия. С этой целью в 2003 г. был создан Антикоррупционный комитет, который занимается не только расследованием коррупционных преступлений, за которые предусмотрена смертная казнь, но выполняет также исполнительные функции. Достаточно сказать, что этот Комитет «подвел под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончила жизнь самоубийством.

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Азии показывает, что полностью искоренить коррупцию не удастся ни одному государству, но снизить ее порог вполне возможно.

Подводя итог выше сказанному, необходимо отметить, что зарубежный опыт борьбы с коррупцией может состоять во внедрении в российское законодательство об административных правонарушениях мер ответственности за сообщение заведомо ложной информации о коррупции. Такую статью можно поместить в главу 17 КоАП РФ (Административные правонарушения, посягающие на институты государственной власти). Кроме того, в законодательстве о государственной службе было бы правильно, на наш взгляд, предусмотреть меры дисциплинарной ответственности за непринятие мер по предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы.

¹ Фонд ИНДЕМ. Россия и коррупция: кто кого? Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. – № 3. – С. 12–13.

² С.М. Проява. Экономизация коррупции. Механизм противодействия. – М., 2008. – С. 13–16.

³ Стефанишин С.С. Предупреждение коррупционных преступлений в зарубежных странах: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2005. – С. 19–26.

УСЛОВИЯ КОРРУПЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ СУДЕЙ ПРИ РАССМОТРЕНИИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ ПО ПЕРВОЙ ИНСТАНЦИИ

Вопросы пределов судейского усмотрения и судейского произвола тесно связаны с проблемами коррупции в деятельности судей при рассмотрении уголовных дел. Соблюдаемые при производстве по уголовному делу пределы судейского усмотрения позволяют предупреждать судейский субъективизм и произвол, а также не оставляют условий для коррупционной деятельности судьи (судей).

К сожалению, в деятельности судейского корпуса невозможно обойтись без значительных пределов судейского усмотрения. **Судейское (судебное) усмотрение в судебных стадиях уголовного процесса** - это неотъемлемая составляющая уголовно-процессуальной деятельности судьи (суда), осуществляемая при сложившейся проблемной или иной ситуации на той или иной судебной стадии или ее этапе и требующей своего разрешения в качестве условия дальнейшего движения уголовного процесса или приостановления и окончания его, содержание которой заключается в выборе судьей (судом) наиболее целесообразного процессуального решения или процессуального действия на основе его внутреннего убеждения и совести в соответствии с дозволениями уголовно-процессуального закона, а равно с учетом принципов правовой системы России, общепризнанных принципов и норм международного права, в интересах реализации назначения уголовного судопроизводства.

Судейское (судебное) усмотрение в судебных стадиях уголовного процесса не является отступлением (нарушением) от принципа законности, оно имманентный, социально оправданный элемент правоприменительной деятельности как специфической формы применения норм права.

Как нам кажется, **основными правовыми условиями принятия процессуального решения или осуществления процессуального действия судьей (судом) по его усмотрению** в судебных стадиях уголовного процесса являются:

- наличие на данной судебной стадии или на ее этапе безусловной потребности разрешения проблемного или иного процессуального вопроса либо действия;

- отсутствие в уголовно-процессуальном законе по данному вопросу четкого правового регулирования либо передача им соответствующего процессуального решения на усмотрение судьи (суда);

- процессуальное решение по соответствующему вопросу по усмотрению судьи (суда), а равно осуществление процессуального действия по его усмотрению должно опираться на внутреннее убеждение и совесть судьи (судей) и не может противоречить общественной нравственности;

- принимаемое процессуальное решение или осуществляемое процессуальное действие по усмотрению судьи (суда) должно быть целесообразным, обоснованным, мотивированным, справедливым и не противоречить здравому смыслу (разумным);

- процессуальное решение или осуществляемое процессуальное действие по усмотрению судьи (суда) в присутствии сторон может приниматься и осуществляться с их со-

гласия, не ослаблять и не усиливать процессуальной позиции сторон, а также не ущемлять равноправие сторон по представлению доказательств.

В литературе подчеркивается, что уже сам выход за пределы разрешаемого законом судебного усмотрения (за сферу юридического воздействия права) есть судебский произвол¹. Такую же точку зрения еще в начале прошлого века высказывал известный процессуалист П.И. Люблинский². Необходимо обратить внимание на то, что возможность произвола уже заключается в самой норме права. Д.Ю. Шапсугов отмечает, что в общеобязательных правилах поведения, как показывает история нормативного регулирования общественных отношений, закрепляется не только право, но и обязанности, не только свобода, но и произвол, не только справедливость, но и безответственность³. Ю.В. Грачева и Д.Б. Абушенко⁴ вероятно правы утверждая, что судебный произвол может иметь место и в тех случаях, когда совершаемое судом процессуальное действие находится в формальных рамках закона, но вступает в противоречие с его смыслом⁵. Пожалуй, и это утверждение тоже нуждается в уточнении.

В соответствии с процессуальным законом судья не только совершает определенные процессуальные действия по своему усмотрению, но и принимает соответствующие процессуальные решения. Эти действия и решения могут быть необоснованными, нецелесообразными, несправедливыми и противоречащими нормам общественной нравственности, что в таких случаях характеризует их как судебский произвол.

Судейским произволом следует считать осознанно совершаемые процессуальные действия либо принимаемые процессуальные решения по усмотрению судей, которые ущемляют права и законные интересы участников уголовного процесса со стороны обвинения и (или) защиты, противоречат назначению уголовного судопроизводства, причиной которых чаще является их коррупционная заинтересованность.

Кроме того, судья совершает не только процессуальные действия по своему усмотрению, но и принимает решения. Эти действия и решения могут быть несправедливыми, нецелесообразными, необоснованными, противоречащими нормам общественной нравственности, что также свидетельствует о судебском произволе.

Одной из причин судебного произвола иногда является личная заинтересованность судьи в быстрейшем рассмотрении уголовного дела в ущерб предусмотренным в уголовном процессе гарантиям.

В целях пресечения и устранения случаев произвола процессуальная деятельность судьи (суда) контролируется вышестоящими судебными инстанциями. Решение судьи в

¹ Берг Л.Н. Судебное усмотрение и его пределы (общетеоретический аспект): дис. ... канд. юрид. наук. – Екатеринбург, 2008. – С. 111.

² Люблинский П.И. Основания судебного усмотрения в уголовных делах: доклад для Киевского съезда Русской группы Международного союза криминалистов // Журнал Министерства юстиции. – 1904. – С. 3.

³ Шапсугов Д.Ю. Проблемы теории и истории власти, права и государства. – М. : Юрист, 2003. – С. 485.

⁴ Абушенко Д.Б. Судебное усмотрение в гражданском процессе: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. С. 139–155.

⁵ Грачева Ю.В. Судейское усмотрение в уголовном праве: дис. ... канд. юрид. наук. – М., 2002. – С. 28.

случаях нарушения им закона может быть отменено или изменено в апелляционном, кассационном либо надзорном порядке.

Судья, допустивший судебский произвол, может быть привлечен к дисциплинарной ответственности. Так, согласно ст. 12.1 Федерального закона «О статусе судей» от 26 июня 1992 г. № 3132-1, за совершение дисциплинарного проступка на судью может быть наложено дисциплинарное взыскание: предупреждение, досрочное прекращение полномочий судьи.

Под дисциплинарным проступком понимаются грубые и систематические нарушения норм УПК и норм Кодекса судейской этики, повлекшие волокиту при рассмотрении судебных дел, ущемление прав и законных интересов граждан, причинение ущерба авторитету судебной власти и званию судьи, а также дисциплинарные проступки, не связанные с рассмотрением судебных дел, с отправлением правосудия.

При решении вопроса о досрочном прекращении полномочий судьи, факт наличия судебного произвола должен быть подтвержден вступившим в законную силу обвинительным приговором суда в отношении судьи, действия которого были квалифицированы по ст. 286, ст. 290, ч.ч. 2 и 3 ст. 301, ст. 304, ст. 305 УК РФ.

О наличии в судебной практике фактов судебного произвола свидетельствует то, что только в 2006 году к дисциплинарной ответственности были привлечены 356 судей и руководителей судов общей юрисдикции, в 2007 г. – 409, в 2008 г. – 301. По названным выше статьям УК РФ в 2006 г. осуждены 5 человек, ранее занимавших судебские должности, в 2008 г. – 2¹.

Важным средством предупреждения судебного произвола и коррупционной деятельности судебного корпуса является коллегиальное рассмотрение уголовных дел. А.А. Тарасов убедительно показал, что расширение коллегиальных начал в отечественном уголовном процессе, в частности, привлечение народных заседателей, рассмотрение большого количества дел судом присяжных и коллегией судей профессионалов создаст действенные гарантии от единоличного произвола судьи².

По нашему мнению, необходимо предусмотреть в УПК больше коллегиальных начал при рассмотрении уголовных дел. Как справедливо отмечается в литературе, эта необходимость вытекает из потребности в повышенной правовой защите государственных, общественных и частных интересов, в создании особых гарантий от принятия неверных юридически значимых решений, в том числе и от единоличного властного произвола³.

Согласно ч. 1 ст. 30 УПК РФ рассмотрение уголовных дел осуществляется судом коллегиально или судьей единолично. В соответствии с ч. 2 ст. 30 УПК РФ суд первой инстанции рассматривает уголовные дела в следующем составе: 1) судья федерального суда общей юрисдикции, 2) судья федерального суда общей юрисдикции и коллегия из двенадцати присяжных заседателей, 3) коллегия из трех судей федерального суда общей

¹ Вестник Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации. – 2009. – № 2(20).

² Тарасов А.А. Единоличное и коллегиальное в уголовном процессе: правовые и социально-психологические проблемы. – Самара: Изд-во Самарского университета, 2001. – С. 5.

³ Тарасов А.А. Единоличное и коллегиальное в уголовном процессе: правовые и социально-психологические проблемы. – Самара: Изд-во Самарского университета, 2001. – С. 5, 18, 252, 255, 262.

юрисдикции, 4) мировой судья. Рассмотрение уголовных дел в апелляционном порядке осуществляется судьей районного суда единолично.

Рассмотрение уголовных дел в кассационном порядке осуществляется судом в составе трех судей федерального суда общей юрисдикции, а в порядке надзора - в составе не менее трех судей федерального суда общей юрисдикции.

Как уже о том говорилось выше, судами общей юрисдикции по первой инстанции в стране в 2007 г. рассмотрено 1 млн 185 тыс. уголовных дел в отношении 1 млн 300 тыс. подсудимых. С участием присяжных заседателей рассмотрено в 2007 году только 606 дел, меньше на 100 дел по сравнению с 2006 г.¹ В том же году в федеральных районных судах тремя профессиональными судьями, т.е. коллегиально, рассмотрены только 812 дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, что составляет 0,1% от общего числа уголовных дел, оконченных производством. В судах областного звена – 2,9% (127 дел) от общего числа дел, оконченных производством². Доля дел, рассмотренных судами общей юрисдикции по первой инстанции коллегиально, составляет всего 0,05%, а судами общей юрисдикции областного звена – 14% к числу рассмотренных дел по первой инстанции.

В 2008 г. судами общей юрисдикции по первой инстанции рассмотрено 1 млн 166 тыс. уголовных дел в отношении 1 млн 809 тыс. лиц. В федеральных районных судах в названном году коллегиально рассмотрено только 818 дел о тяжких и особо тяжких преступлениях, что составляет 0,1% от общего числа дел, оконченных производством, а в судах областного звена коллегиально рассмотрены лишь 62 дела (1,7%) от общего числа дел, оконченных производством. С участием присяжных заседателей в 2008 г. рассмотрено 536 дел³.

В 2009 г. в суды общей юрисдикции по первой инстанции поступило 1 млн 102 тыс. дел. С участием присяжных заседателей рассмотрено 607 дел. В федеральных районных судах в данном году коллегиально рассмотрено 713 дел, что составляет 0,1% от общего числа дел, оконченных производством. В судах областного звена только 64 дела рассмотрены коллегией из трех федеральных судей⁴.

В 2010 году судами общей юрисдикции по существу рассмотрено 1 млн 34 тыс. уголовных дел и всего 581 уголовное дело с участием присяжных заседателей и 778 дел коллегией судей⁵.

В первом полугодии 2011 г. в суды общей юрисдикции поступило 510,5 тыс. уголовных дел. Из них только 256 уголовных дел рассмотрены по существу с участием присяжных заседателей и 359 дел коллегией из трех федеральных судей⁶.

¹ Обзор деятельности судов общей юрисдикции и мировых судей в 2007 году // Российская юстиция. 2008. – №3. – С. 62–63.

² Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2007 год. URL: <http://www.supcourt.ru> (дата обращения: 24.09.2009).

³ Статистическая справка о работе судов общей юрисдикции за 2008 год // Российская юстиция. – 2009. №3. – С. 63–65.

⁴ Российская юстиция. – 2010. – №8. – С. 62–63.

⁵ Сводные статистические сведения о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2010 г. – URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=494> (дата обращения 18.03.2012).

⁶ Сводные статистические формы о деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 1 полугодие 2011 г. URL: <http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=601> (дата обращения 18.03.2012)

Доля преступлений, указанных в п. 1 ч. 3 ст. 31 УПК, а также уголовных дел, которые могут рассматриваться судьей федерального суда общей юрисдикции и коллегией из 12 присяжных заседателей, весьма незначительна¹, а институт народных заседателей исключен из уголовного процесса.

Таким образом, основная масса уголовных дел по первой инстанции в федеральных районных судах и судах областного звена рассматривается единолично судьей.

С одной стороны, данное положение не может не радовать, поскольку дальнейшее реформирование в направлении единоличного рассмотрения уголовного дела вряд ли возможно. Единоличное рассмотрение дела, безусловно, более мобильно и скоротечно, нежели рассмотрение уголовного дела в суде с участием присяжных заседателей.

С другой стороны, существует опасность субъективизма и коррупционного поведения со стороны судей, единолично рассматривающих уголовные дела, что в свою очередь, угрожает национальной безопасности.

В связи с изложенным выше реформирование уголовного судопроизводства требует частичного отказа от единоличного рассмотрения в пользу коллегиального с привлечением народного элемента.

Привлечение к участию в правосудии представителей общества позволяет преодолеть корпоративную замкнутость судейского корпуса. Как известно, корпоративность является плодотворной почвой для взяточничества и «кумовства» в судебной системе. Участие народного элемента в суде в случае эффективного функционирования соответствующих правовых институтов – это ощутимый сдерживающий фактор от коррумпирования правосудия.

Положения о привлечении народных заседателей к отправлению правосудия по уголовным делам в судах общей юрисдикции в первоначальной редакции УПК РФ 2001 года были сохранены. Однако Федеральным законом от 18 декабря 2001 года № 174-ФЗ указанные положения были из УПК РФ исключены. Существенное расширение оснований для единоличного правосудия и прекращение действия института народных заседателей привели к тому, что вопросы влияния на результаты деятельности судьи нравственных принципов и норм приобретают особое значение.

Проблема единоличного рассмотрения уголовного дела в судебных стадиях не является единственным условием коррупционного поведения судей.

Одной из важнейших причин подобной деятельности является бесконтрольность процессуальной деятельности суда (судьи) в рамках судебного заседания. Приведем наглядный пример. Процессуальные сроки рассмотрения уголовного дела в суде не ограничены уголовно-процессуальным законодательством.

Срок рассмотрения уголовного дела в целом состоит из сроков, отведенных на возбуждение уголовного дела, предварительное расследование, подготовку к судебному заседанию и судебное разбирательство. Значительная часть процессуальных действий и решений судом (судьей) в судебных стадиях производится на судебном следствии. Оно,

¹ Малков В.П. Правовой нигилизм или законотворческое неряшество? (Кто несет ответственность за нелегитимность федерального закона в целом или отдельных его положений?) // Вестник СГАП. Научный журнал. – 2009. – №5(69). – С. 130.

в свою очередь, имеет самостоятельное значение по отношению к другим этапам производства по делу. Это означает, что суд (судья) в рамках судебного разбирательства обязан проводить новое следствие устно, гласно, непосредственно, что, безусловно, приводит к увеличению общего срока рассмотрения уголовного дела.

Следственно-судебная практика подсказывает, что большинство нарушений разумного срока уголовного судопроизводства допускается именно при рассмотрении уголовного дела в суде первой инстанции. В ходе исследования нами были выявлены случаи, когда судьи в целях затягивания процесса принимали процессуальные решения об отложении судебного разбирательства по формальным основаниям, передаче уголовного дела по подсудности, передаче уголовного дела для рассмотрения другому судье внутри указанного районного суда по причине болезни, ухода в отпуск и т.д. Данные процессуальные решения принимались хотя и в законном поле, однако граничили с субъективизмом и произволом, а в основе их принятия могли быть причины коррупционного характера.

Одним из значимых показателей в судебной деятельности является оперативность¹. Разработка организационных основ правосудия в части, касающейся сроков судебного разбирательства, в настоящее время является одной из насущных задач юридической науки.

Об актуальности проблемы свидетельствуют постоянно растущие сроки рассмотрения дела в суде первой инстанции. Уголовные дела, которые находились в производстве у конкретных судей в 2009 г. до 1,5 месяцев, составили 50,9%, от 1,5 месяцев до 3 месяцев – 26%, от 3-х месяцев до 1 года – 20%, от 1 года до 2 лет – 2,4 %, от 2 лет – 0,7%². В первом полугодии 2010 года – до 1,5 месяцев составили 45,6 % от общего числа оконченных дел; от 1,5 месяцев до 3-х месяцев включительно – 28,4 %; от 3-х месяцев до 1 года включительно – 21,8%; свыше 1 года до 2-х лет включительно – 2,5%; от 2-х до 3-х лет включительно – 0,6%; от 3-х лет – 0,3%³. Указанные сроки рассмотрения уголовных дел в судебных стадиях вызывают тревогу в связи с тем, что значительное число лиц, обвиняемых в совершении преступления, содержатся под стражей.

О проблеме превышения разумных сроков судебного разбирательства в различных судебных инстанциях обращалось внимание в следующих постановлениях Пленума Верховного Суда РФ: постановление Пленума Верховного Суда РФ от 27 декабря 2007 № 52 (ред. от 10.06.2010) «О сроках рассмотрения судами Российской Федерации уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях»⁴, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 18 ноября 1999 № 79 (ред. от 06.02.2007) «О ходе выполнения Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Феде-

¹ См. подробнее: Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. М.: Российская правовая академия, 2008. [Электронный ресурс] АстраМедиа, электронная версия. 2008.

² Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2009 год. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 06.11.2011)

³ Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за I полугодие 2010 год. URL: <http://www.cdep.ru/> (дата обращения: 06.11.2011)

⁴ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2008. – №2. – С. 2.

рации»»¹, постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25 июня 1996 № 4 (ред. от 06.02.2007) «О выполнении судами Постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 августа 1993 г. № 7 «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации»»², постановление Пленума Верховного Суда РФ от 24 августа 1993 № 7 (ред. от 27.12.2007) «О сроках рассмотрения уголовных и гражданских дел судами Российской Федерации»³.

О существенности проблемы говорит и явно выраженное направление реформирования отечественного уголовно-процессуального законодательства в рамках контроля за сроками рассмотрения уголовного дела, в том числе в судебных стадиях. Так, в УПК был предусмотрен новый принцип уголовного процесса – «разумный срок уголовного судопроизводства».

Основные международно-правовые акты в области защиты прав человека относят право на разрешение уголовного дела «в разумный срок» к числу фундаментальных прав личности.

Согласно общепризнанным принципам и нормам международного права быть судимым без неоправданной задержки составляет одно из основополагающих прав человека, неразрывно связанное с правом на справедливое судебное разбирательство⁴.

О существующей проблеме свидетельствует тот факт, что на протяжении последних 20 лет нарушение разумных сроков уголовного судопроизводства является наиболее распространенным основанием подачи жалоб в Европейский Суд по правам человека⁵.

Значительное число жалоб в Европейском Суде в настоящее время связано с нарушением ст.6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод в связи с чрезмерной длительностью рассмотрения дела в национальных судах. Европейский Суд ежегодно удовлетворяет значительное число жалоб подобного характера, что в конечном итоге приводило к значительным материальным затратам Российской Федерации. Анализ решений Европейского Суда показал, что только по одному подобному факту заявителю выплачивается в среднем 5-10 тысяч евро. Подобное положение дел, безусловно, негативно сказывалось на имидже отечественной системы правосудия и Российской Федерации в целом.

Изменениями, внесенными Федеральным законом от 30.04.2010 N 69-ФЗ, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации был предусмотрен принцип разумного срока уголовного судопроизводства. В соответствии с новой ст. 6.1 УПК РФ судья должен рассмотреть уголовное дело в разумный срок. Суд не вправе произвольно устанавливать сроки рассмотрения дела. Закон определяет, что судом могут быть установлены сроки рассмотрения уголовного дела в зависимости от правовой и фактической его сложности, поведения участников уголовного судопроизводства и т.д.

¹ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 2000. – №1. – С. 10.

² Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1996. – №8. – С. 10.

³ Бюллетень Верховного Суда Российской Федерации. – 1993. – №12. – С. 2.

⁴ См. подробнее: Лебедев В.М. Становление и развитие судебной власти в Российской Федерации. – М.: Российская правовая академия, 2008. [Электронный ресурс] АстраМедиа, электронная версия. 2008.

⁵ Дженис М., Кей Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека. Практика и комментарии. – Москва-Будапешт, 1997. – С. 485–498; Калинкина Л.Д. Повторное производство в Российском уголовном процессе: монография. – Саранск: Морд. кн. изд-во, 2010. – С. 6–7.

Положения ст.6.1. УПК РФ носят не только обобщающий характер, но в соответствии с ч. 5. и 6 ст 6.1 УПК РФ, могут иметь реальное практическое применение.

Так, в случае, если после поступления уголовного дела в суд дело длительное время не рассматривается и судебный процесс затягивается, заинтересованные лица вправе обратиться к председателю суда с заявлением об ускорении рассмотрения дела. Такое заявление рассматривается председателем суда в срок не позднее 5 суток со дня поступления этого заявления в суд. По результатам рассмотрения заявления председатель суда выносит мотивированное постановление, в котором может быть установлен срок проведения судебного заседания по делу и (или) могут быть приняты иные процессуальные действия для ускорения рассмотрения дела.

Кроме того, законодатель в целях защиты участников уголовного судопроизводства от судебного произвола в вопросах продолжительности судебного разбирательства средствами национального законодательства подготовил Федеральный закон №68 от 30.04.2010 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок»¹.

Так, в указанном федеральном законе устанавливается, что подозреваемые, обвиняемые, подсудимые, осужденные, оправданные, потерпевшие, гражданские истцы, гражданские ответчики в уголовном судопроизводстве имеют право на обращение в суд за компенсацией в случае нарушения судом их права на производство в разумный срок. По общему правилу заявление о компенсации подается после вынесения решения судьей. Однако заявление о компенсации может быть подано подозреваемым или обвиняемым до прекращения уголовного преследования или до вступления в законную силу обвинительного приговора суда, если продолжительность производства по уголовному делу превысила четыре года и заявитель ранее обращался с заявлением об ускорении его рассмотрения в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации.

Таким образом, этот федеральный закон предусматривает пределы судебного усмотрения в части предельного срока (четырёхлетнего) рассмотрения уголовного дела, превышение которого ведет к нарушению права участников уголовного судопроизводства на рассмотрение их дела в разумный срок.

Ситуация, которая сложилась в Европейском Суде по правам человека, а это значительное количество дел, проигранных Российской Федерацией и усилия законодателя на национальной арене свидетельствует о том, что его усилия направлены на то, чтобы ограничить обращения граждан в Европейский Суд по правам человека по вопросам разумности срока уголовного судопроизводства. Как известно, основным основанием отказа в удовлетворении жалоб в Европейском Суде по правам человека является формулировка следующего содержания: «Заявителем не были полностью использованы средства судебной защиты, предусмотренные национальным законодательством».

Таким образом, положения ч. 5 и 6 ст. 6.1 УПК и ч. 7 ст. 7 Федерального закона № 68 от 30.04.2010 «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» предусматривают порядок воз-

¹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2010. № 18, ст. 2144.

мещения компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок средствами национального законодательства. Результат подобной работы законодателя приведет к значительному снижению обращения граждан в Европейский Суд по правам человека, положительно скажется на имидже нашей судебной системы и Российской Федерации в целом, позволит оградить участников уголовного судопроизводства от необоснованного затягивания сроков судебного следствия.

Вынуждены признать: норма-принцип «разумный срок в уголовном судопроизводстве» не смогла решить существующей проблемы бесконтрольности судебных сроков рассмотрения уголовного дела. В литературе ряд авторов предлагает установить фиксированные сроки рассмотрения уголовного дела в суде первой инстанции. Так, А.А. Васяев считает закономерным установить срок рассмотрения уголовного дела в 3 месяца, что позволит, по его мнению, «выйти» Российской Федерации из регулярных ответчиков в Европейском Суде по факту несоблюдения разумного срока разбирательства дела¹. Считаю подобный научный подход односторонним, поскольку в практической деятельности судей встречаются уголовные дела, сроки рассмотрения по которым могут превышать все разумные пределы в следствие значительного объема этих уголовных дел.

Очевидно, что в ряде случаев судья не сможет окончить производством уголовное дело в срок 3 месяца. Тогда возникает вопрос, а кто будет продлевать сроки рассмотрения уголовных дел в суде первой инстанции при превышении фиксированного срока. Возможно, им мог бы быть председатель суда, но как же быть с принципом независимости судейского корпуса? Дальнейшее исследование в данном направлении не имеет практической значимости. Считаю, что сроки рассмотрения уголовных дел в суде первой инстанции должны зависеть от количества материалов уголовных дел, сложности их рассмотрения и других обстоятельств и определяться судом по своему усмотрению при наличии соответствующих пределов, способных действенно защищать от их субъективизма и произвола, и процессуальных гарантий защищающих права и законные интересы заинтересованных участников уголовного процесса.

Анализируя практику Европейского Суда, можно перечислить причины, которые должны учитываться при определении разумности срока судебного следствия. Так, судебное следствие может затянуться, и это не вызовет превышения разумности сроков рассмотрения уголовного дела в связи с его особой сложностью, необходимостью вызова дополнительных свидетелей, необходимостью приостановить производство по уголовному делу из-за отсутствия соучастника преступления, отложением рассмотрения уголовного дела по причине болезни подсудимого, неявки адвоката, соучастников преступления по уважительным причинам (болезнь в том числе), ознакомления с материалами дела подсудимого и его защитника.

Реформирование судебного разбирательства в направлении ускорения производства по уголовным делам без ущерба правам и законным интересам участников, а также усиле-

¹ Васяев А.А. К вопросу об актуальности соблюдения разумного срока судебного разбирательства// Обеспечение права каждого на рассмотрение уголовного дела справедливым, беспристрастным, независимым судом, созданным на основании закона, в разумный срок: материалы II междунар.науч.-практ. конф., Саранск, 11 дек. 2008 г. / под ред. Л.Д. Калинин, Н.Р. Мухутдиновой. – Саранск: Изд-во Мордовск. ун-та, 2009. – С. 54.

ние контроля вышестоящих судебных инстанций в исследуемом вопросе является одной из важнейших проблем современной науки уголовного процесса.

Коррупционное поведение в деятельности судей существует и потому, что отсутствует возможность обжалования многих важных процессуальных решений, принимаемых в ходе судебного разбирательства.

В соответствии со ст. 122 УПК РФ, если лицо, которое подавало ходатайство, не согласно с процессуальным решением по нему, то данное решение может быть обжаловано в установленном законом порядке. При этом, в соответствии со ст. 355 УПК, не подлежат обжалованию в апелляционном и кассационном порядке определения или постановления, вынесенные в ходе судебного разбирательства об удовлетворении или отклонении ходатайств участников судебного разбирательства. Такое же правило предусматривается в ст. 389.2 УПК РФ, которое вводится в действие с 1 января 2013 года. Указанное положение весьма спорно, однако стеснения или ограничения права на обжалование процессуальных действий и решений мы не находим. Такие решения могут быть обжалованы в апелляционном и кассационном порядке одновременно с обжалованием итогового судебного решения по делу. Рекомендация, разрешающая обжаловать промежуточные решения по заявленным ходатайствам в рамках судебного разбирательства, представляется нам необоснованной, поскольку может приводить к необоснованному затягиванию судебного процесса. Однако это не меняет сути проблемы. Невозможность обжалования ряда значимых в процессуальном смысле решений неизбежно создает возможности для вынесения судей того решения, в котором он корыстно заинтересован.

Таким образом, можно выделить следующие условия коррупционного поведения судьи:

- невозможность правоприменительной деятельности без определенных пределов судейского (судебного) усмотрения. В законе установлены широкие пределы судейского усмотрения при принятии процессуальных решений и производстве судебных действий на этапе судебного следствия;
- бесконтрольность процессуальной деятельности суда (судьи) в рамках судебного заседания, а также невозможность контроля отдельных процессуальных решений со стороны вышестоящих судебных инстанций;
- отсутствие возможности обжалования многих процессуальных решений, принимаемых в ходе судебного следствия.

Халтурина Л.И.,

*ст. преподаватель кафедры уголовного права и процесса,
Альметьевский филиал ИЭУП (г. Казань)*

Динамика роста коррупции в России

Понятие «коррупция», как одно из важнейших элементов организованной преступности, было сформулировано 34-й сессией Генеральной Ассамблеи ООН 17 декабря 1979 г. «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере

должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения».

Все проявления коррупции направлены против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления. Они подрывают авторитет государства в целом, дезорганизуя деятельность государственного аппарата.

Как в России, так и в других странах мира, масштабы коррупции, возрастающая степень ее негативного влияния на развитие национальных экономик требуют новой оценки данного феномена в современных условиях. Гигантские ресурсы России являются тем «магнитом», который притягивает различные силы (как внутри страны, так и за рубежом), заинтересованные в завладении ими, включая транснациональные и международные корпорации.

Для достижения преступных целей указанные структуры используют все имеющиеся в их распоряжении средства – воздействие через правительственные органы и на дипломатическом уровне (включая заказную оценку и критику тех или иных решений высшего российского руководства), специальные службы, организованные преступные сообщества (в том числе международные), террористические организации, банковские структуры, некоммерческие и неправительственные организации, субъектов криминальной и теневой экономики и т.д.

Рассуждения о том, что взятки на Руси брали испокон веков, действительно не лишены оснований, поскольку их с легкостью подтверждает история нашего отечества, упоминающая о фактах мздоимства еще на заре становления государственности. Но только вот масштабы этого социального явления в последние годы в нашей стране приобрели такие очертания, что заставило признать его одной из системных угроз безопасности Российской Федерации. О коррупции в России как национальном бедствии говорят и результаты проведенных международными фондами социологических опросов, показавших, что 24% россиян (а это почти каждый четвертый) неоднократно давали взятки.

В соответствии с публикуемым ежегодно Индексом восприятия коррупции в 2010 году Россия заняла 154-е место, что в глазах международной общественности ставит нас в число самых коррумпированных стран Европы.

К сожалению, не является исключением и наш небольшой северный город. Как показывает статистика, в период 2009–2011 гг. Альметьевским городским судом РТ за преступления, связанные со взяточничеством, осуждены 22 лица, двое из которых осуждались за взятки дважды. Из них 6 лиц (то есть более четверти) осуждены именно за пособничество, оказание содействия в передаче взятки.

Так, автором было проведено криминологическое исследование по статистическим данным МВД РФ за период с 2007 по 2011 года количества совершаемых преступлений: против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления; против интересов службы в коммерческих и иных организациях.

Укажем, более подробно по каждому преступлению. На основании статистических данных, указанных на сайте МВД РФ, количество преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в 2007 году от общего количества преступлений составляло 35 714, 2008 – 40 473, 2009 – 43 086, 2010 – 37 255, январь-сентябрь 2011 – 31 210.

Соответственно удельный вес должностных преступлений в структуре преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления в 2007 году составило – (-2,9%), в 2008 г. – 13,3%, 2009 г. – 6,5%, 2010 г. – (-13,5%), 2011 г. – 4,6%.

В соответствии со статистическими данными, опубликованными на сайте МВД РФ, количество преступлений против интересов службы в коммерческих и иных организациях в 2007 году от общего количества преступлений составляло 4 484 (-7,4%), 2008 – 4 082 (-9,0%), 2009 – 4 300 (5,3%), 2010 – 3 186 (-25,9%), январь-сентябрь 2011 – 2 621 (-8%).

Повышенная общественная опасность должностных преступлений определяется крайне высокой их латентностью. Подавляющее большинство этих преступлений оказываются вне сферы внимания правоохранительных органов и суда, следовательно, остаются безнаказанными.

В основу криминологической характеристики взяточничества нами положены данные государственной и ведомственной статистики правоохранительных органов, обобщенной в ГИЦ МВД РФ. Нами было проведено криминологическое исследование роста взяточничества в России в период с 2005 по сентябрь 2011 года.

В соответствии со статистическими данными, опубликованными на сайте МВД РФ, взяточничество в 2005-е годы развивалось следующим образом: 2005 год было зарегистрировано 9821 факт взяточничества, 2006 – 11 063, 2007 – 11 616, 2008 – 12 512, 2009 – 13 141, 2010 – 12 012, январь-сентябрь 2011 – 9661. Соответственно удельный вес должностных преступлений в структуре всей преступности в 2005 году составил 10,0%, в 2006 г. – 12,6%, 2007 г. – 5,0%, 2008 г. – 7,7%, 2009 г. – 5,0%, 2010 г. – 8,6%, 2011 г. – 10,8%.

Проанализировав динамику роста взяточничества, автор пришел к следующим выводам. Динамика роста взяточничества в России, то возрастает, то идет на спад. Это говорит о коррумпированности в органах государственной власти и отсутствия страха быть пойманным и привлеченным к уголовной ответственности. Соотношение цифр статистики говорит само за себя, структура взяточничества, безусловно, претерпела изменения. Особенности трудности при рассмотрении криминологических признаков взяточничества обусловлены, в том числе, и высокой латентностью данного вида преступной деятельности, которая на практике приближается к 100%.

Причин все возрастающей латентности взяточничества может быть выделено несколько, среди них, в частности, несовершенство действующего законодательства, менталитет русского народа, привыкшего «терпеть» и воспринимающего как должное поборы и вымогательство чиновников, возросший уровень преступной организации в сфере коррупционных преступлений и налаживание связей чиновников с лицами из «преступного мира», которые с помощью денег пытаются решить свои проблемы в бизнесе и политике.

Одними из признаков, подлежащих обязательному установлению в ходе криминологического исследования взяточничества, являются место и отрасль управления, в которой оно совершается. При характеристике места совершения взяточничества, в первую очередь, необходимо установить в городской или сельской местности факт взяточничества имел место. Это необходимо как для характеристики личности взяткодателя и взяткополучателя, так и для разработки методик предупреждения и выявления подобных преступных проявлений.

Как отмечает А.Н. Бабенко, в современных условиях повышается опасность коррумпирования сотрудников ОВД в результате возникшего противоречия в их правовой культуре «между собственным правовым положением государственного служащего, не имеющего значительной собственности и высоких доходов, и обязанностью защищать чужое имущество, ценности. На практике это противоречие часто решается через получение дополнительного вознаграждения в форме взятки от лиц, заинтересованных в скорейшем прохождении дела».

Также в последнее время коррумпированные элементы проявляются в структуре исполнительной власти, а именно в системе Управления Федеральной службы судебных приставов РФ. Изучая судебную практику по получению взятки, чаще всего встречаются уголовные дела, возбужденные в отношении судебного пристава – исполнителя. Например, Приговором Санкт-Петербургского городского суда по делу № 2-17/09 «Получение судебным приставом-исполнителем взятки в крупном размере за несовершение исполнительных действий, направленных на отчуждение имущества должника в счет погашения задолженности по исполнительному листу».

Таким образом, для борьбы с взяточничеством (коррупцией) необходимо изменение самого менталитета российского народа. Необходима государственная воспитательная программа, рассчитанная на все возрастные группы. Криминологические подходы к проблеме противостояния преступности отличаются акцентом на ее предупреждение и лечение всего общества, всего его социального организма для уничтожения конкретной болезни – коррупции.

Чирков Д.К.,

*канд. юрид. наук, доцент, старший научный сотрудник,
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, г. Москва*

Олейник Л.В.,

*советник,
Правовое управление Департамента земельных ресурсов г. Москвы*

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Земельный участок относится к одним из самых высоколиквидных объектов недвижимого имущества, который, при комплексном и грамотном подходе, дает возможность усилить позиции на рынке и заложить основу под будущие проекты. В тоже время земельные участки являются «лакомым куском» для разного рода мошенников, а также представителей органов государственной власти, местного самоуправления, способствующих реализации коррупционных схем.

К наиболее характерным теневым схемам совершения правонарушений в сфере земельных отношений относится взяточничество и превышение служебных полномочий при формировании и последующем распоряжении земельными участками, которое заключается в следующем:

– предоставление земельных участков в нарушение норм действующего законодательства (например, на бесконкурсной основе, в случае если процедура торгов является обязательной);

– перевод земель из одной категории в другую, не предусмотренную для данных целей с последующим предоставлением в собственность соответствующих лиц (например, перевод земель сельскохозяйственного назначения в категорию земель населенных пунктов);

– покровительство лиц, а также «закрытие глаз» на их действия по незаконному использованию земельных участков (например, нецелевое использование или самовольное занятие земельных участков).

Вышеперечисленные действия соответствующих лиц являются основными при реализации схем с коррупционной составляющей.

Коррупция в земельном секторе сравнима с клещом, который впивается глубоко под кожу и поражает ближайшие слои эпидермиса, и в случае неконтролируемого упущения может привести к печальному исходу. Но если вовремя принять меры по предотвращению «укуса», пагубных последствий не возникнет, либо они, по крайней мере, будут сведены к минимуму.

Коррупцию можно рассматривать через призму двух основных форм: административную коррупцию [1] и политическую [2] на уровне представителей органов государственной власти, органов местного самоуправления.

Административная коррупция выражается в форме взяточничества за предоставление различных услуг в земельной сфере, таких как:

– регистрация права собственности объектов, не относящихся к объектам недвижимого имущества (объектов некапитального строительства), с целью последующей приватизации земельного участка в соответствии со статьей 36 Земельного кодекса Российской Федерации;

– кадастровый учет земельного участка в «нужных границах»;

– изменение разрешенного и целевого использования земельного участка для последующего извлечения прибыли и т.д.

Данный вид коррупции зачастую процветает в регионах страны, где открытость и контроль за действиями чиновников минимизированы по сравнению со столицей.

Типичным примером является арест 17 апреля 2012 г. главы администрации Конковского района Тверской области Виктора Крысова, задержанного в Москве по обвинению в получении взятки. По версии следствия, чиновник запросил у одного из московских бизнесменов 1,5 млн долларов за возможность получить участок в 8 га земли у Ивановского водохранилища в Тверской области, рядом с президентской резиденцией «Русь» (Завидово). Еще осенью 2010 г. столичный предприниматель заявил, что в 2008 г. оформил в долгосрочную аренду у тверской предпринимательницы участок размером 8 га, начав строить там дом отдыха. Через два года, решив выкупить участок, обратился к местным чиновникам с соответствующим волеизъявлением. Однако местные чиновники якобы заявили бизнесмену о невозможности оформления участка в собственность, в связи с ошибочным изначально оформлением земли на тверскую предпринимательницу, указав, что земельный участок принадлежит администрации. А значит, возведенные постройки

на участке являются незаконными, впрочем, как и непосредственное его использование. В ходе разговора чиновники якобы заявили, что могут решить все проблемы с землей за взятку в 2,8 млн долларов, впоследствии снизив размер до 1,5 млн долларов.

Благодаря бдительности бизнесмена данная коррупционная деятельность чиновников была успешно пресечена оперативниками ГУ МВД по ЦФО [3].

Политическая коррупция направлена на извлечение выгоды от использования земельных участков в выгодном варианте для того или иного чиновника или группы лиц с учетом предоставленных им должностных полномочий.

Наглядно признаки политической коррупции прослеживаются в широко известном деле «Интеко». Согласно межправительственным соглашениям между СССР, Индией, КНР и Республикой Куба от 1977–1984 гг., участки земли площадью 16 га, расположенные в нынешнем Западном округе Москвы, предназначались под застройку дипломатических миссий. Однако по каким-то причинам участки не использовались по прямому назначению, а находились в распоряжении подмосковного совхоза «Матвеевское». Право собственности «Матвеевского» на участки в 2003 г. было зарегистрировано с нарушением. Глава администрации Одинцовского района выдал свидетельство о праве собственности, но представленные на оформление собственности документы не были проверены должным образом.

Впоследствии эти земли приобрело ООО «Территориальная дирекция «Сетуньская», которое принадлежит главе «Интеко». Другое ООО «Территориальная дирекция «Волынская», также принадлежащее Батуриной, приобрело соседние участки. Таким образом, они получили в собственность около 58 га земли. А в 2009 г. «Интеко» объявило, что эти земли проданы в счет погашения долга, но покупателя не называло. За счет этих средств компания погасила долги перед кредиторами. При этом, как установили проверяющие, фактическим хозяином уже проданной земли, застройщиком и выгодоприобретателем при реализации проектов на ней осталось «Интеко».

Примечательно в части проявления политической коррупции, что главой «Интеко» является Елена Батурина, супруга экс-мэра Юрия Лужкова. Распоряжение Правительства Москвы о проектировании и строительстве на вышеупомянутых земельных участках многофункционального комплекса «Сетунь-Хиллс» было подписано в 2008 г. Юрием Лужковым.

В свою очередь, на региональном уровне ярким примером политической коррупции является дело о выделении участков под дачи на Бородинском поле. 24.09.2012 Можайским городским судом бывшая глава поселения Бородинское Майя Склюева приговорена к 5 годам лишения свободы за незаконное выделение земельных участков под дачное строительство на Бородинском поле. По данным следствия, М. Склюева подделала свидетельства о регистрации собственности на четыре участка, оформив их на своих ближайших родственников: мать и мужа. Кроме того, глава поселения незаконно приняла решения об изменении разрешенного вида использования десяти участков, в результате чего 38 га предназначались под дачное строительство [4].

При проверке следователями более ста похозяйственных книг был выявлен круг лиц – жителей Можайского района, владеющих земельными участками с 1993 г. По результатам проведенной почерковедческой экспертизы было выявлено, что М. Склюева

сфальсифицировала подписи главы Бородинского сельсовета в свидетельствах о праве собственности на упомянутые участки.

Вышеперечисленные схемы – это только единичные примеры происходящей действительности в стране. Россия не единственная страна, в которой земельный удел является соблазном для некоторых представителей властей.

В Мексике, например, взятки чиновникам, в чьем ведении находится распоряжение земельными участками, оказались в числе 10 наиболее распространенных проявлений коррупции. В Бангладеш ситуация оказалась еще плачевнее. Там они оказались в числе трех самых распространенных проявлений коррупции. При этом размеры взяток, которые отплачивают чиновникам, оказались самыми большими. Министерство земельных ресурсов Кении оказалось в четверке наиболее коррумпированных правительственных учреждений этой страны. Согласно высказываниям председателя антикоррупционного комитета Казахстана, Алматинская земельная инспекция признана самой коррупционной после сферы госзакупок. Таких примеров можно привести множество. Это повсеместная проблема стран в основном с переходным периодом развития.

Как недавно было отмечено президентом Российской Федерации Владимиром Путиным, главной причиной коррупции является закрытость и непрозрачность. По заявлению президента, действующая система землепользования устарела, необходимо создать «прозрачную и удобную для бизнеса и граждан модель». «Должно быть четкое понимание того, где и что можно строить, какие есть ограничения по использованию того или иного участка» [5], – пояснил Путин и предложил сформировать единый открытый информационный ресурс о земельных участках.

Безусловно, создание открытого доступа к информационному ресурсу поспособствует в преодолении искоренения коррупции в земельном секторе. Обладание сведениями о том или ином земельном участке, а также открытость действий по предоставлению услуг в данной сфере позволит сократить возможность применения различных теневых схем ввиду публичности данного процесса. Начало уже положено, с недавних пор на сайте Управления Росреестра по Москве мы можем наблюдать публичные кадастровые карты земельных участков, где в свободном доступе можно получить некоторые основные сведения о земельных участках, такие как: кадастровый номер, площадь, сведения о зарегистрированных правах на участок. На сайте Департамента земельных ресурсов города Москвы предусмотрена возможность самостоятельного контроля за готовностью испрашиваемого выпуска документа по предоставлению установленной регламентом услуги.

Отсутствие даже самой элементарной информации о земельном участке как объекте гражданского оборота в открытом доступе, низкий уровень информированности населения, неконтролируемое использование, неэффективное распоряжение, перераспределение земельных участков региональными органами власти приводит в итоге к подрыву социальной стабильности, падению экономического роста страны в целом.

В свою очередь развитие, усовершенствование существующих начал публичности влечет за собой необходимость выработки единого подхода с утвержденными нормативами по формированию и предоставлению земельных участков различных категорий с целью исключения принятия «творческого» решения чиновническим аппаратом по реализации того или иного земельного участка для «избранных» лиц, в том числе устранения

существующих противоречий норм законодательства субъектов Российской Федерации по отношению к федеральному для отсутствия соблазна использовать данную «лазейку» в реализации прав на земельные участки.

Список литературы

- 1..Что стоит за «загребущей рукой» правительства в переходном периоде // «Трансформация» (Издание ЕБРР/Всемирного банка и Института Уильяма Дэвидсона). – Киев, 2000. – № 2–3.
- 2..Кабанов П.А., Райков Г.И., Чирков Д.К. Политическая коррупция в условиях формирования российской государственности на рубеже веков. – М., 2008.
- 3..URL: http://www.mvd.ru/news/show_92259
- 4..К 5 годам заключения приговорена экс-чиновник по делу о незаконном выделении участков под дачи на Бородинском поле. – URL: <http://www.ntv.ru/novosti/339957/#ixzz29X8uKkHa>
- 5..URL:<http://www.newsfiber.com/p/s/h?v=E7enQ8zprdt0%3D+ZcRkX1jFlck%3D>

Шевцов А.М.,

*канд. психол. наук, доцент,
ИЭУП (г. Казань)*

ПСИХОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПРИЧИН КОРРУПЦИОННЫХ ДЕЙСТВИЙ, СВЯЗАННЫХ С ОШИБКАМИ В УПРАВЛЕНИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКИМИ РЕСУРСАМИ

В соответствии с классическим определением человеческие ресурсы представляют собой сочетание человеческого потенциала (врожденные свойства) и человеческого капитала (приобретенные качества и навыки) [1]. В человеческий капитал входят особенности личности, профессиональные знания, умения и навыки, а равно и инструменты, и средства их усовершенствования.

Фактически, если представить человеческие ресурсы в виде системы, то можно разделить их на четыре основных группы:

- 1) собственно люди с их индивидуально-психологическими особенностями;
- 2) профессионально важные способности и навыки людей;
- 3) мотивы к деятельности и уровень их выраженности у людей;
- 4) временные и пространственные характеристики деятельности (скорость и безошибочность выполнения производственных операций).

Эти компоненты взаимосвязаны: в частности, человек достигший потолка самореализации (лишенный перспективы служебного или квалификационного роста), будет постепенно терять мотивацию (если нет перспективы, то нет стремления становиться лучше), что будет ухудшать характеристики деятельности. С другой стороны, если для описания человеческих ресурсов применить системную модель В.А. Ганзена [2], то она примет следующий вид (см. рис.).

Информационный компонент данной модели предполагает осведомленность сотрудника в ряде вопросов, имеющих отношение к деятельности организации и собственной профессиональной деятельности, и осведомленность руководителя об осведомленности работника в данных вопросах. Данный компонент допускает и рекурсивное толкование: осведомленность работника об осведомленности руководителя в плане осведомленности работника и т.д. В целом информационный компонент в оптimumе должен обеспечивать адекватное понимание как работником, так и руководителем целей и мотивов друг друга, перспектив организации и личных перспектив каждого из них. По сути, речь идет об организации эффективной системы обратной связи между руководящим и исполняющим составом.

ИНФОРМАЦИЯ
Сведения о функциях
персонала, целях
организации, ее
рыночных
перспективах,
длительности
нахождения
организации на рынке

ЭНЕРГИЯ
Уровень
профессиональной
нагрузки,
трудоемкости задач,
стрессоопасность
деятельности,
эмоциональная
нагруженность
деятельности

ЧЕЛОВЕЧЕСКИЕ РЕСУРСЫ

ВРЕМЯ
Стаж работы
сотрудника, режим
труда и отдыха

ПРОСТРАНСТВО
Мобильность
сотрудника,
санитарно-
гигиенические
условия деятельности

Системная модель человеческих ресурсов организации

Энергетический компонент описывает трудозатраты каждого работника на его рабочем месте. Предполагается, что деятельность, связанная с высокой эмоциональной нагрузкой, будет предъявлять большие требования к личности работника и в большей степени будет способствовать эмоциональному истощению и личностной деформации. Следовательно, такая деятельность требует более тщательного внимания к распределению профессиональной нагрузки и разделению времени труда и отдыха.

Очевидно, что данный компонент связан с информационным, так как наличие информации о неравномерном распределении нагрузки, наличии «избранных» сотрудников, несоответствии вознаграждения трудозатратам будет иметь выраженный эффект снижения трудовой мотивации и лояльности к организации.

Временной компонент рассматриваемой модели включает в себя особенности деятельности в организации, связанные с длительностью воздействия факторов профессиональной среды на работника и руководителя как на тактическом (рабочий день / рабочая

неделя / отпуск без сохранения заработной платы / очередной оплачиваемый отпуск), так и на стратегическом уровне (стаж работы, и следовательно, уровень адаптированности к условиям труда и профессионального опыта). Очевидно и не требует доказательств утверждение о том, что чем больший процент времени отводится на рекреационные процессы, тем медленнее расходуется человеческий ресурс.

Данный компонент связан с двумя предыдущими. Связь с информационным компонентом выражается в том, что время как ресурс затрачивается в обмен на получение информации как ресурса. Если обмен происходит равноценный, то потери человеческого ресурса можно считать приемлемыми. Если же затрачивается большое количество времени, а полезной (ценной) информации субъект не получает, то КПД системы снижается и человеческий ресурс растрачивается впустую. Осознание этого факта будет снижать мотивацию деятельности, понижая затраты временных ресурсов на осуществление профессиональной деятельности в рамках должностного регламента. С другой стороны, связь с энергетическими ресурсами заключается в том, что неоптимальное соотношение времени осуществления деятельности и времени, отводимого на восстановление (отдых), приводит к ускоренному расходованию человеческого ресурса – утомлению, стрессу и иным негативным явлениям. Позитивный момент связи энергетических и временных компонентов человеческого ресурса заключается в повышении уровня адаптированности к условиям деятельности с увеличением стажа работы вследствие накопления опыта.

Пространственный компонент модели описывает объективные условия, на фоне которых осуществляется профессиональная деятельность работника, а также требования к перемещениям работника в пространстве. Чем большая мобильность требуется при решении профессиональных задач, тем выше уровень расходования человеческого ресурса. Собственно, именно этим объясняется предпочтение современными молодыми людьми малозатратных видов деятельности. Кроме того, пространственный компонент модели предусматривает влияние на человеческие ресурсы свойств среды, в которой осуществляется деятельность. Комфортная среда способствует сохранению человеческих ресурсов, в то время как дискомфортная или даже вредоносная среда приводит к необходимости подключения дополнительных адаптационных механизмов, и, следовательно, ускоренно расходования человеческого ресурса.

Говоря о взаимосвязях элементов человеческого ресурса, описываемых в рамках данного компонента, необходимо отметить следующее. Субъект труда, воспринимая условия деятельности и связанные с ними дополнительные затраты энергии (информационный компонент), соотносит эти затраты с получаемым вознаграждением и корректирует как интенсивность деятельности (энергетический компонент), так и продолжительность временного отрезка, посвящаемого непосредственно выполнению профессиональных задач (временной компонент).

Таким образом, человеческий ресурс представляет собой сложное системное образование. При этом, с одной стороны, снижение удовлетворенности деятельностью по одному показателю может быть компенсировано повышением удовлетворенности по другим, а с другой – снижение в области одного компонента может повлечь за собой «обрушение» всей системы при отсутствии внешнего контроля.

Одним из вариантов системных дисфункций является коррупционное поведение. Собственно коррупционное поведение в широком смысле слова сводится к совершению действий, направленных к достижению личной выгоды в ущерб интересам коллектива или более широкой общности.

Следует отметить, что коррупция является объективно неуничтожимым явлением. Многовековая история борьбы «за чистоту рядов» только подтверждает это. Следовательно, говорить о «победе над коррупцией» в значении ее полного уничтожения означает всего лишь озвучивать не имеющий под собой реальной основы лозунг. Гораздо более взвешенной является позиция, предполагающая минимизацию коррупционных действий в обществе. На уровне индивида, единичного гражданина следует в таком случае пользоваться термином «коррупционный риск». Коррупционный риск представляет собой меру вероятности, с которой данный конкретный индивид совершит акт коррупционного деяния, оказавшись в определенных обстоятельствах. Предоставляя правоведам определение содержания возможных коррупционных действий, подвергнем анализу психологические составляющие коррупционных рисков.

Среди наиболее явных факторов, повышающих коррупционный риск, необходимо указать следующие:

1. Отсутствие у индивида четких моральных и этических ориентиров.
2. Ощущение собственной недооцененности вследствие неграмотной политики в сфере управления человеческими ресурсами.
3. Наличие возможности принятия решений в пользу или в ущерб отдельным лицам или группам лиц.
4. Наличие дефицита (нехватки) ресурса, решение о распределении которого принимает субъект.

Заметим, что первые два из перечисленных факторов носят психологический, субъективный характер, а последние два являются объективными, относящимися к условиям деятельности. Коррупционный риск перерастает в коррупционное поведение в случае, если присутствуют как минимум два первых из указанных факторов.

Следует обратить особое внимание на то, что первый из перечисленных факторов обычно формируется в детском и подростковом возрасте. Следовательно, на этапе вступления человека в профессиональную деятельность можно только диагностировать степень сформированности и содержание ценностно-мотивационной сферы работника. В то же время политика организации в области управления человеческими ресурсами сравнительно легко поддается корректировке, для этого достаточно желания руководства и его готовность пойти на непривычные для нашей страны меры.

Представляется возможным выделить признаки управления человеческими ресурсами, влияющие на уровень коррупционных рисков.

1. Персонал имеет положительную мотивацию на выполнение профессиональных задач и функций. Тут важно понимать, что официально объявленная положительная мотивация часто не совпадает с реально имеющейся. Руководство заинтересовано в высокой положительной мотивации работников по очевидной причине – положительно мотивированный работник более продуктивен в деятельности. Часто в таком случае низко мотивированный работник является не поводом к выяснению причин этого явления, а

поводом для увольнения. В результате работникам выгодно становится имитировать высокий уровень мотивации и профессиональной деятельности при отсутствии реальной положительной динамики производительности труда. Данный факт чаще всего имеет место в коммерческих организациях с жесткой вертикальной структурой. В таких случаях, когда руководство не заинтересовано в реальной и объективной оценке уровня мотивации работников, работники будут стремиться создать себе положительную трудовую мотивацию самостоятельно. Классическим способом такого подхода будет являться поиск возможности извлечения дополнительного, скрытого дохода из собственной профессиональной деятельности. Другими способами разрешения конфликта между низкой мотивацией и трудоемкостью является самоутверждение за счет имеющихся хотя бы минимальных властных полномочий (в качестве примера можно привести неуставные отношения в армии) или смена места работы в случае, если климат на рабочем месте и поведение коллег не совместимы с представлениями работника о профессиональной этике.

2. Равномерное распределение профессиональных обязанностей. Уровень трудоемкости и ответственности соответствует должности и вознаграждению. Классической ошибкой, зачастую преподносимой как инновация в управлении человеческими ресурсами, является концентрация ответственности как за качество выполнения трудовых операций, так и за эффективность принимаемых управленческих решений на исполнительском звене. Как результат, управляющий персонал полностью устраняется от ответственности за любые негативные явления в организации, что, в свою очередь, способствует возникновению социального напряжения в коллективе. В случае отсутствия возможности реально повлиять на управляющий персонал исполнители начинают изыскивать способы обхода требований руководства и правил профессионального поведения. Поскольку такое поведение заведомо скрыто от руководства, оно часто оказывается незамеченным и безнаказанным даже в том случае, если организации наносится явный вред. Доведение информации о таком поведении работников до руководства затруднено, так как реальной опоры в коллективе руководство не имеет и авторитетом не пользуется. Это становится тем более заметным, когда при равной нагрузке отдельные сотрудники получают заметно большее вознаграждение за труд. В таком случае раскол в коллективе возникает не только по вертикали, но и по горизонтали. К аналогичным последствиям приводит неочевидность причин для продвижения отдельных работников по службе.

3. Персонал не испытывает дискомфорта, не изнашивается. Данное условие является следствием предыдущего. Как правило, такое положение дел обусловлено разумным соотношением труда и отдыха: сверхурочные работы (и переработки) вознаграждаются по желанию сотрудника дополнительными выходными днями или оплачиваются выше обычного. В тех случаях, когда персонал работает «на износ», а единственным основанием для самоотверженного труда является лояльность к организации, единственным способом поддерживать устойчивое состояние системы является равная вовлеченность всех уровней иерархии в деятельность и незначительное различие в уровнях вознаграждения за труд. Если же имеет место обратная картина, когда для работников исполнительского звена преимущественным, если не единственным мотиватором является чувство сопричастности или лояльность, профессиональный долг, а управляющее звено мотивируется преимущественно материально, вполне вероятно возникновение поведения, направленного

ного против интересов руководства и, в конечном итоге, и интересов организации. Хорошему руководителю следует помнить, что в современных условиях самый устойчивый патриотизм – это хорошо оплаченный патриотизм. Если рассмотреть в качестве примера «образцовых патриотов» – граждан США, то следует отметить, что в этом государстве существует стабильная и развитая система социальной поддержки граждан [3]. Кроме того, мерами социальной поддержки работающие граждане обеспечиваются со стороны работодателей [4]. Хорошо это или плохо, но нематериальные методы стимулирования трудовой мотивации в настоящее время потеряли свою эффективность в связи с внедрением системы капиталистических, основанных на материальных благах, отношений.

4. Не требуется выполнение невыполнимых и взаимоисключающих требований. Данный пункт подразумевает, что при грамотном распределении задач в организации работники получают задачи в соответствии со своими прямыми обязанностями и реальными способностями. То есть не требуется, чтобы, например, системный администратор занимался укладкой кафельной плитки с качеством профессионального плиточника в свое основное рабочее время при наличии прямых профессиональных задач в очереди. Часто данное условие взаимосвязано двумя предыдущими. Работник, оказывающийся в подобной ситуации, будет осознавать, что за выполнение не свойственных ему задач он получит похвалу руководителя, но при этом одновременно будет наказан за неисполнение прямых обязанностей. Как результат, вырабатывается негативное отношение к руководителю, снижается его авторитет в глазах подчиненного, и возникают ситуации выборочного игнорирования указаний, которое, даже будучи обоснованным, приводит к конфликтам по линии руководитель-работник, которые, будучи осознаваемыми обеими сторонами, приводят к дополнительной эмоциональной напряженности, снижают эффективность деятельности и провоцируют на поиск компенсирующего поведения.

5. Персонал осведомлен об истинных целях и задачах организации. Нет «информационной завесы», когда декларируется одна цель, а на деле реализуется другая. Данное явление часто можно наблюдать в торговых организациях. В «миссии компании» может быть сформулировано, что «приоритетным направлением является обеспечение всех людей здоровым питанием», в то время как на деле реализуется продукция сомнительного качества по завышенной цене. Это происходит потому, что действительной целью компании является получение не просто прибыли, а высокой прибыли, что невозможно при высокой себестоимости качественных товаров. Расхождение декларируемой и реальной цели формирует у сотрудника пренебрежительное отношение ко всему набору организационных норм и, как результат, отказу от их соблюдения. Кроме того, работник может начать действовать в направлении получения личной пользы в ущерб организации, оправдывая свои действия тем, что сама организация совершает аналогичные действия в отношении клиентов. Стоит обратить внимание на то, насколько в данном случае эффективно нивелируется чувство вины.

Рассмотрим пример неэффективного управления человеческими ресурсами и последствия такого подхода в случае государства. Допустим, высшие управленческие функции берет на себя государственный аппарат, управлению среднего звена соответствует класс предпринимателей-собственников, исполнителями являются наемные управленцы и рабочий персонал. Управление является неэффективным, если изымаемая у предприни-

мателей в виде налогов доля доходов расходуется на реализацию непрозрачных проектов, если из числа работников государственного аппарата выполнением профессиональных обязанностей в произвольный момент рабочего дня занимается от 25 до 50%, если представители высшего и среднего управляющего звена ведут вызывающе роскошный образ жизни на фоне финансового неблагополучия исполнительского звена. При этом исполнителям постоянно внушается мысль о том, что «надо больше работать», «надо стремиться к богатству», чтобы «больше потреблять». Именно на это направлены такие инструменты воздействия, как коммерческая реклама, прямая и косвенная пропаганда. Однако очевидно, что упорным честным трудом на протяжении всей жизни рядовой исполнитель (а таких в популяции не менее 80%) никогда не войдет в ряды «среднего звена». Осознание этого факта в значительной степени провоцирует и коррупционное поведение, так как теневой оборот материальных ценностей представляется людям как способ быстрого изменения своего материального благополучия в лучшую сторону. Напомним, что получение взятки (наиболее часто упоминаемое коррупционное деяние) начинается с дачи взятки просителем. Коммерческая структура в схожей ситуации подвержена тем же самым рискам.

Таким образом, управление человеческими ресурсами является достаточно эффективным методом оптимизации коррупционных рисков и при квалифицированном управлении в сочетании с научно обоснованным психологическим отбором вполне возможно приведение коррупционных рисков к разумному минимуму.

Список литературы

1. Большой энциклопедический экономико-юридический словарь / авт.-сост. Н.В. Федоров, Л.П. Кураков, В.Л. Кураков; под ред. В.Г. Тимирязова. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2006. – 1268 с.
2. Ганзен В.А. Системные описания в психологии. – Ленинград: Изд-во Ленингр. ун-та, 1984. – 176 с.
3. История социального обеспечения в США. – URL: <http://www.nyc4all.com/ru/social/115-prog/441-2009-08-17-12-37-48>
4. Лебедева Л.Ф. Социальные программы на предприятиях США // Российское предпринимательство. – 2000. – № 5 (5). – С. 16–20.

Шило А.И.,

соискатель,

Национальная академия прокуратуры Украины

АЛГОРИТМ РАССЛЕДОВАНИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА

Взятничество является одним из наиболее сложных для расследования преступлений. Этому есть, на наш взгляд, две основных причины. Первая – «бедная» следовая картина: сам механизм преступления происходит в большинстве случаев при отсутствии очевидцев, ведь все участники преступления – взяткодатель, взяткополучатель и посредники – заинтересованы в успехе преступления и применяют все возможные меры, чтобы избежать появления случайных свидетелей и других следов их деятельности; в случаях

взяточничества, связанных с осуществлением законных служебных или властных действий, иногда вообще исключается наличие следов преступления и усложняется установление факта дачи-получения взятки. Второй причиной является мощное противодействие преступников, потому что все участники взяточничества несут уголовную ответственность, кроме того, часто факт взяточничества связан с другими преступлениями, раскрытие которых также не выгодно их участникам.

Следовательно, возрастает значение исследования теоретических и практических проблем борьбы с взяточничеством, криминалистикой как наукой, призванной повысить эффективность деятельности по расследованию преступлений. Комплексным практическим продуктом таких исследований является методика расследования данной группы преступлений, стержнем которой является организация и планирование.

В юриспруденции проблемам методики расследования взяточничества всегда уделялось большое внимание. Весомый вклад в научное решение данных вопросов внесли Т.В. Аверьянова, О.Я. Баев, В.П. Бахин, Р.С. Белкин, В.К. Гавло, В.И. Гончаренко, А.В. Дулов, В.П. Корж, В.С. Кузьмичев, В.К. Лисиченко, В.Г. Лукашевич, Г.А. Матусовский, М.В. Салтевский, Н.А. Селиванов, В.В. Степанов, В.В. Тищенко, В.Ю. Шепитько, Н.П. Яблоков и другие ученые. В Украине диссертационные исследования проведены В. М. Лищенко, М. Я. Мышковым, В. Н. Трепаком [1–3].

Значение трудов указанных ученых нельзя переоценить, однако не снижающееся количество фактов взяточничества, а также большой уровень его латентности позволяют сделать вывод о недостаточной эффективности разработанных методик. Одной из причин этого является несовершенство методов организации и планирования расследования взяточничества.

Целью данной статьи является разработка эффективного метода организации и планирования расследования взяточничества.

Практика показывает, что если взяточники задержаны на месте преступления или с поличным, то успех расследования гарантирован, поэтому существенное значение при раскрытии взяточничества имеет документирование преступной деятельности взяточников с помощью негласных мероприятий.

Под «негласными мероприятиями» мы будем понимать не только оперативно-розыскные мероприятия, но и следственные (розыскные) действия, поскольку новый Уголовный процессуальный кодекс Украины [4] предусматривает возможность в ходе досудебного расследования по решению следователя, прокурора, следственного судьи производить негласные следственные (розыскные) действия (Гл. 21), которые по природе сходны с оперативно-розыскными мероприятиями и могут проводиться самим следователем, либо по его поручению оперативными подразделениями.

Очевидно, что возможность документирования преступной деятельности взяточников с помощью негласных мероприятий появляется, если получена информация о передаче взятки в будущем. С этой точки зрения, в основу деления следственных ситуаций при расследовании взяточничества нужно положить момент передачи взятки относительно времени поступления информации о ней в правоохранительные органы. В зависимости от двух противоположных значений времени можно выделить две соответствующие ситуации:

1. Передача взятки состоится в будущем (например, подано заявление о вымогательстве взятки; согласно явки с повинной взяткодателя, после передачи части взятки планируется передача следующей части; получена информация о систематическом взяточничестве).

2. Взятка уже была передана и этот факт является единичным.

В случае, когда в полученной информации есть признаки систематичности взяточничества, необходимо использовать возможность негласного документирования преступной деятельности взяточников для выявления: повторных фактов получения и предоставления взятки; сопутствующих преступлений; субъектов, соучастников и форм соучастия; действий (бездействия), выполненных за взятки; фактов обращения полученных предметов взятки в пользу служебного лица; используемых способов передачи взятки, преобладающих видов предмета взятки, частых мест и времени передачи; других обстоятельств, которые важны для изобличения и пресечения преступной деятельности всех участников преступления.

Далее ситуации первой группы разделяются в зависимости от источника получения информации о взяточничестве:

1.1. Получено заявление от участника события: потерпевшего (в случае вымогательства), от взяткодателя или посредника (явка с повинной – после дачи взятки или добровольного отказа от преступления).

1.2. Сообщение о преступлении получено от лица, которое не имеет отношения к взяточничеству, или из другого источника.

Значение такого разделения состоит в возможности использовать лицо в негласном мероприятии, которая, очевидно, появляется только в случае, если лицо причастно к содеянному или подготавливаемому взяточничеству, а также в необходимости получения дополнительной информации, которая отпадает, потому что у причастного лица часто есть документы, аудио-, видеозаписи, другие доказательства, подтверждающие его слова.

С использованием информации о передаче взятки в будущем проводятся гласные и негласные мероприятия в следующей комбинации:

1. Негласные мероприятия, направленные на получение дополнительной информации (при необходимости).

2. Контроль за преступлением (специальный следственный эксперимент, имитация обстановки преступления), который в случае выявления признаков преступления заканчивается задержанием лиц, причастных к взяточничеству.

3. Осмотр места происшествия (места передачи, места задержания), в ходе которого – осмотр предмета взятки, освидетельствование взяточников (если уголовное производство начато).

4. Допрос подозреваемых.

5. Выемка и осмотр документов.

6. Обыски (групповые – одновременно во всех местах, которые имеют отношение к лицам, причастным к взяточничеству).

7. Предъявление для опознания.

8. Назначение экспертиз.

Ситуация, когда после передачи взятки уже прошло определенное время, является крайне неблагоприятной, особенно, если промежуток времени значительный. В этих

случаях следы-признаки передачи взятки сохраняются в небольшом количестве. Поэтому большое значение в этой группе ситуаций приобретает установление соответствия совершенных за взятку действий закону и другим установленным требованиям, обычному порядку их совершения, и в зависимости от этого можно выделить также две ситуации в рамках ситуации 2:

2.1. Взятка получена за поведение служебного лица, которое целиком соответствует установленным требованиям.

2.2. Взятка получена за поведение служебного лица, которое противоречит закону, другим требованиям.

Ситуация 2.1 является наиболее неблагоприятной, поскольку содержит мизерные возможности доказывания факта взяточничества, однако даже их можно использовать. Наряду с исследованием документов нужно выявлять другие косвенные доказательства «особого отношения» служебного лица при выполнении определенных действий к предполагаемому взяткодателю. То есть в этой ситуации ключевыми будут следы-отображения различия обычного порядка исполнения служебных обязанностей и их порядка в расследованном случае.

Такие следы будут указывать на волокиту в осуществлении служебных полномочий до того, как взятка была получена, и противоположные проявления – после этого: ускорение обычного порядка выполнения служебного действия; нарушение действующего порядка поступления и прохождения документов; несоблюдение очередности решения конкретного вопроса; нарушение существующих правил оформления документов; нарушение порядка подготовки материалов, их рассмотрения; нарушение или упрощение порядка рассмотрения вопроса; несоблюдение действующих требований о полноте материалов, которые предоставляются и необходимы для принятия решения.

Например, в одном случае служащий не принимал меры по подготовке документа и преднамеренно затягивал его передачу для подписания руководителю, а в дальнейшем, после его подписания, удерживал у себя и не передавал дальше в соответствующие органы; получив же вознаграждение, сразу дал распоряжения о движении этого документа¹, в другом – главный государственный исполнитель, узнав, что у его коллеги находится на исполнении решение суда, которое его «интересовало», договорился с последним о затягивании исполнения этого решения, после передачи взятки в присутствии взяткодателя позвонил по телефону этому лицу и «позволил» его исполнить².

В ситуации 2.2 есть возможность в ходе расследования преступления, состав которого содержится в действиях или бездейственности, содеянных за взятку, найти доказательства получения взятки. В этой ситуации ключевыми доказательствами взяточничества должны стать следы-отображения контраста между профессионализмом, квалификацией, добросовестностью исполнения обязанностей служебным лицом и нарушением закона, которое оно допустило в расследованном случае (нужно ответить на вопрос: могло ли служебное лицо, имея определенный опыт и квалификацию, допустить такое нарушение

¹ Уголовное дело № 1-121/09 (ч. 2 ст. 368; ч. 5 ст. 27, ч. 2 ст. 368 УК Украины) // Архив Днепровского районного суда г. Киева.

² Уголовное дело № 1-53/09 (ч. 2 ст. 368 УК Украины) // Архив Голосеевского районного суда г. Киева.

по небрежности или случайно?), а также контраста между тяжестью такого нарушения и выгодой, которую от него получили взяткодатель или третье лицо.

Например, в одном из изученных уголовных дел служебное лицо, пользуясь своим положением, давало распоряжения, которые не отвечают установленному порядку, совершало лично действия, которые относятся к непосредственным обязанностям подчиненных лиц (то есть фактически совершало преступление – превышение служебных полномочий (ст. 365 УК Украины)), хотя имело положительную характеристику с места работы, которая свидетельствовала о достаточно высоком профессиональном уровне и опыте; решаемый же при этом вопрос был «не из дешевых» – выделение в аренду нескольких гектаров земли¹.

Во втором случае взятка предоставлена начальнику смены охраны за выпуск транспорта с похищенным металлоломом с КПП завода, при этом установлено, что без его ведома ни одно транспортное средство с территории не выпускалось², в третьем – систематические взятки были получены служебным лицом банка за предоставление кредитов при нарушении установленных требований, что было разоблачено после их невозвращения³. Очевидно, что бескорыстно эти служебные лица действовать не могли, поскольку в случае выявления этих фактов причастность к ним именно этих лиц была бы очевидна, этот риск должен был чем-то подкрепляться.

Таким образом, для ситуаций, когда получена информация об уже переданной взятке, последовательность проведения начальных следственных (розыскных) действий такая:

1. Негласные мероприятия, направленные на получение дополнительной информации.
2. Выемка и осмотр документов.
3. Обыски.
4. Предъявление для опознания.
5. Допрос подозреваемых.
6. Назначение экспертиз.

Дальнейший этап расследования включает одинаковые для всех ситуаций следственные действия:

1. Допрос свидетелей.
2. Допрос подозреваемых.
3. Очные ставки.
4. Следственные эксперименты.

Мы поддерживаем выводы ученых, что из всех действий, обусловленных особенностями конкретного преступления и ситуацией расследования, оптимальным является только определенный перечень, который варьируется в узких границах. Соответственно,

¹ Уголовное дело № 1-83/10 (ч. 2 ст. 368 УК Украины) // Архив Нововольнского городского суда Волинской области.

² Уголовное дело № 1-225/10 (ч. 5 ст. 185; ч. 3 ст. 289; ч. 3 ст. 28, ч. 3 ст. 364; ч. 3 ст. 28, ч. 1 ст. 369; ч. 3 ст. 15, ч. 3 ст. 28, ч. 2 ст. 369; ч. 1 ст. 368 УК Украины) // Архив Сумского районного суда Сумской области.

³ Уголовное дело № 1-25/11 (ч. 1, ч. 3 ст. 358, ч. 1 ст. 357, ч. 2 ст. 190, ч. 1 ст. 369, ч. 4 ст. 27, ч. 1 ст. 366; ч. 1 ст. 366, ч. 1 ст. 368 УК Украины) // Архив Каменец-Подольского горрайонного суда Хмельницкой области.

любой следователь должен в конкретном случае выполнить необходимые действия, набор которых от него не зависит. В их выборе должен быть минимум субъективного, поскольку он обусловлен объективными предпосылками – обстоятельствами совершения конкретного преступления и следственной ситуацией. Именно поэтому и возможна криминалистическая алгоритмизация [5], которую можно положить в основу организации расследования взяточничества.

На основе последовательного выделения разных видов ситуаций в зависимости от важных обстоятельств расследования возникает возможность представить процесс эффективного расследования взяточничества в виде алгоритма (см. рис.), который может стать основой для составления плана расследования и его организации.

информации о преступлении

Список литературы

1. Ліщенко В.М. Доказування на досудових стадіях кримінального процесу у справах про одержання хабара: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність» / Нац. Акад. Внутр. справ. – Киев, 2011. – 20 с.
2. Мишков Я.С. Методика розслідування хабарництва: автореф. дис. на здобуття наук. Ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Національна юридична академія України ім. Ярослава Мудрого. – Харьков, 2005. – 20 с.
3. Трепак В.М. Розслідування хабарництва, що вчиняється суддями: монографія. – Киев: Атіка-Н, 2012. – 200 с.
4. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. № 4651-VI / Верховна Рада України: Законодавство. – URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4651-17>
5. Ищенко Е.П., Сливинский К.О. Криминалистическая алгоритмизация: теоретические предпосылки // Академический юридический журнал. – 2001. – № 4. – С. 45–51.

Щедрин Н.В.,

*д-р юрид. наук, профессор,
заведующий кафедрой деликтологии и криминологии,
Сибирский федеральный университет*

О ПРИНЦИПАХ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ¹

У строителей собора во французском городе Шартре спросили, что они делают. Один ответил, что таскает кирпичи. Другой сказал, что зарабатывает на хлеб. Третий с гордостью заявил: «Я строю Шартрский собор!»

Притча

«Зачем нужна эта дорога, если она не ведет к Храму?»

Из к/ф «Покаяние»

Результаты объявленной четыре года назад антикоррупционной кампании, в целом, следует оценивать положительно. Актуализирована социальная опасность коррупции, скорректировано законодательство, мобилизованы социальные институты, увеличилось количество привлеченных к различным видам ответственности коррупционеров, повышена антикоррупционная грамотность населения...

Но, похоже, болезнь, под названием «коррупция» уже настолько запущена, что коренного перелома в ближайшие годы вряд ли стоит ожидать. Социальный организм, на ко-

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Коррупция в российском избирательном процессе: понятия, формы и система противодействия», проект 11-33-00207а1.

тором она паразитирует, так ослаблен, что нужны средства общеукрепляющего характера – развитие имманентных демократическому устройству институтов: многопартийности, разделения властей, независимости суда, равнодоступности к общественным ресурсам... В стране так и не создано надлежащих условий для здоровой конкуренции ни в экономике, ни в политике, ни в других сферах. Социальные лифты продолжают поднимать на «верхние этажи» отнюдь не самых честных, профессиональных, предприимчивых и талантливых, в результате чего качество национальной элиты ухудшается. Мы мало продвинулись к воплощению идей народовластия, правового государства и гражданского общества.

Подводя промежуточные итоги шумной антикоррупционной кампании, надо честно признать, что наряду с некоторыми достижениями, за прошедшие четыре года мы получили ряд негативных последствий. Возглавив антикоррупционное движение, многоопытная российская бюрократия умело перевела вектор активности в «отводное» русло, устье которого как в пустыне, теряется в бесплодном бумагообороте. Даже сам инициатор кампании – Д.А. Медведев вынужден признать, что «зачастую сама по себе деятельность по противодействию коррупции сводится лишь к энергичному написанию бумажек (в том числе документов, нормативных актов, что необходимо, конечно), а также актов отчетности. К проведению всякого рода столов, совещаний, что тоже на самом деле не вредно, но само по себе не является эффективным средством противодействия» [1]. Борьба ради борьбы!

Имитационная активность существенным образом деформировала и продолжает искажать смысл и цели противодействия коррупции. Она слабо коррелирует с основными принципами, закрепленными в ст. 3 Закона «О противодействии коррупции»:

- 1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина;
- 2) законность;
- 3) публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления;
- 4) неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений;
- 5) комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер;
- 6) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции;
- 7) сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами.

С сожалением приходится наблюдать, что принципы, призванные обозначать главное русло антикоррупционной политики, начинают выполнять функцию «баннеров», маскирующих его обмеление.

Особенно это касается воплощения принципа *публичности и открытости* деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, которые очень неохотно становятся «прозрачными». Более того, ссылаясь на служебную тайну, защиту персональных данных и другие надуманные предлоги, гражданам и СМИ безосновательно и беззастенчиво отказывают в предоставлении необходимой информации. В России уже есть Министр по вопросам открытого правительства, но самого открытого правительства еще нет.

Власть, вопреки своим же декларациям, по-прежнему не проявляет интереса к *сотрудничеству с институтами гражданского общества и физическими лицами*.

Антикоррупционные комитеты, советы и другие органы, сформированные на основании Закона «О противодействии коррупции», напоминают съезды «свадебных генералов», в которых заседают руководители различных ведомств, и почти нет активных представителей общественности [2]. Многочисленные жалобы и сигналы граждан, даже если они размещены в печатных, электронных средствах массовой информации или Интернете, в большинстве своем остаются без надлежащего реагирования. Журналистские расследования, создание сайтов о коррупционных «распилах», а также иные более или менее организованные акции гражданского противостояния коррупционным злоупотреблениям, воспринимаются чуть ли не как враждебные и, как правило, вызывают негативную реакцию: поиск компромата против активистов, объявление таких формирований «экстремистскими», навешиваются ярлыки «иностранных агентов»... Но в итоге, благостные отчеты о «великих» достижениях во всех областях и отраслях «прорываются» потрясающими общество скандалами коррупционного характера, что еще более подрывает доверие к государству и к грандиозным антикоррупционным планам.

Вопреки продекларированному принципу *«приоритета мер по предупреждению»* наблюдается явное увлечение «санитарно-хирургическими». В числе первых, обратив внимание на важность антикоррупционных ограничений [3, с. 132–139], мы вынуждены в настоящее время констатировать их чрезмерное использование по «пустяковым» поводам. А ведь запрет, как правильно пишет Я.И. Гилинский, *«часто служит значимым криминальным (девиантогенным) фактором, порождает многочисленные «теневые» последствия, расширяя поле коррупции...»* [4, с. 302–311].

Принцип *законности* все более размывается подзаконным нормотворчеством. «Главными законами» становятся ведомственные регламенты и процедуры, под ворохом которых теряются высокие цели, ради которых эти процедуры и санкции устанавливаются и, прежде всего – *признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина*.

К многослойной российской бюрократии добавился еще один слой служащих, которые «зарабатывают на хлеб» разработкой антикоррупционных регламентов, проверкой их исполнения и перемещением из кабинета в кабинет бумажных «кирпичей». Зарегламентированность «всего и вся» душит творческую инициативу, в том числе самих служащих. Недавно автору статьи пришлось давать экспертное заключение по поводу представления прокуратуры, в котором бескорыстное нарушение государственным служащим регламента, делающее работу службы более эффективной, квалифицировалось как коррупционное правонарушение. Испуганный «коррупционер» после такого представления зарекся впредь проявлять какую-либо инициативу.

Противодействие коррупции – это разновидность социального управления, а следовательно, искомый результат может быть достигнут сочетанием двух процессов: стимулирования и ограничения [5, с. 64–66]. Ведущим в этом диалектическом единстве являются первый. В связи со сказанным предлагаем принцип *«приоритетного применения мер по предупреждению коррупции»* переформулировать следующим образом: *«приоритетного применения мер по стимулированию законного и бескорыстного служения интересам общества»*. Такая формулировка представляется более корректной, ибо цель предупреждения имеет все ограничительные меры, в том числе и уголовное наказание.

Ситуация с использованием репрессивных мер усугубляется искажением принципа их *неотвратимости*. И это происходит не только по причине высокой латентности при-сущей коррупционным проявлениям. Вместо него действует неписанный принцип *избира-тельности* по признаку «свой и чужой». Чем более лояльно должностное лицо по отно-шению к выстроенной в стране вертикали, тем меньше у него шансов быть привлеченным к ответственности, и, наоборот, у оппозиционеров эти шансы многократно возрастают.

Нам представляется, что одна из главных задач настоящего периода состоит в том, что-бы вернуть антикоррупционным принципам их истинное предназначение – «руководящих начал, установок для какой-либо деятельности», а антикоррупционную кампанию вернуть в русло, которое эти принципы обозначают. Предлагаем также обсудить возможность допол-нения перечня принципов, закрепленных в ст. 3 Закона «О противодействии коррупции».

Н.В. Хлонова, характеризуя систему антикоррупционного законодательства ФРГ, отмечает наличие таких принципов, как принцип «*личного примера*» и принцип «*че-тырех глаз*». Суть первого состоит в том, что руководитель должен личным примером демонстрировать подчиненным образцы антикоррупционного поведения. Трактовка вто-рого заключается в том, что в ситуациях наибольших коррупционных рисков и конфликта интересов, решения должны приниматься коллегиально [6, с. 100–101].

Со своей стороны предлагаем включить в этот перечень принцип *соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу долж-ностных лиц*. Попытаемся его обосновать.

Эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от «тылов», то есть ресурсного обеспечения этого процесса: материального и финансового, нормативно-пра-вового, организационного, научно-методического, информационно-аналитического и ин-формационно-пропагандистского. Организуя противодействие коррупции нужно всегда отдавать отчет в том, что: а) вся система и любой субъект управления действуют в ус-ловиях ограниченных ресурсов; б) особенно ресурсоемкими являются ограничительно-репрессивные меры.

Хотя нам не очень нравится использование «боевой» терминологии применитель-но как к противодействию преступности, так и к коррупции, для доходчивости рискнем использовать «военные» образы. Великие полководцы для того, чтобы разбить врага, кон-центрировали свои силы в направлении главного удара.

В деятельности по противодействию какому-либо негативному явлению (как разно-видности социального управления) используется аналогичный подход, который имену-ется *принципом «основного звена»*: в сложной задаче, которую предстоит решить, выде-ляется ключевая проблема, и именно на ней концентрируются основные ресурсы [7, с. 7]. Применительно к противодействию коррупции это предполагает выделение наиболее не-благополучных сфер посредством мониторинга коррупционных рисков [8, с. 131].

Коррупция многолика и разнообразна. В контексте нашего предложения мы хотим обратить внимание на распространенное в криминологии деление коррупции на низовую и верхушечную. Низовая (индивидуальная) коррупция распространена в быту, на низшем и среднем уровнях государственной и муниципальной служб. Для значительной части «дающих» – это коррупция «выживания», когда, например, стоит вопрос о жизни и здоро-вье близких, сохранении единственного источника доходов – мелкого бизнеса...

Верхушечная (институциональная) коррупция характеризуется высоким социальным статусом ее субъектов, изощренными интеллектуальными способами их действий, огромным материальным, физическим и моральным ущербом, высокой латентностью, снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступлений [9, с. 18]. Эту коррупцию еще называют «властно-элитной коррупцией» [10, с. 96]. Лидеры стран «Группы восьми» 16 июля 2006 г. в специальном обращении «Борьба с коррупцией на высоком уровне» заявили, что для демократического развития наиболее опасна коррупция высших должностных лиц в исполнительной, законодательной и судебной ветвях власти [11].

Анализ показывает, что в настоящее время интенсивный «антикоррупционный обстрел» ведется «по площадям», в то время как в «доты» верхушечной коррупции только изредка попадают «шальные» снаряды. Это настолько очевидно, что приметливый российский народ уже переделал известную поговорку и теперь она звучит так: «рыба гниет с головы, а чистить ее начинают с хвоста». Например, «фаворитизм» и «клиентелизм» считаются разновидностями коррупции во всем цивилизованном мире. Но достаточно проанализировать биографии высших должностных лиц современной России, чтобы убедиться, что эти явления продолжают выполнять роль несущих конструкции для формирования высших эшелонов российской власти.

Признавая опасность низовой коррупции, для противодействия ей можно ограничиться менее радикальными средствами. Это позволит высвободить ресурсы для главного. Реально ли надлежащим образом проверить сведения о доходах всех государственных и муниципальных служащих? И какие затраты несет в связи с этим государство?

И, наоборот, в центр ограничительно-репрессивного воздействия следует поместить коррупцию высших должностных лиц. Чем выше статус должностного лица, тем более кратным в отношении него должно быть «увеличительное стекло» со стороны общества, которому он служит, тем более жесткие антикоррупционные правила безопасности он должен соблюдать, и тем более суровые санкции должны к нему применяться. В плане законодательной техники для этого нет особых проблем. Необходимо просто-напросто связать жесткость ограничений с классификацией государственных должностей, а также со статусом законодательного органа [5, с. 67–68, 76–77]. Почему бы последние законодательные инициативы об обязательной декларации расходов или запрете имущества и активов за рубежом в порядке правового эксперимента не опробовать в отношении лиц, занимающих государственные должности РФ и субъектов РФ?

Список литературы

1. Стенографический отчет о заседании Совета законодателей 14 июля 2010 г. [Электронный ресурс] // <http://www.kremlin.ru/transcripts/8343>
2. Кабанов П.А. Мониторинг взаимодействия органов власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции при формировании антикоррупционных органов [Электронный ресурс] // <http://crimpravo.ru/blog/1973.html>
3. Щедрин Н.В. Антикоррупционные меры безопасности // Коррупция и борьба с ней. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2000. – С. 132–139.
4. Гилинский Я.И. Запрет как криминогенный (девиантогенный) фактор // Российский криминологический взгляд. – 2009. – № 3. – С. 302–311.

5. Щедрин Н.В., Кылина О.М. Меры безопасности для охраны власти и для защиты от нее. Красноярск / Юрид. ин-т КрасГУ – Красноярск: РУМЦ ЮО, 2006.

6. Хлонова, Н.В. Организационные и правовые основы предупреждения коррупции в федеративном государстве на примере ФРГ // Проблемы формирования и реализации антикоррупционной и антикриминальной политики : сборник по материалам Шестой сессии Дальневосточной криминологической школы / отв. ред. В.А. Номоконов. – Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2009. – С. 97–103.

7. Щедрин Н.В. Основы общей теории предупреждения преступности: учеб. пособие. – Красноярск: Краснояр. гос. ун-т, 1999.

8. Хлонова Н.В. Коррупция в системах государственной службы России и Германии и ее предупреждение: дис. ...канд. юрид. наук. – Красноярск, 2011.

9. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. – 2000. – № 4. – С. 99–111.

10. Кузнецова Н.Ф. «Круглый стол» по проблемам противостояния коррупции в России // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 1999. – № 4.

11. Обращение «Борьба с коррупцией на высоком уровне» [Электронный ресурс] // http://www.kremlin.ru/interdoss/2006/07/1827_108826.shtml

Якупов З.С.,

*канд. экон. наук, доцент,
доцент кафедры налогов и налогообложение
ИЭУП (г. Казань),*

ИНСТИТУТ НАЛОГОВОГО КОНТРОЛЯ И ЕГО РОЛЬ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Налоговый контроль представляет собой институт в системе государственного финансового контроля. В число институтов включаются как законодательно и юридически установленные правила, так и неформальные ограничения в их применении и механизмы их принудительного осуществления. Правила включают также обычаи, выработанные и применяемые в человеческом обществе в течение многих лет, иногда веками. Правила могут стать частью институциональной среды лишь тогда, когда они применимы к человеческому обществу в целом, или к значительной части общества или группе людей. Современная экономика и общество развиваются путем взаимодействия различных институтов, и организаций, их обслуживающих. К числу институтов относятся государственная власть, институт государственного контроля, институт налогов, институт налогового контроля и др. Для формирования института нужны соответствующие условия; например, институты финансового и налогового контроля могли появиться только с развитием государства и отделением казны государства от кармана монарха, что в свою очередь стало возможным только с развитием институтов гражданского общества.

Степень развития того или иного института может отставать от развития общественных, производственных, распределительных и других отношений, что обычно приводит к диспропорциям и проблемам в обществе. Например, слабое развитие института

государственного финансового и налогового контроля зачастую приводит к процветанию беспорядка, нецелевому использованию государственных денежных средств, коррупции, падению показателя собираемости налогов и т.д.

С точки зрения институционализма для эффективного функционирования институтов необходимы три составляющие: формальные правила, неформальные ограничения и механизмы принуждения к исполнению правил и соблюдения ограничений. Система организации и функционирования налогового контроля выступает одним из таких механизмов принуждения к уплате налогов. Коррупция в налоговых органах приводит к недобору доходов бюджетной системы и нарушению принципа публичности налога. Налоговый контроль призван пресекать нарушения «правил игры» при функционировании института налогообложения. При широком распространении налоговых правонарушений и преступлений государство может компенсировать возникший дефицит бюджетных средств различными путями, в том числе введением новых налогов или увеличением ставок или сферы применения уже действующих налогов. Следует отметить, что введение новых налогов, повышение ставок и другие мероприятия, не сопровождающиеся повышением эффективности налогового контроля, опять распределятся среди добросовестных налогоплательщиков и лягут на их плечи.

С точки зрения теории институционализма поведение налогоплательщиков, стремящихся уклониться от уплаты налогов, можно признать оппортунистическим (налоговый оппортунизм). Такой вид оппортунизма оборачивается дополнительными издержками для тех организаций, которые придерживаются установленных правил налогообложения. Важным представляется выяснить, какая среда поддерживает налоговый оппортунизм, в чем причины достаточной устойчивости этого негативного явления. Представляется, что в числе таких причин – коррупция, в ряде случаев имеющая место в процессе налогового администрирования. При этом следует отметить, что наиболее коррупционными, «взяткоемкими» являются организации, функционирующие в сферах, где происходит распределение государственных бюджетных средств. Эта закономерность подтверждается многовековым опытом многих стран, включая и США и Россию.

Институциональный подход к исследованию экономических явлений основан на предпосылке, что человеческое общество – представляет взаимосвязанную систему, в которой экономика неотделима от государственной политики, от демократических институтов, состояния общественного сознания, морали и других неформальных правил. Коррупцию можно отнести к неформальным правилам поведения в обществе; в наиболее общем виде она заключается в противозаконном использовании государственными должностными лицами своих властных полномочий и прав в целях личной выгоды при решении ими вопросов, отнесенных к их компетенции. Наиболее типичным проявлением коррупции является дача и получение взятки.

Как ни парадоксально это звучит, но налоги и взятки в сфере налогообложения имеют одни и те же исторические корни. При этом в ходе генезиса налог стал одним из важнейших правовых институтов функционирования государства, а взятки стали неформальными правилами игры. Известно, что в древние времена и до средних веков основными прообразами и формами налогов были дань, мыт, корм и др. Из дани, мыта,

сохи в результате исторического развития появились более совершенные налоги, из которых в период господства капиталистических производственных отношений в конечном итоге сформировался специфический институт налогов и налогообложения. Корм или кормление это была особая форма повинности населения, в виде поставки средств, в натуральной и денежной форме для содержания государственных чиновников (в том числе занятых сбором налогов), которые во многих странах и в долгие исторические периоды не получали стабильную заработную плату за свои труды и служение государству. Большинство государственных служащих жило на свои доходы, включая доходы от имеющегося имущества и унаследованных поместий. Заработная плата, как организационная форма института вознаграждения государственных служащих, сформировалась в Англии относительно недавно, и стала распространяться в европейских странах в XIX веке. До этого государственные чиновники получали жалованье не систематически, это не было укоренившимся правилом и заработную плату заменяло «кормление».

Таким образом, основным источником средств для жизнедеятельности чиновников долгое время была система кормлений, а не жалованье или зарплата. После введения заработной платы кормления отменяются, и их получение выходит за рамки действующего тогда законодательства и становится возможным квалифицировать его как дачу и получение взятки. В России запретили судьям и другим чиновникам брать взятки со времен Ивана III и взяточничество стало наказуемым деянием, а при Иване Грозном ввели смертную казнь за взятки в особо крупных размерах. С проблемой коррупции сталкивались многие страны в разные этапы своего развития, имеются страны, где проблема в целом решена. Особенность России в том, что здесь коррупция приобрела системный характер и ее распространение для многих стало обыденным явлением, не прописанной нормой поведения в отношениях с принимающими решения государственными служащими.

Положение о том, что коррупция стала системным, или системо-образующим явлением означает, что она проникла во все существенные сферы экономической и социальной жизни и на все уровни государственного управления. Известно, что в Российской Империи коррупция и взяточничество имели место как явления; об этом мы знаем из замечательных произведений художественной литературы и из других источников. Однако в отличие от многих других стран, коррупция в России охватывала главным образом лишь низшие слои чиновничества, высшие слои не были коррумпированы, что подтверждено документально, в том числе проведенными специальными расследованиями. Ситуация стала меняться в период советской власти, когда в коррупционные скандалы стали попадать функционеры достаточно высокого уровня. При этом в системе финансовых органов, одной из функций которых было формирование государственных доходов, взяточничества и коррупции практически не было. Это объяснялось тем, что государственные предприятия налоги как таковые не уплачивали, поскольку налоги предполагают смену формы собственности. Уплата платежей из прибыли и других платежей являлась перекладыванием средств в рамках единого государственного кармана, поэтому не было конфликта интересов и сколь либо существенных санкций за неуплату обязательных платежей в бюджет. С переходом на рыночные отношения сформировались разные интересы и конфликты между плательщиками налогов и уполномоченными

органами по контролю стали неизбежными, и соответственно появилась коррупция в данной сфере.

Нам представляется, что важнейшим признаком системности коррупции следует считать то, что она «работает» в одном направлении с другими формальными и неформальными институтами и правилами и тем самым создается системный эмерджентный эффект, приводящий к неэффективности самих институтов государственной власти. Например, официальная постоянная забота государства о благополучии госчиновников в виде повышения им заработной платы приводит к геометрическому росту среднего размера взятки, тем самым происходит непропорциональный рост уровня благосостояния госчиновников, ведущий к социальному неравенству в обществе. Значение данного явления усиливается фактом колоссального роста числа государственных чиновников, что придает им уверенность в безнаказанности за совершение незаконных деяний и снижает риск неотвратимости наказания; растет солидарность и сплоченность чиновников, происходит их «сращивание» с правоохранительными органами. Коррупция фактически стала основой консолидации и согласованного взаимодействия всех ветвей власти, когда многие государственные вопросы решаются с применением коррупционных схем, в том числе и самые важные кадровые вопросы. В конечном итоге указанные негативные явления отражаются на показателях экономического развития страны и уровне благосостояния различных слоев общества; происходит дальнейшее расслоение по имущественному признаку.

Причины высокого уровня коррупции кроются в несовершенстве политических и экономических институтов государства, которые призваны обеспечивать внутренние и внешние механизмы ее сдерживания, в том числе и связанные с функционированием института налогового контроля. При этом надо учитывать, что борьба в коррупции как с системным явлением, требует применения системы адекватных методов, которые находятся в политической, правовой, моральной и других плоскостях. В политике, это – обеспечение политической конкуренции, наличие системной оппозиции, открытость информации о деятельности органов власти, функционирование и развитие институтов общественного контроля.

Правовые методы борьбы связаны с совершенствованием налогового законодательства, в том числе в части организации налогового контроля. Следует отметить, что в этом направлении в последнее время разрабатываются и внедряются определенные мероприятия. Так, в 2010 г. законодатели ввели в практику отчеты чиновников об их собственных доходах, а также о доходах их супругов и несовершеннолетних детей. В Государственной Думе находится на рассмотрении законопроект о контроле за расходами чиновников, который обязывает госслужащих отчитываться об источниках происхождения средств при осуществлении крупных сделок или покупок, а при отсутствии легальных источников средств позволяет по решению суда обращать указанные средства в доход государства путем их конфискации. Такая мера является комплексной и затрагивает разные отрасли права и может быть эффективной. Конфискация – это метод «шоковой терапии», выходящий за рамки налогового права, его следует применять достаточно широко с соблюдением законности, с тем, чтобы не возникла необходимость в более кардинальных мерах контроля и пресечения правонарушений.

Совершенствование борьбы с правонарушениями коррупционной направленности

Коррупция – термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. Наиболее часто термин применяется по отношению бюрократическому аппарату и политической элите.

Теоретической значимостью данной темы является анализ правотворчества и правоприменения, состояния и степени коррумпированности общества, отображение различных источников взглядов на эту тему. Практической значимостью – предложения о создании единой независимой комиссии по борьбе с коррупцией, потому что организованная преступность возрастает именно в обществе с наиболее высоким процентом коррумпированности.

Объектом является проблема борьбы с коррупцией и взяточничеством. Предметом – общие закономерности возникновения, функционирования и развития коррупционных отношений (как способа реализации замыслов преступных сообществ), их сущность, структура, основные элементы и принципы.

Исторические корни коррупции, вероятно, восходят к обычаю делать подарки, чтобы добиться расположения. Дорогой подарок выделял человека среди других просителей и способствовал тому, чтобы его просьба была выполнена. Поэтому в первобытных обществах плата жрецу или вождю была нормой. По мере усложнения государственного аппарата и усиления власти центрального правительства, появились профессиональные чиновники, которые, по замыслу правителей, должны были довольствоваться только фиксированным жалованием. На практике чиновники стремились воспользоваться своим положением для тайного увеличения своих доходов.

Первым правителем, о котором сохранилось упоминание как о борце с коррупцией, был Урунимгина – шумерский царь города-государства Лагаша во второй половине XXIV века до н. э. Несмотря на показательные и часто жестокие наказания за коррупцию, борьба с ней не приводила к желаемым результатам. В лучшем случае удавалось предотвратить наиболее опасные преступления, однако на уровне мелкой растраты и взятки коррупция носила массовый характер. Первый трактат с обсуждением коррупции – «Артхашастра» – опубликовал под псевдонимом Каутилья один из министров Бхараты (Индии) в IV веке до н. э. В нем он сделал пессимистичный вывод, что «имущество царя не может быть, хотя бы в малости, не присвоено ведающими этим имуществом». Особую озабоченность вызывала продажность судей, поскольку она приводила к незаконному перераспределению собственности и желанию решить спор вне правового поля. Не случайно ведущие религии из всех видов коррупции осуждают в первую очередь подкуп судей: «Даров не принимай, ибо дары слепыми делают зрячих и превращают дело правых; «Не присваивайте незаконно имущества друг друга и не подкупайте судей, чтобы намеренно присвоить часть собственности других людей» (Коран 2:188).

Сегодня взгляды государства и общества на коррупцию в целом остаются весьма разнообразными. Существуют разные мнения о причинах возникновения, значении и степени влияния данного явления на государственные и общественные институты, что во многом объясняется тем, кем исследуются вопросы коррупции – экономистами, социологами, политологами или правоведами. Также есть и бытовое понимание коррупции, которое формируется на основе опыта населения. К сожалению, этот разноречивый затрудняет формирование относительно универсального понятия коррупции, что, в свою очередь, объективно ограничивает и выработку более эффективных механизмов противодействия ее распространению.

В свою очередь, политологи преимущественно рассматривают коррупцию как совокупность различных способов использования заинтересованными структурами и лицами власти, финансового, политического и иного влияния на государственные ведомства. Для многих из них основные причины коррупции кроются в недостатке демократических правил, хотя они при этом признают, что распространение коррупции имеет место и при демократических режимах. Специалисты в области управления видят сущность коррупции в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. Деловые организации чаще всего рассматривают коррупционные отношения как неизбежный фактор торговой и инвестиционной политики. Основной причиной их беспокойства является неопределенность, которую коррупция привносит в деловые отношения, и невозможность предсказать результаты конкурентной борьбы в условиях, когда коррупция широко распространена.

Значительное внимание коррупции уделяется правоведами. Объяснением этому может служить то обстоятельство, что некоторые виды коррупционного поведения на протяжении всей истории государства и права считались противозаконными. Вследствие этого соответствующие отношения рассматриваются как отклоняющееся поведение от обязывающих правовых норм, допускаемый произвол в осуществлении возложенных законом полномочий либо неправомерное использование возможностей управлять государственными ресурсами.

Не без оснований юристы относили и продолжают относить это явление к области применения некоторых отраслей права, прежде всего, гражданского, административного и уголовного. Здесь нужно дать также определение взяточничества, как одной из основных форм коррупции.

Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие виды наказания за взяточничество: ст. 204. Коммерческий подкуп (максимальное наказание лишение свободы на срок до пяти лет), ст. 285. Злоупотребление должностными полномочиями (максимальное наказание лишение свободы на срок до десяти лет), ст. 290. Получение взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией или без таковой), ст. 291. Дача взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок до восьми лет), ст. 292. Служебный подлог (максимальное наказание лишение свободы на срок до двух лет). Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также в относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в три, пять и более лет. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным

судьям использовать правомочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

Что касается населения, то большинство людей чаще всего рассматривает коррупцию с точки зрения компенсации низкой оплаты чиновника, а также неизбежного условия за беспрепятственное прохождение в инстанциях интересующего их вопроса и получение необходимого им конкретного решения государственного органа. При этом характерно, что многие граждане даже в случаях публичного осуждения ими этого явления, так или иначе, сами способствуют его сохранению, поскольку вынужденно или по собственной инициативе участвуют в коррупционных сделках.

Рассматривая понятия коррупционной преступности, следует исходить из того, что это достаточно традиционный и распространенный вид криминальных проявлений в большинстве стран мира. Тем не менее, универсального определения криминальной коррупции не существует. Подобное понятие Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1978 года, предоставляет национальному праву. Вместе с тем, в качестве его обязательных элементов данный документ предлагает рассматривать «совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей или по причине этих обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие».

Наконец, еще одно важное обстоятельство, которое следует учитывать при анализе сущности коррупции, причем как в качестве социального явления, так и объекта правового воздействия. Речь идет о так называемой мелкой (низовой) и крупной (элитарной) коррупции. Несмотря на существенную разницу в уровнях, между ними существует тесная взаимосвязь и взаимозависимость, обусловленность и общность централизованного, патерналистского, организационного или социально-психологического характера.

Низовая коррупция, существуя на уровне повседневных потребностей граждан и предпринимателей, фактически стала нормой жизни, пронизывает самые различные слои общества. Однако это же делает ее более уязвимой с точки зрения разоблачения конкретных проявлений. Не случайно основная масса официально регистрируемых коррупционных проявлений разоблачается и пресекается именно на этом уровне.

Гораздо изощреннее выглядит элитарная коррупция. Она характеризуется высоким социальным положением субъектов ее совершения, интеллектуальными способами их действий, огромным материальным и нравственным ущербом, латентностью посягательств, снисходительным, если не покровительственным, отношением властей к этому уровню коррупционеров. Не случайно был издан Указ Президента Российской Федерации от 15 мая 1997 г. № 484 «О предоставлении лицами, занимающие государственные должности РФ или заменяющие государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления сведений о доходах и имуществе».

Анализ конкретных материалов в целом состояния борьбы с коррупцией неизбежно приводит к выводу о необходимости воссоздания разрушенной действующими властными структурами системы контроля, который является необходимым элементом социального управления. Без контроля управление общественными процессами невозможно. Контроль должен быть всеобъемлющим, проявлять себя на всех стадиях управленческого процес-

са, иметь место в работе как представительных, так и исполнительных органов. К числу первоочередных задач относится искоренение безответственности и бесконтрольности в самой правоохранительной системе.

По вышенаписанному можно сделать следующие выводы:

- 1) необходимо совершенствование действующего законодательства;
- 2) одним из главных принципов борьбы с коррупцией и организованной преступностью должны быть гласность и прозрачность деятельности органов судебной и исполнительной власти, средств массовой информации, граждан и общественных формирований;
- 3) создание обстановки нетерпимости, осуждения, аморальности любого факта проявления коррупции;
- 4) проведение внеклассных часов, родительских собраний по изучению Закона «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»;
- 5) включение в программу по дисциплинам «Основы права» и «Обществознание» изучение вопроса «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»;
- 6) создание памятки «Это важно знать»;
- 7) создание памятки «Вам нужно».

В завершение остается подчеркнуть, что при четком и добросовестном выполнении всех выше перечисленных задач, сплоченности общества в борьбе с любыми видами проявлений коррупции, личной заинтересованности правоохранительных органов по обеспечению правопорядка в стране, появляется шанс миновать криминализации всех сфер жизни путем коррупции, также это будет служить важнейшим шагом вперед на пути построения гражданского общества.

СЕКЦИЯ «КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ И АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ОБРАЗОВАНИЕ. АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ИНИЦИАТИВА»

Бессонова В.В.,

канд. юрид. наук,

Забайкальский государственный университет

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ИНСТИТУТАМИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Согласно докладу базирующейся в Берлине международной неправительственной организации Transparency International¹, в 2011 Россия по уровню восприятия коррупции оказалась на 143 месте с индексом 2,4 балла.

Также показательными для обоснования актуальности развития и должного обеспечения антикоррупционного общественно-государственного взаимодействия могут быть данные общественного мнения, которые в целом отражают проблемы апатии граждан (более 60%) к участию в общественно-политической жизни страны (ВЦИОМ от 11 апреля 2011 г.). В последние годы можно отмечать потребности в обеспечении общественного спроса на обжалование коррупционных действий (бездействий) должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления. Такой спрос активизировался: если в 2009 году лишь 7% граждан изъявляли желание обжаловать коррупционное поведение служащих различной категории, то в 2010 году, 52% выразили готовность сообщать о фактах коррупции².

Коррупция, ее масштабы и социальные последствия как система отношений, основанных на противоправной деятельности представителей органов государственной власти, является серьезным препятствием на пути социально-экономического развития страны и успешного выполнения стратегических национальных программ. Через коррупционную деятельность преступные сообщества незаконно присваивают себе и часть легального ВВП страны, в том числе, изымая (по оценкам специалистов и информации из различных источников) в свою пользу до 30% бюджетных средств³.

Вышеизложенное характеризует явление коррупции в России как масштабное явление, поэтому одним из приоритетных направлений государства России в современное время является противодействие коррупции.

¹ Рассчитываемый специалистами Transparency International индекс восприятия коррупции (Corruption Perceptions Index, CPI) определяет уровень коррупции в госсекторе – от “0” (высокий уровень коррупции) до “10” (коррупцированных чиновников почти нет).

² Доклад о состоянии гражданского общества в Российской Федерации (2011 г.). – М.: Общественная палата Российской Федерации, 2012. – 144 с.

³ Смушкин А.Б. Комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». – Справочно-правовая система ГАРАНТ, 2010.

В соответствии с нормами Федерального закона № 273 – ФЗ¹ под противодействием коррупции понимается деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц в пределах их полномочий:

а) по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции);

б) по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией);

в) по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

В качестве одного из принципов противодействия коррупции в ФЗ № 273 указана приоритетность мер предупреждения коррупции.

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьезный антикоррупционный потенциал был заложен в 2006 году, в Концепции административной реформы в РФ², в законодательстве РФ, регулирующем вопросы государственной службы³. В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся и настоятельной необходимостью.

Полагаем, предупредить возникновение проблемы или устранить саму возможность ее возникновения всегда проще, чем устранять уже возникшую проблему и ее последствия. Последним по порядку, но не по значению, в принцип является принцип сотрудничества.

Сотрудничество означает взаимодействие, обмен информацией, взаимопомощь, согласованную деятельность в определенной сфере. Полагаем, реализация этого принципа возможна лишь в гражданском обществе.

О гражданском обществе, его необходимости высказывались Аристотель, Платон и Цицерон. Развитие их взглядов нашло продолжение в эпоху Возрождения в трудах Гроция, Т. Гоббса, Дж. Локка, Ж.-Ж. Руссо. Термин «гражданское общество» активно стал использоваться в XVIII столетии. Однако в рассматриваемые периоды и в более поздние принципиального различия между обществом и государством не проводилось. Разделить их было непросто, ибо государство – это форма организации общества. Позднее, в трудах Гегеля, Канта, Маркса, Энгельса и др., стали разграничивать указанные понятия⁴.

Обратимся к современным понятиям гражданского общества.

¹ Там же.

² Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р (в ред. от 10 марта 2009 г. № 219) // Собрание законодательства Рос. Федерации. – 2005 г. – № 46. – Ст. 4720

³ О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон [от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ (в ред. от 6 декабря 2011 г. № 395-ФЗ)] // Парламентская газета. – 2004 г. – № 140–141.

⁴ Власенко Н.А. Теория государства и права: учеб. пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). – М.: Проспект, 2011.

Так, Даурова Т.Г. под гражданским обществом понимают систему экономических, нравственных, религиозных, и других отношений индивидов, свободно и добровольно объединившихся в гражданские ассоциации, союзы для удовлетворения своих материальных, духовных интересов и потребностей¹.

Власенко Н.А. характеризует гражданское общество как состояние общества, когда человек признается высшей ценностью, соблюдаются и защищаются его права и свободы. Государство способствует динамичному развитию экономики и политической свободе, под контролем общества и его организаций находится государственная и общественная жизнь, основывающаяся на правовых ценностях, идеалах демократии и справедливости².

С учетом современного развития государства – России, на самоопределение в противодействии коррупции из институтов гражданского общества имеют право:

во-первых, государство, так как оно не изолировано от общественной среды;

во-вторых, средства массовой информации, которые освещают деятельность органов государственной власти и устанавливают общественный контроль над ними;

в-третьих, комиссии по парламентским расследованиям, которые действуют по фактам грубого или массового нарушения гарантированных Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина³;

в-четвертых, политические партии и общественные организации;

в-пятых, органы местного самоуправления;

в-шестых, бизнес структуры и сообщества.

На самом деле, перечень субъектов гражданского общества наряду с развитием российской государственности постоянно остается открытым, т.к. именно органы власти и общество определяют своевременное реагирование на коррупционные проявления с учетом развития государства и появления новых форм коррупции в различных сферах.

Правовую основу деятельности институтов гражданского общества (общественных объединений, некоммерческих организаций) в сфере противодействия коррупции составляют: Конституция Российской Федерации⁴ и федеральные конституционные

¹ Даурова Т.Г. Становление гражданского общества в России (правовой аспект). Т.Г. Даурова, О.А. Лиценберг, Н.В. Прусакова, Т.И. Хмелева, О.И. Цибулевская / под ред. канд. юрид. наук, доцента О.И. Цибулевской. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 2000. – С. 14.

² Власенко Н.А. Теория государства и права: учеб. пособие (2-е издание, переработанное, дополненное и исправленное). – М.: Проспект, 2011.

³ О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон [от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ)] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006 г. – № 1. – Ст. 7.

⁴ Конституция Российской Федерации: [принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. (ред. от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ)] // Рос. газета. – 1993. – № 237.

законы; общепризнанные принципы, нормы международного права и международные договоры Российской Федерации¹; федеральные законы РФ² и другие правовые акты³.

Проанализировав нормы права, регламентирующие борьбу с коррупцией, можно отметить, что эти нормы раскрывают общие признаки и социальную сущность коррупции, закрепляют коррупционное поведение в качестве правонарушения, содержащего состав правонарушения и санкцию, регламентируют порядок выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений.

Важно, чтобы и государство, и бизнес-сообщество, и граждане осознали опасность коррупции для страны, выработали единую стратегию по реализации комплекса антикоррупционных мер, направленных в первую очередь на профилактику и минимизацию масштабов коррупции.

Богданов С.В.,

д-р ист. наук,

Юго-Западного государственного университета,

Ермолаев Д.В.,

преподаватель,

Губкинский институт, филиал Московского государственного открытого университета им. В.С. Черномырдина

КОРРУПЦИЯ В СССР: ОТ ХРУЩЕВА ДО ГОРБАЧЕВА

Сам термин «коррупция» в СССР на протяжении всего послевоенного периода использовался исключительно для характеристики «продажности западных политиков крупных монополиям». Однако это вовсе не означало, что в СССР это явление было полностью ликвидировано за предыдущие десятилетия массированного строительства социализма.

¹ Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию ETS № 173 (Страсбург, 27 января 1999 г.): ратифицирована РФ Федеральным законом [от 25 июля 2006 г. N 125-ФЗ] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2009. – № 20. – Ст. 2394; Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.): ратифицирована РФ Федеральным законом [от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ] // Рос. Юстиция. – 2004 г. – № 4.

² О противодействии коррупции: федеральный закон [от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ)] // Парламентская газета. – 2008. – № 90; О торгово-промышленных палатах в Российской Федерации: закон РФ [от 7 июля 1993 г. № 5340-1 (в ред. от 23 июля 2008 г. № 160-ФЗ)] // Рос. газета. – 1993 г.; О парламентском расследовании Федерального Собрания Российской Федерации: федеральный закон [от 27 декабря 2005 г. № 196-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ)] // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2006. – № 1. – Ст.; Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов: федеральный закон [от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ (в ред. от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ)] // Российская газета. – 2009 г. – № 133

³ О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы, утвержденные этим Указом: указ Президента РФ [от 16 июля 2009 г. № 814] // Рос. газета. – 2009. – № 131; О мерах по противодействию коррупции: указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 (в ред. от 28 июля 2012 г. № 1060) // Рос. Газета. – 2008. – № 108

В рамках данной статьи попытаемся проследить факторы и условия воспроизводства коррупции в СССР на протяжении 1953–1991 гг.

Начало 1950-х гг. знаменовали отход от крайностей тоталитарной системы, достигшей своего апогея к концу жизни И.В. Сталина, но вовсе не ликвидацию ее основополагающих элементов: однопартийной системы, монополии одной идеологии, жесткого планово-централизованного хозяйства. Более того, по отдельным социально-экономическим вопросам новый лидер страны – Н.С. Хрущев оказался еще большим поборником «чистоты» социализма, нежели его предшественник. Об этом в частности свидетельствуют его крайняя нетерпимость к любым проявлениям частнопредпринимательской деятельности, личные инициативы по ужесточению уголовной репрессии по отношению к расхитителям государственной и общественной собственности, спекулянтам, валютчикам, взяточникам.

На протяжении всего периода политической «оттепели» происходит дальнейшая бюрократизация системы управления. Бюрократический аппарат становился все более громоздким и неэффективным. Об этом свидетельствовала официальная статистика. Общая численность рабочих и служащих в народном хозяйстве достигла к началу 1954 г. 44,8 млн человек, из них административный персонал составил 6 млн 516 тыс. человек, или в среднем из семи работающих один являлся управленцем [1].

С другой стороны, постоянные реорганизации аппаратов управления на всех этапах властной вертикали и горизонтали создают неуверенность среди значительной части советского чиновничества. С другой стороны, ослабление контроля над региональными партийно-государственными элитами создает условия для широкого распространения местничества, коррупции, корыстных злоупотреблений.

Запутанная и сложная организация снабжения промышленных предприятий и торговых организаций имела своим неизбежным следствием не только разрастание бюрократического аппарата, но и многочисленные факты приписок, хищений государственной собственности, всевозможных злоупотреблений служебным положением должностных лиц. Дефекты хозяйственного механизма советской экономики тормозили решение насущных экономических задач предприятий и отраслей. Многие хозяйственники шли на сговор с «теневыми» посредниками для того, чтобы достать дефицитное оборудование и стройматериалы, обойти запреты Госплана или своего министерства, мешающие решить те или иные производственные вопросы. Чаще всего это было строительство или перевод предприятия на новую технологию. Волевые директивы о расширении планов производства, подчас не обеспеченных материальными и финансовыми ресурсами, заставляли хозяйственников изыскивать любые пути для их выполнения, в том числе и незаконные, выбивать фонды за взятки, а их источниками были приписки и хищения государственной собственности.

Скоропалительные реформы государственного аппарата и правоохранительных органов, снятие всеохватывающего контроля над деятельностью чиновников различного уровня, дальнейшее развитие «теневой» экономики и хозяйственно-корыстной преступности создавали благоприятную атмосферу для коррупции в СССР.

Об этом со всей определенностью свидетельствуют материалы пленумов ЦК компартий союзных республик. Весьма характерен пример пленума ЦК КП Узбекистана в

сентябре 1959 г., на котором был освобожден от занимаемой должности первый секретарь республиканского ЦК КПУ С.К. Камалов [2].

Эти и другие многочисленные факты свидетельствовали не только о прогрессирующем разложении части партийно-государственной верхушки, но и о втягивании ее определенной части в широкомасштабную противоправную деятельность – взяточничество, приписки, растраты, незаконное присвоение государственного и общественного имущества.

Обобщая итоги судебных процессов по крупным экономическим делам в СССР 1961–1963 гг. Е. Эвельсон, пишет: «Существование и процветание левой экономики оказывается возможным только благодаря противоправной перекачке фондового сырья и оборудования из системы планового хозяйства в левую экономику. Эта перекачка производит-ся всегда нелегально, всегда за деньги, всегда за взятки» [3].

Особенностями воспроизводства коррупции в СССР в 1964–1994 гг. явились следующие:

- деформации в политической сфере жизни советского общества и формирование кланово-олигархических групп в отдельных союзных республиках, краях и областях страны; эти группы фактически присвоили себе право и возможности незаконного перераспределения национального богатства в форме хищений государственной собственности, коррупции; данные процессы протекали на фоне обострившихся межэтнических конфликтов и противоречий в различных регионах страны;

- формирование широкомасштабной «теневой» экономики и увеличение нелегальной предпринимательской деятельности в форме «цеховиков» вели к разрастанию коррупции и усилению организованной преступности в экономической сфере.

Североамериканский историк М. Малия отмечал, что советские граждане вынуждены были постоянно прибегать к всевозможным «сделкам» для выживания. В то же время в советском обществе углублялся раскол между элитой, которая наслаждалась роскошью и простыми тружениками, вынужденными доставать самое необходимое (одежду, лекарства и др. товары). Все это происходило на фоне эрозии режима государственного принуждения. Существование всеохватывающей коррупции и «теневой» экономики подрывало общественную мораль и роль права [4].

Пустившие глубокие корни в партийных и государственных органах протекционизм, кумовство своим неизбежным следствием имели разрастание коррупции, криминализацию не только советского чиновничества, но и общества в целом.

Константин Симис, который до эмиграции работал адвокатом и был лично знаком со многими «теневиками» Советского Союза, отмечал в своей работе «Корруптированное общество» [5] тенденции сращивания части чиновничества и криминальных структур, которые четко обозначились во второй половине 1970-х гг.

Перестройка – особый период в жизни СССР. Российский историк и социолог Н.П. Попов в своем очерке, посвященном социальным проблемам перестройки, отмечает, что «отношение народа к реформам было противоречивым и непоследовательным: благосклонное ожидание в начале процесса часто переходило в отторжение через несколько месяцев; оценка авторов реформ колебалась от восхищения до ненависти» [6].

Хотя статистика преступности рисовала довольно успокаивающую картину, в соответствии с которой: советские чиновники и должностные лица стали меньше расхищать

государственного имущества, стали патриотичнее и честнее. Внешне все именно так и выглядело. Массированное наступление на расхитителей и коррупционеров сменилось вялотекущей поимкой мелких взяточников, что и порождало иллюзию улучшения ситуации с корыстной преступностью должностных лиц. Однако процессы, протекавшие в среде советских управленцев, свидетельствовали об обратном.

С конца 1980-х гг. номенклатура КПСС, работники государственного аппарата все более коммерциализировались. По мнению С.А. Цветкова, Ф.Д. Шкруднева, работа в комсомоле давала возможность проявить такие предпринимательские задатки, как деловитость, инициатива, готовность к риску. Как считают авторы, именно из активистов комсомола формировались бывшие функционеры КПСС, номенклатурные работники. Позднее эти люди успешно внедрились в коммерческие структуры первых лет перестройки. Путем учредительства акционерных компаний они установили к 1992 г. контроль над более чем 600 промышленными предприятиями и 12 коммерческими банками [7].

По подсчетам ЦСУ СССР, к 1990 г. в стране взятки коррупционеров возросли до 14,6 млрд руб. [8] Это уже констатировала официальная статистика. Хотя эти данные являлись всего лишь экспертными расчетами незаконных капиталов, которые перетекали в распоряжение отдельных должностных лиц.

Бюрократизация управления на всех этапах властно-распорядительной деятельности государства создавала питательную почву для произрастания хищений, взяточничества и других видов экономических преступлений. Весьма красноречиво это иллюстрирует пример выявленных хищений в торговых организациях столицы.

В ходе расследования уголовного дела о хищениях, злоупотреблениях и взяточничестве должностных лиц Московского Главторга было установлено, что руководству этой организации ежемесячно выплачивалась «дань» с каждого доходного торгового предприятия [9]. Таким образом, торговая сеть г. Москвы была опутана множеством коррупционных связей, в которых взятка выступала необходимым элементом поддержания жизнеспособности столь разветвленной торговой организации.

Итак, коррупция оказалась неистребимой на протяжении всех послевоенных десятилетий и вплоть до схода с исторической арены СССР. Основными причинами ее воспроизводства являлись: номенклатурный принцип подбора и расстановки управленческих кадров, неэффективная сверхцентрализованная экономика, прогрессирующая «теневизация» экономики и социальных рынков.

Список литературы

1. КПСС в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. – М., 1985. – Т. 8. – С. 440.
2. Российский государственный архив социально-политической истории (РГАСПИ). Ф. 17. Оп. 89. Д. 649. Л. 50.
3. Эвельсон Е. Судебные процессы по экономическим делам. – Лондон, 1986. – С. 29.
4. Malia M. The Soviet Tragedy. Toronto: The Free Press, 1994. P. 370.
5. Simis K. The Machinery of Corruption in the Soviet Union // Survey: A Journal of East & West Studies. Vol. 23. № 4 (105). Autumn 1977–1978. P. 35–55; Simis K. USSR: The Corrupt Society. N.Y.: Simon and Schuster, 1982.

6. Simis K. The Machinery of Corruption in the Soviet Union // Survey: A Journal of East & West Studies. Vol. 23. № 4 (105). Autumn 1977-1978. P. 35-55; Simis K. USSR: The Corrupt Society. N.Y.: Simon and Schuster, 1982.

7. Цветков С.А., Шкруднев Ф.Д., Юзуфович Г.К. Психология бизнеса. – СПб., 1992. С. 29–32.

8. Социальное развитие СССР. – М., 1990. – С. 121.

9. Организованная преступность. – М., 1989. – С. 67.

Воробьева Е.В.,

*ст. преподаватель кафедры «Финансы и кредит»
Тульский институт управления и бизнеса им. Н.Д. Демидова*

ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ МОЛОДЕЖИ

В соответствии со статьей 6 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» основной мерой по профилактике коррупции является формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Реализация данной меры связана с повышением уровня правовой культуры, что достигается осуществлением правового воспитания.

Правовое воспитание можно определить как целенаправленную деятельность государства, а также общественных структур, средств массовой информации, трудовых коллективов по формированию высокого правосознания и правовой культуры граждан.

Антикоррупционная направленность правового воспитания основана на повышении в обществе, в целом, позитивного отношения к праву и его соблюдению; повышении уровня правовых знаний, в том числе, о коррупционных формах поведения и мерах по их предотвращению; формировании у государственных, муниципальных служащих и у граждан представления о мерах юридической ответственности, которые могут применяться в случае совершения коррупционных правонарушений.

Основными формами реализации правового антикоррупционного воспитания являются:

- антикоррупционное образование, т.е. формирование нетерпимости к коррупционному поведению в рамках обучающих программ школьного, высшего, послевузовского и дополнительного образования;

- антикоррупционная пропаганда, прежде всего через средства массовой информации, в том числе с использованием социальной рекламы;

- проведение органами государственной власти и местного самоуправления различных мероприятий (слушаний, совещаний, семинаров, конференций и др.) антикоррупционной направленности.

Целью антикоррупционного воспитания является воспитание ценностных установок и развитие способностей, необходимых для формирования у молодых людей гражданской позиции в отношении коррупции, формирование негативного отношения к коррупционным проявлениям.

Антикоррупционная пропаганда также важное условие противодействия коррупции. Она включает в себя проведение мероприятий по организации антикоррупционного образования, направленных на формирование антикоррупционного мировоззрения.

К задачам антикоррупционного воспитания и пропаганды относятся ознакомление граждан с сутью, причинами, последствиями коррупции, поощрение нетерпимости к проявлениям коррупции, демонстрирование возможности борьбы с коррупцией.

Основной результат антикоррупционного воспитания видится в подготовке человека, способного выполнять властные полномочия или взаимодействовать с представителями властных структур на правовой основе, избегая подкупа, взяточничества и других неправомерных действий.

Важной составляющей в формировании антикоррупционного мировоззрения является использование потенциала воспитательной работы со школьниками. Вопросы противодействия коррупции должны освещаться в рамках существующего учебного плана на уроках истории, обществознания, правоведения.

Для формирования антикоррупционного мировоззрения в образовательных учреждениях необходимо систематически проводить такие мероприятия, как:

- классные часы, беседы, лекции, диспуты, дискуссии на темы противодействия различным формам коррупции в повседневной жизни;

- деловые игры;

- обсуждение на уроках и факультативных занятиях проблем, связанных с гражданственностью и патриотизмом, понятиями морали и нравственности.

Остановимся подробнее на обсуждении вопросов нравственности. Нравственность – особый настрой мышления и поведения социального субъекта, позволяющий не наносить ущерб (вред) себе, окружающим, среде обитания, гармония духовных и материальных устремлений и действий, баланс прав и обязанностей социальных субъектов. При этом нравственные законы – это существенное отношение, причинно-следственная связь, предопределяющая поведение людей в той или иной ситуации. Незнание или несоблюдение законов людьми разрушает позитивные начала экономики и увеличивает ее негативные проявления.

Проведенные в нашей стране исследования показывают, что в основе развития любых общественных институтов находится уровень нравственного развития того или иного общества. По мере повышения уровня нравственного развития населения происходит и восхождение всех общественных институтов от их низших (искаженных, негативных) форм к высшим. Это – первый всеобщий закон нравственности.

Второй закон звучит так: нравственность как первооснова позитивного развития экономики не обеспечивается сама по себе. Без усилий общества по восстановлению и укреплению нравственных основ они будут постоянно разрушаться.

Третий закон связан с качественным составом элиты, которая служит объектом для подражания для остальной части общества. Соответственно, какая элита общества, такие нравственные принципы она и определяет для общества.

Четвертый закон заключается в делении общественного (и как его части – экономического) развития на два направления – негативное и позитивное. Негативному направлению развития экономики соответствует отношения коррупции, основанные на безнрав-

твенном поведении элиты общества; позитивному направлению – отношения демократии, являющиеся следствием работы элиты общества по сохранению и развитию нравственных основ экономики, в том числе на основе нравственного воспитания молодежи.

Пятый закон состоит в незыблемости нравственных качеств человека в вечности – позитивные и негативные нравственные качества, выделявшиеся в 15 или 18 веках, остаются неизменными и в 21 веке. Именно поэтому нам, например, понятны переживания героев исторических фильмов или романов в отличие от экономических условий жизни, которые, безусловно, устарели по сравнению с настоящим.

Шестой закон касается высшего проявления нравственности человека, на которое должны ориентироваться члены общества, то есть добродетель, заключающуюся в великодушии и благородстве человека как раскрытие потенциала сердечности человека и созидательной силы его ума и основанную на доброте и любви к людям. Важнейшим же признаком великодушия является их способность заботиться не только о себе и своих ближних, но и о посторонних людях, реализуя высшие нравственные принципы справедливости и равенства.

Седьмой закон касается ступеней нравственного развития личности – от вежливости и культуры как умения говорить, не обижая других, и проявления заботы о своих ближних до расширения круга людей, которым была оказана помощь, и достижения чистоты не только слов и дел, но и помыслов (мыслей).

Восьмой закон гласит: критерием нравственности того или иного человека являются дела его – у нравственного человека на первом месте дела, связанные с заботой о людях у безнравственного – с заботой о своем богатстве, денежном довольстве.

Знание и соблюдение этих законов позволит сформировать антикоррупционное мировоззрения молодежи. Поэтому так важно проводить вышеперечисленные мероприятия в учебных заведениях. Но следует отметить, что эффекты от проводимых мероприятий будут видны не сразу. Формирование антикоррупционного мировоззрения, безусловно, требует времени. Только проводя такую систематическую работу, через несколько лет мы увидим поколение, нетерпимое к коррупционным действиям.

Галлямова Н.А.,

учитель истории и обществознания МБОУ «Высокогорская средняя общеобразовательная школа № 3 Высокогорского муниципального района Республики Татарстан»

Формирование антикоррупционного воспитания школьников

Одна из наиболее острых тем, которые существуют в обществе – тема противодействия коррупции.

Коррупции невозможно противостоять без участия гражданского общества. Но для того чтобы успешно бороться с коррупцией, мы должны не только построить сильное и способное защитить себя гражданское общество, но также воспитать в наших детях стойкое чувство неприятия любых злоупотреблений со стороны власти. Система анти-

коррупционных идей, взглядов, принципов, в которых отражается негативное отношение личности, социальных групп и всего общества к коррупции, должна органично дополнить мировоззренческую картину подрастающего поколения.

Школьное образование может и должно внести свой вклад в создание антикоррупционной атмосферы в обществе, в формирование антикоррупционной устойчивости личности.

Воспитание неприятия молодым поколением коррупции как явления, абсолютно несовместимого с ценностями современного правового государства, – важнейшая задача современного образования.

Целью антикоррупционного воспитания в школе является воспитание ценностных установок и развитие способностей, необходимых для формирования у молодых людей гражданской позиции в отношении коррупции, формирование негативного отношения к коррупционным проявлениям.

Основной результат антикоррупционного воспитания видится в подготовке человека, способного выполнять властные полномочия или взаимодействовать с представителями властных структур на правовой основе, избегая подкупа, взяточничества и других неправомерных действий.

Для достижения этого результата необходима работа с человеком в различные возрастные периоды.

Воспитание антикоррупционного мировоззрения учащихся предполагает решение ряда задач в процессе преподавания:

- дать общее представление об исторических формах коррупции, особенностях ее проявления в различных сферах жизнедеятельности, причинах, вредных последствиях этого явления;
- сформировать навыки адекватного анализа и личностной оценки данного социального явления с опорой на принцип историзма;
- сформировать комплекс знаний, в коррупциогенных ситуациях обеспечивающих поведение в соответствии с правовыми и морально-этическими нормами;
- стимулировать мотивацию антикоррупционного поведения.

На школьных уроках важно рассмотреть коррупцию как явление социально-историческое, социально-экономическое, правовое; осветить исторический аспект проблемы: какие этапы проходила коррупция в своем развитии, какие формы принимала, каковы причины того, что, несмотря на предпринимавшиеся государством и обществом меры, коррупция сохранялась. Через выявление причин возникновения этого феномена и понимание вреда, причиняемого им всему обществу, необходимо целенаправленно формировать негативное отношение к коррупции (так же как к наркомании, алкоголизму и т.д.), развивать навыки антикоррупционного поведения. Стратегия действий учителя должна опираться на объективные данные, исторический опыт, которые опровергают расхожие стереотипы, традиционные заблуждения части населения в том, что коррупция малоопасна, а ее размах не зависит от каждого члена общества.

Содержание по антикоррупционной тематике (прежде всего с опорой на принцип доступности для школьников различного возраста) может включаться в разделы, темы курсов истории, обществознания, географии, литературы и др., в программы спец-

курсов (элективов) для старшеклассников, а также изучаться педагогами в виде отдельных модулей в системе повышения квалификации.

В целях реализации Программы Министерства образования и науки РТ по реализации антикоррупционной политики в части антикоррупционного образования в нашей школе проводятся:

- общешкольные родительские собрания на тему: «Антикоррупционная политика государства», «Способы борьбы с коррупцией», «Правовое воспитание граждан», оформляются стенды в родительских уголках с законодательными и иными материалами по вопросам антикоррупционной политики, осуществляется постоянный контроль родительских комитетов за эффективностью и целевым использованием внебюджетных средств;

- классные часы, беседы, лекции, диспуты, дискуссии («Опыт международной борьбы с коррупцией», «Коррупция в мировой истории», «Россия и коррупция: кто кого?», «Сложно ли быть честным», «Коррупция на дорогах», «Коррупция как фактор нарушения прав человека», «Роль СМИ в борьбе с коррупцией», «Коррупция в России – преступление или образ жизни?», «Взятка – средство «легкого» решения вопроса или преступление?», «Как не стать жертвой коррупции», и др.);

- деловые игры «Я – гражданин», «Приемная комиссия», «Я и мои права», «Закон есть закон»;

- проведение дней «правовых знаний» совместно с представителями прокуратуры, представителями следственных отделов УВД;

- конкурсы сочинений, плакатов антикоррупционной направленности;

- конкурсы презентаций и проектов «Моя гражданская позиция»;

В работе со старшеклассниками используется пособие «Формирование антикоррупционной культуры у учащихся», где представлен методический и практический материал по формированию у школьников основ антикоррупционного сознания.

В школе функционирует «Почта доверия», осуществляется изучение нормативно-правовых документов по антикоррупционной тематике, выпускаются ученические газеты, оформлены постоянно действующие стенды, проводятся тематические семинары по формированию антикоррупционного мировоззрения и правовой культуры с приглашением работников правоохранительных органов.

Значимыми принципами формирования антикоррупционной культуры являются системность, целостность и непрерывность. Организация антикоррупционного воспитания на этих принципах позволит обеспечить единство как содержательного, так и процессуального компонентов педагогического процесса, его методологических, научно-теоретических основ и согласованность практических действий по ее реализации на всех этапах школьного обучения.

Подводя итог, отмечу, что реально осуществлять антикоррупционное воспитание – значит развивать в определенной мере все сферы индивидуальности школьника. Развитая целостная индивидуальность школьника сама обеспечивает гармонию личного и общественного, личного и индивидуального, духовного и материального. В этом случае человек действительно может реализовать себя, сам выбрать ту или иную идеологию или религию, осуществить свою человеческую природу.

Грибанов Е.В.,

*канд. юрид. наук,
ст. преподаватель кафедры уголовного права
и криминологии Воронежского института МВД России*

Яшкина Н.В.,

*курсант юридического факультета
Воронежского института МВД России*

Вопросы методологии организации экспертной работы по осуществлению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов

Проведение экспертной работы невозможно вне рамок четкой методологии, определяющей основные параметры экспертизы.

Перед началом работы по проведению антикоррупционной экспертизы следует убедиться в наличии необходимых для этого субъективных и объективных условий.

К субъективным условиям относится, прежде всего, профессиональная квалификация эксперта. Работа с нормативными актами должна предполагать достаточно значительный практический опыт в регулируемой данным актом области отношений, а также наличие профильного образования, связанного с изучением права (юридическое образование, образование в сфере государственного и муниципального управления, государственного администрирования и менеджмента и проч.).

К объективным условиям относится соответствующее материально-техническое и методическое обеспечение экспертной работы. В случае если экспертиза проводится государственным служащим, необходимо оборудование его рабочего места персональным компьютером, оснащенным основными справочными правовыми электронными базами данных для изучения системы правового регулирования данного общественного отношения, установления корреляции акта с другими правовыми актами, а также поиска оптимальных образцов нормативного регулирования в российском законодательстве. Кроме того, эксперту должен быть обеспечен доступ к актуальной справочной и методической литературе по проблемам юридической техники, антикоррупционной экспертизы правовых актов, вопросам коррупции, а также проблемам практики в регулируемой избранным для антикоррупционного анализа актом сфере отношений.

Вне зависимости от того, имеется ли в качестве предмета экспертизы уже действующий нормативный акт либо только его проект, полезно осуществить первичную оценку коррупционного потенциала данного акта. При этом даже не всегда может быть обязательно ознакомление с текстом нормативного акта. Задачей данной экспертной работы является то, чтобы на основании знания о предмете регулирования данного акта подготовить эксперта не к случайному и формальному поиску коррупционных факторов, а к целенаправленной интеллектуальной работе, связанной с оценкой не только документа, но и возможной практики его реализации.

Начальным этапом экспертизы является идентификация общественных отношений повышенного коррупционного риска. Приоритетной антикоррупционной оцен-

ке должны подлежать нормативные правовые акты, которые связаны со следующими обстоятельствами:

а) принятие должностными лицами решений о перераспределении материально-финансовых ресурсов, в том числе в условиях конкурсных процедур;

б) принятие должностными лицами решений о выдаче или невыдаче разрешений, лицензий и других разрешительных документов;

в) принятие должностными лицами решений о наложении штрафных или иных санкций в результате проведения контрольных мероприятий;

г) принятие конечного решения представителем власти в отношении гражданина в отсутствие какого-либо внешнего контроля;

д) необходимость множественного согласования решения органа власти, получения множества виз и др.

В дальнейшем при осуществлении экспертной работы следует тщательно ознакомиться с содержанием нормативного правового акта и оценить его в целом в системе правового регулирования общественных отношений данного типа и уровня. В ходе экспертизы на этом этапе необходимо оценить:

- целесообразность и обоснованность принятия акта;

- соответствие предложенных актом регулятивных механизмов декларируемым целям его принятия;

- социально-политические и социально-экономические последствия его принятия;

- другие обстоятельства, показывающие характер возможного изменения общественных отношений в связи со вступлением данного акта в юридическую силу.

Выполнение данной предварительной работы обеспечивает формирование необходимого интеллектуального режима работы эксперта, максимально раскрывает критический творческий потенциал специалиста.

Формализация результатов антикоррупционного анализа проектов нормативных правовых актов осуществляется в виде экспертного заключения, составляемого в рамках антикоррупционного анализа экспертом-юристом.

Экспертизу коррупционности каждой нормы нормативного правового акта и изложение его результатов необходимо проводить единообразно – в составе и последовательности типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности.

Каждая норма нормативного правового акта должна быть проверена на наличие (отсутствие) каждого типичного коррупционного фактора и проявления коррупционности. Каждый типичный коррупционный фактор и проявление коррупционности должны быть проверены на их присутствие/отсутствие в каждой норме нормативного правового акта. Типичные коррупционные факторы и проявления коррупционности выявляются и указываются независимо от того, включены ли они в нормативный правовой акт умышленно или непреднамеренно, без оценки этих обстоятельств. Любой выявленный в ходе экспертизы типичный коррупционный фактор (проявление коррупционности) должен быть устранен из нормативного правового акта. В рамках анализа коррупционности норм разрабатываемого нормативного правового акта, проводимого непосредственно разрабатывающими его специалистами, это правило выполняется самими разработчиками.

По результатам экспертизы коррупционности проекта или ранее принятого нормативного правового акта эта работа проводится на основе заключений по результатам экспертизы на коррупционность в порядке, установленном для разработки и принятия (утверждения) соответствующих нормативных правовых актов.

Выявленные в ходе анализа нетипичные положения, которые могут способствовать коррупции, указываются в заключении по результатам экспертизы коррупционности нормативного правового акта и подлежат устранению в том же порядке, что и коррупционные факторы и проявления коррупционности, признанные типичными.

Вывод об отсутствии или наличии в проекте или в ранее принятом нормативном правовом акте типичных коррупционных факторов и проявлений коррупционности, иных положений, способствующих созданию условий для проявлений коррупции, формулируется: в форме самостоятельного заключения по результатам экспертизы на коррупционность проекта или ранее принятого нормативного правового акта.

Описание выявленных положений нормативных правовых актов и возможных (предполагаемых) негативных последствий выявленных положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, указывается в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, по усмотрению подписывающего его лица в целях достижения ясности излагаемой в экспертном заключении позиции.

Степень коррупционности анализируемого нормативного правового акта в целом в документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, не определяется, за исключением случая, когда в нормативном правовом акте не выявлены положения, которые могут способствовать проявлениям коррупции.

В документе, отражающем результаты экспертизы на коррупционность, в обязательном порядке предусматриваются рекомендации по доработке проекта нормативного правового акта (внесению изменений в нормативный правовой акт), в котором выявлены положения, способствующие созданию условий для проявления коррупции, с учетом высказанных замечаний.

Грязнев В.А.,

студент, КГПУ им В.П Астафьева, г. Красноярск

Как победить коррупцию

Россия страдала от коррупции почти всегда. Коррупция вообще неизбежный спутник во все времена, в любой части света и при любой идеологии. Однако, даже в сравнении с привычным российским уровнем коррупции, за последние 12 лет наша страна побила все мыслимые рекорды, превратившись в одно из самых коррумпированных государств мира. Издоимство, растраты и воровство пронизывают весь непомерно разбухший государственный аппарат, пустили прочные корни в практике отечественного бизнеса, проникли во все сферы общественных отношений. Мы давно привыкли к тому, что самый короткий и действенный путь к получению любой государственной услуги – взятка, в той или иной форме. Почти любые публичные торги, будь то государственные закупки или коммерческий тендер, превращаются в оргию «откатов». Именно благодаря коррупционной составляющей

дорожное строительство в России стоит столько, что трассы вполне можно было бы мостить денежными купюрами – но почему-то это никак не сказывается на их качестве. Коррупция достигла таких чудовищных масштабов, что впору говорить вытеснении и замене самой экономики одной огромной коррупционной машиной.

Ужас ситуации заключается в том, что мы говорим не о маленькой «банановой» республике, а о крупнейшем государстве планеты, традиционно относящемся к числу наиболее развитых в индустриальном, научном, технологическом и культурном отношении. Без победы над коррупцией у России нет будущего.

Необходимо отдать себе отчет в сложности имеющейся ситуации. Важно понимать и то, что в мире нет ни одной страны с нулевым уровнем коррупции. Реалистичной целью является не искоренение коррупции на 100% (любой, кто это обещает, кривит душой или не понимает, о чем он говорит), но снижение ее до приемлемого уровня, характерного для наиболее экономически развитых стран с сильным гражданским обществом и высокой социальной культурой. И в этом нет ничего невозможного. Мировая практика дает немало примеров и образцов успешной борьбы с коррупцией, в том числе в постсоветском пространстве. Скажем, в Грузии бытовая коррупция уничтожена практически полностью.

Для радикального снижения уровня коррупции необходимы три вещи: политическая воля, верно выбранная стратегия борьбы и создание в обществе благоприятного морального климата. Все известные победы над коррупцией в истории достигались благодаря приходу к власти группы искренних и честных единомышленников, готовой проводить принципиальную, непреклонную и согласованную антикоррупционную политику. Ведь именно сверху импульс может распространиться и на всю систему. Нет сомнений и в том, что моральный климат в обществе может быть решительно и быстро изменен в лучшую сторону при условии проведения осмысленной и целенаправленной информационной политики, а также при достижении первых очевидных успехов в антикоррупционной борьбе. Граждане России глубоко порядочны по своей природе – лишь явная и горькая невозможность добиться успеха в жизни и обеспечить достойное существование себе и своим близким честным путем заставляют их менять свои жизненные приоритеты. Уже первые успехи в борьбе с наиболее видимыми и одиозными проявлениями коррупции дадут мощный толчок моральному оздоровлению российского общества.

Главное в деле борьбы с коррупцией – выбор стратегии. Есть мнение, что к проблеме необходим комплексный подход, выражающийся в сочетании превентивно-профилактических и карательных мер.

Не секрет, что одна из главных причин бурного роста коррупции в России – раздутость государственного аппарата, неоправданная сложность бюрократических процедур и документооборота. Нередко складывается впечатление, будто сами процедуры уже изобретаются и продумываются с таким расчетом, чтобы создать побольше «кормушек» и «теплых местечек» для коррупционеров. Решением этой проблемы станет масштабная и всеобъемлющая реформа государственного аппарата, которая будет включать в себя его существенное сокращение с тщательным кадровым отбором и повышением оплаты труда оставшихся служащих. Существует простой и эффективный механизм, стимулирующий чиновников самим проводить сокращение: половина средств, высвобожденных при сокращении аппарата, пойдет в фонд заработной платы оставшихся на службе при условии выполнения ими всего объема должностных обязанностей.

Обязательным требованием для всех государственных служащих станет регулярное предоставление подробных деклараций о доходах и расходах. Такие декларации должны будут предоставляться как самим служащим, так и ближайшими членами его семьи. На основании проверок будут делаться немедленные правовые и организационные выводы. При необходимости полные кадровые люстрации того или иного государственного органа могут проводиться столько раз, сколько необходимо для достижения необходимого уровня эффективности и честности всего корпуса госслужащих.

Нужно упростить и и сделать максимально прозрачными все процедуры взаимодействия государственных органов с населением.

Некоторые мелкие коррупционные действия на «низовом» уровне – то есть уровне непосредственного оказания услуг населению – не представляют значительной социальной угрозы. Они могут быть рассмотрены как плата за оказание неких дополнительных, но вполне легальных услуг. В отношении таких коррупционных проявлений наиболее эффективной может оказаться частичная и ограниченная их легализация: например, введение официальной тарифицированной платы за ускоренное оформление документов, за дополнительные услуги работников здравоохранения и образования. Разумеется, критически важным здесь является строгое соблюдение двух правил: такие дополнительные услуги действительно должны быть необязательными, и у гражданина должна быть полная возможность обойтись без них без потери качества и цели основной услуги. Наглядный пример Грузии, где подобная схема была успешно реализована, доказывает, что такая система вполне может эффективно функционировать, способствуя снижению уровня более серьезной и опасной для общества коррупции.

Однако основным и главнейшим средством антикоррупционной борьбы все же остаются эффективные карательные меры – если их не будет, не помогут никакие позитивные шаги по сокращению госаппарата и упрощению бюрократических процедур, не помогут никакая искренность власти и никакие кампании по изменению морального климата в обществе.

Уголовно-правовые санкции, применяемые по отношению к коррупционным преступлениям сегодня, не являются эффективными. Наказание в виде лишения свободы зачастую неспособно устроить коррупционера в достаточной степени, чтобы отвлечь его от совершения преступного деяния. Коррупционные преступления совершаются с целью обогащения. При условии, что это обогащение является значительным, и что существенную часть его плодов удастся сохранить тем или иным способом (сокрыв, передав родственникам, и т.п.), лишение свободы на определенный срок часто кажется преступнику вполне приемлемой платой. Ведь выйдя на свободу после отбывания наказания, он вполне сможет воспользоваться незаконно полученными благами. Конфискация имущества на сумму неправомерно полученного дохода также не способна оказать серьезного устрашающего эффекта на опытного коррупционера, который может быть уверен в том, что лишь небольшая часть его коррупционных доходов будет выявлена и доказана, остальное же останется в неприкосновенности.

В связи с этим предполагается применить следующий комплекс карательных мер по делам о коррупционных преступлениях:

– Полная конфискация имущества лица, признанного виновным в совершении коррупционного преступления в крупном размере, а также его ближайших родственников, вне зависимости от того, получено это имущество преступным путем или нет, с оставлением лишь такого имущества, которое необходимо для обеспечения прожиточного минимума.

– Запрет на занятие государственных должностей навсегда, запрет на занятие руководящих должностей и должностей, предусматривающих имущественную ответственность, в предприятиях и организациях любой формы собственности, запрет на полное или доленое участие в капитале коммерческих предприятий – навсегда или на длительный срок.

– Обязанность отработать предусмотренный законом срок на общественно-полезных работах (ограниченный перечень которых должен быть установлен законом) с закрепленным уровнем оплаты, соответствующим нижнему порогу среднестатистического уровня оплаты данного труда по соответствующему региону.

– Запрет выезда за пределы страны на длительный срок.

Данный комплекс мер может применяться как основное наказание или в дополнение к основному наказанию в виде лишения свободы.

Я убежден, что твердое и последовательное применение данных мер к коррупционерам, с широкой оглаской и общенациональным информационным освещением судебных процессов, а также последующего исполнения наказаний, вкупе с реформой государственной службы и кампанией по изменению морального климата в обществе, способно принести скорые и впечатляющие результаты. Не надо обещать невозможного, но следует иметь уверенность в реалистичности и доступности этих предложений. Победа над коррупцией, радикальное сокращение ее масштабов, повышение эффективности государственного аппарата, поворот его лицом к простому человеку, создание честной, прозрачной и правовой бизнес-среды – задачи, которые могут быть достигнуты в течение считанных лет. Для этого нужны лишь желание изменить жизнь к лучшему, вера в свои силы, профессиональные знания и навыки.

Кабанов П.А.,

*член рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества
президиума Совета при Президенте Российской Федерации
по противодействию коррупции,*

*член Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции,
директор Научно-исследовательского института противодействия коррупции
ИЭУП (г. Казань),*

ПРЕЗИДИУМ СОВЕТА ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ И ОБРАЗУЕМЫЕ ИМ РАБОЧИЕ ГРУППЫ И КОМИССИИ КАК ВЫСШИЕ ФЕДЕРАЛЬНЫЕ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ОРГАНЫ: ВОПРОСЫ ПОВЫШЕНИЯ КАЧЕСТВА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ И ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Противодействие коррупции – сложная, последовательная, многоуровневая и многоаспектная деятельность органов государственной власти, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества и всего населения. Для реализации этой функции современного российского государства разрабатываются надежные инструменты и механизмы противодействия коррупции, создаются специализированные федеральные,

региональные, ведомственные и муниципальные антикоррупционные органы. Среди всех уровней специализированных антикоррупционных органов особое место занимает Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (далее по тексту – совет – *примечание автора – П.К.*), в полномочия которого входит решение нескольких задач.

В соответствии с действующими нормативными правовыми актами на совет возлагаются следующие задачи:

а) подготовка предложений Президенту Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

б) координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;

в) контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции¹.

Совет возглавляет Президент Российской Федерации, он же для решения основных задач совета формирует и его состав. Численный состав совета несколько раз изменялся, но на начало ноября 2012 года его численность составила 29 человек.²

Для обеспечения решения задач, возложенных на совет, при нем был создан постоянный действующий орган – президиум Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции (далее по тексту – президиум – *примечание автора – П.К.*) со специальной компетенцией и несколькими функциями. Основные функции президиума можно разделить на две группы: а) технического обеспечения деятельности совета (формирование повестки дня заседаний совета и создание рабочих групп (комиссий) по отдельным наиболее сложным и важным вопросам реализации государственной политики в сфере противодействия коррупции); б) функционального обеспечения эффективной деятельности совета (рассмотрение вопросов, связанных с реализацией решений совета и исполнение полномочий комиссии по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов в отношении определенной категории должностных лиц органов государственной власти). Разумеется, что эти функции президиума взаимообусловлены, взаимосвязаны и взаимозависимы. На начало октября 2012 года в состав президиума совета входили 17 человек – все представители федеральных органов государственной власти.

Обращаясь к анализу работы президиума, судя по доступной информации, размещенной на сайте совета и отдельным публикациям в средствах массовой коммуникации необходимо отметить, что этот орган относительно часто, как правило, раз в месяц собирался для рассмотрения текущих вопросов. Судя по официальным данным, с 24 июня

¹ О мерах по противодействию коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года №815 (в ред. от 28 июля 2012 г. №1060) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008 – №21. – Ст. 2429.

² Об утверждении состава Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции и состава президиума этого Совета: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 года №1060 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – №32. – Ст. 4485.

2010 года по 1 ноября 2012 года президиум совета собирался на свои заседания 18 раз (по неофициальным данным около 30 раз – *примечание автора – П.К.*), как правило, для рассмотрения текущих вопросов, связанных с выполнением мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции. При этом только дважды на заседании президиума совета рассматривались материалы, связанные с исполнением им полномочий комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов (28 сентября 2010 года и 24 мая 2011 года). Не исключено, что в дальнейшем практика использования президиума совета в качестве органа по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов будет расширена. Однако здесь становятся очевидными противоречия между указом Президента РФ, регулирующим деятельность президиума как органа по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированием конфликта интересов и положениями федерального законодательства о государственной гражданской службе и о противодействии коррупции. В частности, положениям пункта 6 статьи 19 Федерального закона «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»¹, предусматривающим требования к персональному составу органа, рассматривающего поступившие материалы о несоблюдении государственным гражданским служащим требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов. В этой норме прямо указано, что число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов органа рассматривающего соответствующие материалы. Данное положение законодательства о государственной службе в полной мере сочетается с принципом федерального антикоррупционного законодательства, предусмотренного пунктом 7 статьи 3 Федерального закона «О противодействии коррупции» – сотрудничество государства с институтами гражданского общества в противодействии коррупции².

На наш взгляд, для разрешения данного противоречия имеются два пути. Один направлен на сохранения названной функции за президиумом совета, но для этого необходимо ввести в его состав компетентных представителей экспертного сообщества являющихся членами совета (А.Г. Кучерену, Г.П. Окоркову, В.Н. Руденко, Т.Я. Хабриеву, Л.И. Якобсона). Другой путь подразумевает создание Комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов для определенной категории должностных лиц. Эта комиссия может осуществлять свою деятельность либо при Президенте Российской Федерации, либо при совете, либо при президиуме совета. На наш взгляд, второй путь предпочтительнее, поскольку будет больше соответствовать как законодательству о государственной гражданской службе, так и федеральному антикоррупционному законодательству.

Необходимо отметить, что одна из основных функций президиума – формирование повестки заседания совета является сугубо технической и не представляет особого

¹ О государственной гражданской службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 27 июля 2004 года №79-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2004. – №31. – Ст. 3215.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон 25 декабря 2008 года №273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – №52 (ч.1). – Ст. 6228.

научного и практического интереса. Это обусловлено тем, что заседания совета с момента его образования проходили лишь 5 раз (30 сентября 2008 года, 10 марта 2009 года, 6 апреля 2010 года, 13 января 2011 года, 14 марта 2012 года) и специфика формирования повестки обусловлена регламентом проведения таких заседаний по другим вопросам. Вместе с тем, создание президиумом рабочих групп (комиссий) по отдельным вопросам его деятельности может вызвать определенный интерес как для организации работы региональных, так и муниципальных специализированных антикоррупционных органов с аналогичной для своего уровня компетенций. Это обусловлено тем, что на уровне субъектов Российской Федерации процесс создания аналогичных рабочих органов обеспечивающих работу советов по противодействию коррупции при главах регионов еще продолжается¹.

Как указано в самом нормативном правовом акте, регулирующем деятельность президиума совета, он для решения возложенных на него задач может создавать рабочие группы (комиссии) по отдельным вопросам из различных категорий населения. В состав рабочих групп и комиссий могут входить: а) члены совета; б) представители государственных органов; в) представители общественных объединений и организаций; г) эксперты, д) ученые, е) специалисты.

На начало октября 2012 года при президиуме совета были созданы две рабочие группы и одна комиссия. Первым рабочим органом президиума стала созданная его решением от 6 апреля 2010 года рабочая группа по взаимодействию со структурами гражданского общества под председательством члена совета и президиума совета министра юстиции России А.В. Коновалова численностью 35 человек. Цель создания этой комиссии очевидна – разработка предложений президиуму совета, совету и Президенту Российской Федерации по обеспечению взаимодействия органов публичной власти с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Вызывает интерес структура этой рабочей группы, в составе которой оказались два члена совета как от федеральных органов государственной власти (А.В. Коновалов), так и от институтов гражданского общества (А.Г. Кучерена), 9 представителей органов государственной власти, 12 представителей общественных организаций и объединений, 12 ученых, специалистов и экспертов. Последнюю группу очень сложно разбить на предложенные в нормативном правовом акте категории (специалисты, эксперты, ученые). Однако и так очевидно, что количественное преимущество в деятельности рабочей группы принадлежит представителям общественных объединений (организаций), квалифицированным специалистам (ученым, экспертам) и лишь около 30% членов рабочей группы – это государственные служащие. О заседании рабочей группы и вопросах рассмотренных на них лишь дважды упоминается на сайте Министерства юстиции Российской Федерации (заседания 22 марта 2011 года и 29 сентября 2011 года). Вместе с тем необхо-

¹ О Республиканской экспертной группе по вопросам противодействия коррупции: Указ Президента Республики Татарстан от 2 июня 2012 года №УП-415 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров Республики Татарстан и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. – 2012. – №43. – Ст.1457; Об утверждении состава рабочей группы: Распоряжение Комитета по молодежной политике и взаимодействию с общественными организациями Правительства Санкт-Петербурга от 29 июня 2012 года №40-р // Документ находится в личном архиве автора.

димо отметить, что заседания рабочей группы проходят регулярно – один раз в квартал по календарному плану работы, утвержденному руководителем группы и согласованным со всеми участниками предстоящих заседаний.

Несколько позже рабочей группы президиума по взаимодействию со структурами гражданского общества в июле 2010 года распоряжением Президента России при президиуме совета была создана Комиссия по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции (далее по тексту – комиссия – *примечание автора – П.К.*)¹.

Основной целью деятельности комиссии, было определено повышение эффективности координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции.

К сожалению, персональный состав комиссии и положение о ней официально не публиковывались. В соответствии с официальными документами регулирующим деятельность этой комиссии, известно только одно – ее руководителем является С.Н. Дубик, – советник Президента Российской Федерации².

За период существования комиссии с 23 сентября 2010 года по ноябрь 2012 года она, судя по данным официального сайта совета, собиралась на свои заседания 6 раз (23 сентября 2010 года, 15 ноября 2010 года, 25 августа 2011 года, 25 ноября 2011 года, 24 апреля 2012 года, 24 октября 2012 года) и обсуждала вопросы взаимодействия с международными организациями в сфере противодействия коррупции. По результатам заседания комиссия формировала поручения федеральным органам исполнительной власти.

По решению президиума совета от 4 октября 2011 года №28 в конце 2011 года была создана рабочая группа президиума по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти во главе с членом совета Э.С. Набиуллиной. Цель создания рабочей группы является вполне очевидной – взаимодействие представителей бизнес-сообщества с представителями органов государственной власти по выработке совместных мер по обеспечению взаимодействия в сфере противодействия коррупции и предоставление их президиуму совета.

Персональный состав рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной

¹ О Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции: Распоряжение Президента Российской Федерации от 22 июля 2010 года N 489-рп (в ред. Указа Президента РФ от 28 июля 2012 года №1065) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2010. – №30. – Ст. 4088.

² О внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам обеспечения участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в области противодействия коррупции: Указ Президента Российской Федерации от 28 июля 2012 года №1065 // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – №32. – Ст. 4485.

власти был утвержден ее руководителем в начале декабря 2011 года¹. В состав образованной рабочей группы вошли 8 представителей бизнес-сообщества и 10 представителей органов государственной власти, а в последующем в марте 2012 года в ее состав были включены еще два представителя власти – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации В.В. Климов и И.А. Яровая². В последующем, в связи с кадровыми изменениями в органах государственной власти, персональный состав рабочей группы изменился. Во главе ее стал новый член совета, министр Министерства экономического развития России А.Р. Белоусов³. Вопреки, положениям о регулировании деятельности рабочих групп президиума совета, в составе этой группы не оказалось ни одного представителя экспертного сообщества (ученых, специалистов, экспертов). Возможно, это обусловлено тем, что, для руководителей групп требования Указа Президента РФ по этому вопросу носят рекомендательный, а не обязательный характер. Хотя, в соответствии с положениями того же указа, в составе этой рабочей группы имеются два члена ныне действующего совета (А.Р. Белоусов и И.А. Яровая). Безусловно, для повышения эффективности работы данной рабочей группы необходимо введение в ее состав представителей экспертного сообщества. Во-первых, это приведет ее состав в соответствии с положениями о регулировании состава рабочих групп президиума, а во-вторых, – дополнительно обеспечит реализацию принципа взаимодействия государства с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

Судя по материалам официального сайта Министерства экономического развития Российской Федерации, рабочая группа собиралась трижды, но не удалось установить, какие именно вопросы она рассматривала на каждом из этих заседаний. На сайте имеется лишь обзор вопросов, рассмотренных на ее третьем заседании.

Проведенный нами анализ состояния дел и правового регулирования деятельности вспомогательных рабочих органов президиума совета, позволяет сделать некоторые выводы.

Во-первых, не определен единый процедурный порядок создания и функционирования рабочих групп и комиссий президиума совета. В одних случаях они создаются распоряжениями Президента Российской Федерации нормативно-правового характера, в других решениями президиума совета, подписываемых председателем – Руководителем Администрации Президента Российской Федерации, однако во всех случаях их персо-

¹ Об утверждении персонального состава рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 2 декабря 2011 года №699 // Документ размещен на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

² О внесении изменений в персональный состав рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 2 декабря 2011 года №699: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 26 марта 2012 года №153 // Документ размещен на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

³ О внесении изменений в персональный состав рабочей группы по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти, утвержденный приказом Минэкономразвития России от 2 декабря 2011 года: Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 24 августа 2012 года №525 // Документ размещен на официальном сайте Министерства экономического развития Российской Федерации.

нальный состав утверждается руководителями рабочих групп, в том числе и собственным ведомственным правовым актом.

Во-вторых, разнородно правовое регулирование и организации деятельности вспомогательных рабочих органов президиума совета. Например, отсутствуют нормативные правовые акты, регулирующие деятельность рабочих групп, определяющих их правовой статус, цели и задачи, состав, требования к членам этих групп, их права и обязанности, основания ввода в состав и вывода из него и другие вопросы. Вместе с тем наиболее важные направления деятельности комиссии относительно полно описаны в рассмотренном нами президентском нормативном правовом акте.

В-третьих, результаты заседаний вспомогательных рабочих органов президиума совета по-разному освещаются в средствах массовой коммуникации – в одних случаях сведения о заседаниях размещаются на сайте совета (заседания комиссии), в других избирательно на официальных сайтах федеральных органов государственной власти, руководители которых возглавляют эти вспомогательные рабочие органы.

В-четвертых, неодинаково происходит формирование персонального состава вспомогательных рабочих органов президиума совета. В одних случаях качественный персональный состав этих органов происходит в соответствии с положениями о них, закрепленных в правовых актах Президента России (рабочая группа по взаимодействию со структурами гражданского общества), в других – по усмотрению руководителя вспомогательного рабочего органа с частичным исполнением этих нормативных правовых актов (рабочая группа по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти).

В-пятых, по-разному происходит размещение сведений о персональном составе вспомогательных рабочих органов президиума совета. В одних случаях сведения о них имеются в свободном доступе (рабочая группа по вопросам совместного участия в противодействии коррупции представителей бизнес-сообщества и органов государственной власти), в других – сведения об их персональном составе ограничены и не размещаются в средствах массовой коммуникации (комиссия и рабочая группа по взаимодействию со структурами гражданского общества).

Для разрешения выявленных нами очевидных противоречий в правовом регулировании формирования и деятельности вспомогательных рабочих органов президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции необходимо установить единый порядок их формирования и правового регулирования деятельности, а так же освещения в средствах массовой коммуникации.

На наш взгляд, правовое регулирование деятельности вспомогательных рабочих органов президиума совета групп (комиссий), определяющих их правовой статус, цели и задачи, состав, требования к членам рабочих групп, их права и обязанности, основания ввода в состав и вывода из него необходимо осуществлять лично председателем президиума совета. Для этих целей издавая распоряжения Руководителя Администрации Президента Российской Федерации, которые необходимо размещать на сайте совета вместе с персональным составом рабочих групп и комиссий. Разумеется, что не следует в полном объеме размещать на сайте совета материалы результатов заседаний рабочих групп, а ограничиться лишь кратким ежегодным отчетом о проделанной работе.

Подводя итог проведенному нами анализу вопросов правового регулирования и деятельности президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, образуемых им рабочих органов (групп и комиссий) приходим к выводу о том, что правовое регулирование деятельности этих антикоррупционных органов как и их деятельность нуждается в дальнейшем совершенствовании. Вместе с тем высказанные нами идеи и предложения по исправлению положения дел в этой сфере хотя и носят дискуссионный характер, требуют дополнительных научных исследований, но уже и сейчас могут служить ориентиром для будущих изменений в правовом регулировании и организации их деятельности.

Киселевич Ю.В.,

*канд. экон. наук, зав. кафедрой «Финансы и кредит»,
Тульский институт управления и бизнеса им. Н.Д. Демидова*

ПОЛИТИКО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В СТРАНАХ С ФОРМИРУЮЩЕЙСЯ РЫНОЧНОЙ ЭКОНОМИКОЙ

Сегодня коррупция находится в центре внимания мирового сообщества. Объявив беспощадную войну коррупции, российские власти стремительно наращивают численность и финансирование госаппарата. К присвоенному нашей стране статуса энергетической сверхдержавы теперь можно добавить не менее заслуженный статус сверхдержавы бюрократической.

Как у всякого сложного социального явления, у коррупции не существует единственного канонического определения. Его по-разному трактуют социологи и специалисты по управлению, экономисты и юристы.

Множество и разнообразие определений отражают объективную сложность явления, невозможно в одном определении выразить всю его сложность, не следует пытаться давать определение коррупции вообще, всякий раз необходимо указывать, какой стороны данного явления касается предлагаемое определение.

Определения трактуют только «разложение» должностных лиц. Но очень часто коррупционные сделки имеют другую сторону – взяткодателя; и очень часто эта другая сторона не является жертвой, а сама целенаправленно прибегает к коррупции, провоцирует ее. Если же эта вполне реальная сторона коррупции не отражается в дефиниции, то в результате мы получаем однобокий анализ самого явления. А за таким анализом следуют и основанные на нем неадекватные практические рекомендации.

Как социальное явление коррупция возникает и поддерживается на уровне неформальных социальных связей, составляющих основу общества, она может быть обнаружена на всех уровнях управления им, а также в системах, обеспечивающих его саморегулирование. Поэтому во всех странах коррупция в той или иной мере становится образом жизни.

Развитие экономических отношений и разбухание госаппарата во всех структурах власти привело в мировой практике к концентрации и централизации коррупции в форме коррупционных сетей. Такая форма криминальной деятельности является менее прозрачной, чем индивидуальная коррупция, имеет больше возможностей в получении поддержки

влиятельных госструктур, которые или непосредственно участвуют в получении взяток, или опосредовано через своих помощников, членов семейного клана.

Практика складывается таким образом, что коррупционными преступлениями, как правило, принято считать должностные преступления, то есть преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

На наш взгляд, вполне можно согласиться с таким толкованием понятия коррупция, когда предполагается, прежде всего, извлечение выгоды из своего положения в системе государственной власти или из связанного с ним своего общественного статуса в корыстных целях. Коррупцией в этом смысле следует признавать не только незаконные, но и неэтичные действия, а также действия, признаваемые в нашем обществе несправедливым. Таким образом, к коррупции следует относить любые действия, способствующие разложению государственной власти и системы государственного управления, разрушению механизмов, обеспечивающих функционирование властных структур исключительно в личных или корпоративных интересах. Такое понимание выявляет признаки системности в обществе и государстве, где одним из главных является несоблюдение или уклонение от соблюдения законов во всех сферах деятельности.

Отсюда можно сделать вывод, что в определении коррупции следует учитывать два основополагающих момента, лицо должно быть должностным и использовать либо свой статус должностного лица, либо вытекающие из него возможности для придания приоритетного характера отношениям с отдельным лицом или лицами в противовес другим лицам. В связи с этим мы считаем, что под коррупцией следует понимать незаконное использование должностным лицом своего статуса или вытекающих из него возможностей влиять на других лиц с целью получения личной выгоды. В этом определении фиксируется приоритет интересов одних лиц перед другими. Появление такого ничем не обоснованного преимущества и есть изначальный показатель коррупционного поведения должностного лица, которое это допустило. Такое понимание коррупции позволит точнее определить границы правового регулирования этого опасного явления.

Эффективные меры для активизации борьбы с коррупцией предполагают: обеспечение наличия законов, способствующих эффективной и активной борьбе со взяточничеством среди государственных служащих; обеспечение эффективного использования законов, норм общественного поведения.

Особая роль отводится активному участию общественности во всех направлениях борьбы с коррупцией, в том числе поддержка неправительственных организаций, которые способствуют честности и борьбе с коррупцией путем, к примеру, деятельности по увеличению осведомленности о коррупции и наносимом ею ущербе, мобилизации гражданской поддержки «чистого» правительства, а также документированию и сообщению о случаях коррупции. Кроме того, предполагается развернуть подготовку и/или реализацию образовательных программ, нацеленных на создание антикоррупционной культуры.

Поощрять участие общества в деятельности по борьбе с коррупцией предполагается различными средствами, в том числе посредством сотрудничества с группами, представляющими гражданское общество, такими как торговые палаты, профессиональные ассоциации, неправительственные организации, профсоюзы, жилищные ассоциации, СМИ и прочие организации.

Криминальное сообщество новой России глубоко трансформировалось, приобретая качества «зрелости» и «развитости». Качественная сторона характеризуется тем, что сформировалось устойчивое ядро в виде системы организованной преступности. Количество преступлений, совершенных организованными группами, возросло в 7 раз. Стремительно росло количество преступлений, связанных с оборотом наркотиков, что является во всем мире показателем развития организованной преступности.

Кроме того, произошла «модернизация» российской преступности. Так, на первое место по массовости вышли преступления против собственности, увеличилось число экономических преступлений. Потенциал влияния российского криминального сообщества на постсоветскую (послереформенную) Россию и ее социально-экономическую эволюцию связан не только с экономической активностью криминалитета (которая впрочем, неизбежно будет нарастать), сколько, прежде всего, с его способностью оказывать влияние на психологию и стереотипы поведения социальных масс и российское общество в целом. Кризисные экономические и политические явления этот процесс будут ускорять. Ускорит его и свертывание в стране системы социального обеспечения (процесс будет тем мощнее, чем более резким и решительным окажется такое свертывание).

В последние годы усилилась криминализация хозяйственно-общественного пространства России, что является следствием непродуманной и форсированной либерализации и ослабления государственного контроля за хозяйственной сферой. Высокую роль в этом «сером» сегменте играют взятки. В среднем по российской экономике начала XXI века объем взяток составляет до 10% товарооборота, а в наиболее «богатых» хозяйственных сегментах – достигает 20% товарооборота. Постсоциалистический период в России был отмечен колоссальным ростом «теневого» экономики и коррупции. В России действовало 116 преступных группировок общей численностью более 4 тысяч человек, которые контролировали 500 крупных хозяйствующих субъектов. 500 крупных заводов и коммерческих компаний в той или иной степени находились под влиянием криминалитета.

Рассматривая формы бытовой коррупции, в целом в России мы имеем дело с двумя противоположными стратегиями поведения, когда власть наращивает коррупционное давление на граждан, а граждане бегут от коррупции. Аналитики коррупционной деятельности в России в бытовой коррупции выделили раздел специальных рынков, динамика которых представлена в сфере обучения, медицины, пенсионном фонде, жилищные вопросы и проч.

Происходят существенные структурные изменения на рынках бытовой коррупции и специальных рынках. Умеренный рост (от 20 до 50%) отмечается на рынках здравоохранения, обслуживания жилья, судов, автоинспекции. Такой же рост характерен для школ, паспортных столов. Рост в 100–300 процентов наблюдается на рынках коррупции по получению престижной работы, покупке земли под строительство офисов, дач и квартир, продаже жилищной площади. По-прежнему гигантский рост наблюдается в военкоматах. Динамика изменения структуры бытовой коррупции имеет разные причины и может быть объяснена только с привлечением дополнительной надежной информации.

Помимо бытовой коррупции (гражданин – взяткополучатель) в огромных масштабах в России развивается деловая коррупция, которая возникает в результате взаимодействия должностных лиц и предпринимателей, когда те решают проблемы своего бизнеса.

У должностных преступлений есть единый родовый объект – нормальная деятельность государственного аппарата и охраняемые законом права и интересы граждан. Сущ-

ность рассматриваемых преступлений заключается в совершении должностным лицом, вопреки интересам службы, противоправных действий (бездействия) с использованием своего служебного положения, причиняющих существенный вред государственным или общественным интересам либо охраняемым законом правам и интересам граждан.

Типичными обстоятельствами, способствующими совершению должностных преступлений, являются: нарушение принципов подбора и расстановки кадров; недостатки в организационно-хозяйственной деятельности предприятий, учреждений, организаций (бесхозяйственность, нарушение дисциплины, ненадлежащий учет и неудовлетворительные условия хранения и транспортировки товарно-материальных ценностей и т.д.), отсутствие контроля за деятельностью должностных лиц со стороны вышестоящих организаций и контрольно-ревизионных учреждений; недостатки в деятельности правоохранительных органов. Важным обстоятельством, способствующим совершению данного вида преступлений и коррумпированности государственного аппарата, в современных условиях является недостаточный уровень материальной обеспеченности должностных лиц, перебои с выплатой заработной платы, и иные экономические причины.

Одной из эффективных форм борьбы с административными барьерами и проявлениями бюрократизма население считает несовершенство правовой базы – по мнению определенной части населения, можно с выгодой для себя использовать законные «лазейки» и обойти несовершенную административную процедуру, добившись своих прав (пример: легальные средства минимизации).

Резюмируя вышесказанное, можно выделить следующие три проблемы, на которых руководящим органам необходимо сосредоточить свое внимание в рамках работы по устранению коррупции в РФ:

1. Разработка предложений по формированию Закона РФ «О борьбе с коррупцией».
2. Разработка предложений по формированию государственного федерального органа, напрямую подчиняющегося Президенту РФ и координирующего все государственные и общественные меры борьбы с коррупцией.
3. Разработка системы и долгосрочной программы мер по повышению социальной ответственности всех слоев общества, населения в целом, в отношении административных барьеров, коррупции. Формирование атмосферы гражданской нетерпимости в отношении коррупции.

Киямова Э.Р.,

*ассистент кафедры экономической теории Института экономики и финансов,
ФГАОУ ВПО «Казанский (Приволжский) федеральный университет»*

Коррупция как препятствие для активного развития государственно-частного партнерства

В последнее время одной из актуальных и обсуждаемых проблем в обществе является коррупция. К сожалению, на сегодняшний день данное явление пронизывает все сферы деятельности, где есть соблазн овладеть материальным и нематериальным ценностями. Ярким примером служит сфера взаимодействия государства и бизнеса, так называемое

государственно-частное партнерство (ГЧП), которое обладает потенциально широким полем для коррупции.

Проблема коррупции берет начало с несовершенства нормативно-правовой базы, которая относится к числу основных институциональных условий развертывания ГЧП, а также создает условия для коррупции отсутствие четкой последовательности административных процедур в ходе подготовки и реализации проектов ГЧП.

Одним из нормативных актов, регулирующих отношения власти и бизнеса, является Закон «О концессионных соглашениях»¹. Необходимо отметить, что потенциальное поле коррупции любого закона меньше, если в нем (заcone) больше наличие обязательных норм и меньше отсылок к другим нормативно-правовым актам. Однако в законе о концессионных соглашениях каждый участник партнерства «играет по своим правилам», либо большинство вопросов определяются договоренностями сторон, в результате чего закон остается где-то в стороне.

В целях снижения уровня коррумпированности необходимо в законодательном порядке исключить возможность ухода концессионера в офшоры. Для чего предусмотреть в законе обязанность концессионера зарегистрировать на территории России юридическое лицо в целях выполнения концессионного договора².

Также следует наделить ответственностью отдельное лицо (в отношении объектов федеральной собственности им должен выступать председатель правительства), которое будет подписывать концессионное соглашение со стороны концедента. Кроме того, следует установить жесткий общественный контроль над исполнением законодательства, регулирующего проекты, в том числе с применением инструментов ГЧП.

Способствует развитию коррумпированности государственного аппарата на всех уровнях власти в рамках реализации проектов ГЧП и тот факт, что инвестиционные проекты должны пройти конкурс на финансирование из средств Инвестиционного фонда Российской Федерации в соответствии с качественными и количественными критериями. Следовательно, возникают так называемые «бюрократические волокиты», которые включают в себя различного рода согласования с множеством министерств и ведомств, сбор их виз. Однако, чтобы проект получил одобрение со стороны власти, частному предпринимателю необходимо «поделиться» определенной суммой с чиновником, поскольку именно визы данных представителей власти и решают судьбу будущего проекта. В результате данного взаимодействия оба участника достигают своей цели: частный предприниматель – воплощает проект в реальность, а чиновник – «пополняет свой карман».

Следовательно, ни о каком партнерстве в России не может быть и речи, пока будет господствовать коррупция, поскольку партнерство предполагает добрую волю сторон и открытость. Безусловно, окончательно победить коррупцию, невозможно, ее можно лишь минимизировать. Сложность искоренения данного явления заключается в том, что коррупция является одним из способов сращивания нелегальных интересов государства и

¹ Федеральный закон №115-ФЗ «О концессионных соглашениях» от 21.07.2005 г. (ред. от 25.04.2012 г.)

² См.: Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Том 1 / В.Г. Варнавский. – М.: ИМЭМО РАН, 2009. – С. 70.

бизнеса. Бизнесу легче тайно договориться с властью, нежели официально защищать свои интересы через судебные и арбитражные институты. Здесь нельзя не отметить, что на сегодняшний день уровень эффективности судебной защиты прав бизнеса крайне низок. Причина кроется в незащищенности судей от давления со стороны представителей как официальной государственной и региональной (муниципальной) власти, так и неформальной власти.

Таким образом, взаимодействие государства и бизнеса осуществляется в «черной зоне», которая охватывает неформальные криминальные практики, прежде всего, коррупцию. Отношения этой зоны основаны на индивидуальных корыстных интересах отдельного чиновника, а инструментом достижения интересов предпринимателя оказывается взятка, вовлечение в бизнес чиновника.

На наш взгляд, одной из главных причин коррупции, является общее падение нравов, реальные ценности все больше подменяются ценностями мнимыми. Лишь когда к власти придут люди, имеющие определенный набор нравственных критерий, явление, как ГЧП, будет плодотворно развиваться в российской экономике.

Одним из механизмов снижения коррупции в рамках предоставления государственных и муниципальных услуг может выступать обеспечение электронного взаимодействия граждан и бизнеса с государством на всех стадиях предоставления услуг. По нашему мнению, целесообразно также разработать антикоррупционные автоматизированные информационные системы, благодаря которым будет осуществляться контроль над деятельностью чиновников, причем данная система должна функционировать в форме «диалога с населением», которая будет включать регулярные опросы населения и ответы на их обращения.

Необходимо решить вопрос кадрового назначения путем проведения открытого конкурса назначения чиновников всех рангов, одной из функций которых является публичное выступление перед общественностью с докладом о своей деятельности. Так как многие чиновники на данный момент занимают должности не по своей специальности, то им необходимо доказать обществу, что их деятельность направлена на общественное благосостояние, а не носит коррупционный характер.

Таким образом, коррупция препятствует выстраиванию доверительных и конструктивных отношений государства и бизнеса, вследствие чего нарушаются механизмы конкуренции, ущемляются права собственности, рождается криминализация общества, в целом экономика страны становится неконкурентоспособной. Для предотвращения данных явлений следует развивать многочисленные демократические институты в обществе, так как партнерство предполагает отношения равных субъектов, а также сформировать координационный совет в целях контроля проектов ГЧП. В состав данного совета должны войти как министерства и ведомства в зависимости от отрасли реализуемого проекта, так и представители бизнеса. Данное мероприятие позволит объективно оценить ход реализации проекта и решить возникающие проблемы между партнерами не в суде, а на переговорах, что будет препятствовать возникновению коррупции.

Клейменов М.П.,

д-р юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ,

Пустовит Р.В.,

аспирант,

Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ПРОГНОЗИРОВАНИЯ КОРРУПЦИИ¹

В методологическом плане изучение развития коррупции в прогностическом аспекте имеет отношение, прежде всего, к получению ответов на три принципиальных вопроса:

- о полезности коррупции;
- о неизбежности коррупции;
- об искоренимости коррупции.

Эти три вопроса являются принципиальными потому, что ответы на них, которые дает политическая элита, определяют будущее коррупции. В то же время нравственное и правовое сознание политической элиты формируется не только практическими условиями ее деятельности, но и теми методологическими подходами, которые наиболее соответствуют групповым и личным интересам. В этом плане теоретическое обоснование полезности и неизбежности коррупции может выступать базой комплексного механизма психологической самозащиты для лиц, принимающих стратегические решения в различных сферах государственной, экономической и общественной жизни.

Полезность и неизбежность коррупции утверждаются как в рамках ревизионистского подхода (о котором сказано в первом параграфе настоящей диссертации), так и с позиций экономического либерализма (рыночной экономики). Однако если последователи ревизионизма считают коррупцию «болезнью роста», следствием сформированной модернизации, то «рыночники» объясняют коррупцию излишним вмешательством государства в экономику. Как утверждает А. Ослунд, «Государственное вмешательство и взяточничество, вероятнее всего, питают и усиливают друг друга. В традиционно коррумпированных государствах старая элита пытается убедить общество в необходимости государственного вмешательства, чтобы поддерживать приток взяток» [1]. Отсюда в качестве путей противодействия коррупции предлагаются сокращение государственных программ и приватизация [2].

Между тем никто из «рыночников» убедительно не доказал, что сокращение государственных программ и приватизация сокращают коррупцию. Напротив, экономический кризис последних лет показывает, что сокращение социальных расходов и приватизация направляют финансовые потоки в интересах олигархических кланов, тем самым существенно ухудшая коррупционную обстановку. Более того, под угрозой находится национальная безопасность страны. Н. Кричевский в своем докладе «Постпикалевская Россия» формулирует такой базовый вывод: «Российской экономикой управляет не правительство,

¹ Исследование выполнено при финансовой поддержке Министерства образования и науки РФ в рамках научно-исследовательского проекта «Правовое обеспечение решения социальных конфликтов в субъекте Российской Федерации: защита прав человека в условиях криминализации общественных отношений». Соглашение № 14.В37.21.0045 от 25 июля 2012 г.

а горстка лиц, в разное время различными (и, как правило, противозаконными) способами присвоившими права собственности на крупнейшие производственные активы России. За последствия попустительства этим людям России, быть может, придется расплачиваться не только потерей экономического потенциала и ростом социального недовольства, но, в перспективе, утратой территориальной целостности страны» [3].

Генетическая связь «догматического либерализма» с коррупцией доказана как в научных трудах, так и в публицистике [4]. Характерно, что либеральные капиталисты, люто ненавидящие государство, сделали все, чтобы это государство возглавить [5]. В. Сурков в одном из своих выступлений 2011 г. отметил, что именно либеральными политиками коррупция была возведена в доблесть в девяностые годы, когда в бизнесе было модно «покупать и коллекционировать» чиновников [6].

Связь либерализма с коррупцией мотивирует формулирование таких прогнозов: «Олигархическая экономика современной России, замешанная на узаконенном воровстве и мздоимстве, подобна трупному яду, поразившему только жизнь целой страны, есть трагическое свидетельство доведенного до логического конца отчуждения личности от собственности, от результатов своего труда... Можно с горечью признаться себе – битва за будущее почти проиграна, герои пали смертью храбрых, наступила безлунная ночь – время мародеров» [4, с. 137].

Полезность и неизбежность коррупции обосновывается с точки зрения институционального подхода – как способа перераспределить ресурсы старой элиты в пользу новой, избегая прямого столкновения между ними. В этом смысле коррупция рассматривается в качестве рациональной альтернативы вооруженной борьбе за власть или иным «нецивилизованным» формам социального поведения [7, 8]. Сторонники этого подхода указывают на временный характер коррупции: как только собственность будет перераспределена, коррупция исчезнет. Это представляется наивным тезисом. Напротив, как показывает действительность, развитие коррупции не ограничено временными и другими барьерами, оно может пройти «точку бифуркации» и приобрести необратимый характер. Система уже не вернется в прежнее состояние. Происходит становление модели коррупции «Захват государства», когда государственные органы и политические институты начинают выполнять не общественные требования, а потребности отдельных политических акторов, что приводит к преобладанию в политической сфере неформальных каналов артикуляции интересов, корыстных мотивов и частных связей [9]. В «захваченном» государстве политическая и экономическая коррупция приобретает системный характер и становится основой функционирования государства [10]. Искажается смысл деятельности государства, которое утрачивает свое предназначение как инструмент социального компромисса, смягчения и преодоления противоречий, поиска согласия и сотрудничества различных слоев населения и общественных сил.

Характерно, что в целом опрошенные нами граждане (Омск, май 2012 г., 375 респондентов) не склонны признавать полезность коррупции и отождествлять коррупцию с рыночными отношениями. На утверждение «Коррупция нужна, она помогает решать многие проблемы» респонденты отреагировали следующим образом: согласен – 14,8%; не согласен – 69,3%; затрудняюсь ответить – 15,9%. С утверждением «Коррупция – это про-

явление рыночных отношений» согласились 29,6%, не согласились – 53,4%, уклонились от ответа – 17,0% опрошенных лиц.

Что касается искоренимости коррупции, то здесь оценки имеют преимущественно пессимистический характер. Наблюдается огромное противоречие между заявленными и нормативно закрепленными механизмами государственного управления (мерами противодействия коррупции), с одной стороны, и реальными управленческими и поведенческими практиками – с другой. При этом данный разрыв не только не сокращается с течением времени, но имеет тенденцию к усилению. Государство и общество, несмотря на предпринятые усилия, не вырвалось из порочного круга коррупции, «коррупционной ловушки», условия которой были созданы событиями и решениями прошлых лет [11].

Прогнозы развития коррупции фиксируют негативный характер динамических процессов. Как показали результаты математического моделирования Центра экономико-математических исследований РАН РФ к 2015 г. (по отношению к базовому 2007 г.), ожидается снижение ВВП на 15% за счет казнокрадства и на 20% – за счет взяток «бизнес-власть». Расчеты прогнозируют снижение ВВП на 5% ежегодно за пределами данного периода только за счет этих двух проявлений коррупции [12].

В.В. Лунеев пишет: «До сих пор мы не можем обуздать коррупцию. В течение последних 15–20 лет мы активно сотрясаем воздух о борьбе с ней. Разговоров о борьбе много, а сдвигов нет. **Коррупция стала нашей конституцией, а безответственность за нее – повседневной практикой**» [13]. По замечанию Ю.В. Голика, коррупция у нас превратилась из системного явления в системообразующее. Разница между ними огромная: системный признак означает, что коррупция умело встроилась в уже существующую систему, заняла там определенную нишу и живет по правилам системы. Системообразующий признак свидетельствует о том, что коррупции стало тесно в рамках старой системы и она сама стала формировать систему под себя, чтобы заставить всех играть по своим правилам [14]. По материалам проведенного нами опроса граждан респонденты в своем большинстве не заметили позитивных сдвигов в динамике коррупции после принятия комплекса антикоррупционных мер в стране (табл. 1).

Таблица 1

Оценки граждан динамики коррупции после принятия комплекса антикоррупционных мер в стране, %

Суждение	Ответ		
	Да	Нет	Не знаю
Коррупции стало меньше	8,1%	73,4%	18,5
Коррупция перестала быть инструментом политики	8,8	68,6	22,6%
Коррупции стали «стесняться»	12,6	72,2%	15,2
Коррупция стала значительно «дешевле»	5,5	59,2	35,3

Об этом свидетельствует преимущественное отрицание ими позитивных утверждений относительно тех социодинамических процессов, которые общество было вправе ожидать после принятия комплекса антикоррупционных мер в Российской Федерации.

А вот прогноз респондентов относительно развития коррупции в России в обозримый период:

- а) оптимистический (коррупции будет меньше) – 13,3%;
- б) пессимистический (коррупции будет больше) – 41,5%;
- в) нейтральный (коррупция останется на том же уровне) – 45,2%.

Как видим, доля «оптимистов» в три раза меньше относительного числа «пессимистов». Если к тому же учесть, что «нейтралы» примыкают к тем, кто сформулировал пессимистический прогноз, то только один из восьми опрошенных граждан сохраняет оптимизм в отношении будущего развития коррупции.

Следовательно, по общему мнению, коррупция – это явление, которое в обозримой перспективе не может быть искоренено. Ставить вопрос о ликвидации коррупции – утопично и некомпетентно. Здесь не может быть простых решений типа «передать систему управления в частные руки» [15]. Задача заключается в том, чтобы ограничить коррупцию, устранить ее системообразующее качество.

С методологической точки зрения важно определить отношение к международным оценкам коррупции, которые заполняют информационное пространство и практически определяют положение страны в мировом «рейтинге» коррупции. Наиболее известным и часто цитируемым является Индекс восприятия коррупции, ежегодно разрабатываемый некоммерческой международной организацией Transparency International» (ТИ). «Индекс восприятия коррупции (ИВК), разработанный ТИ и впервые опубликованный в 1995 г., изменил традиционное представление о невозможности измерения коррупции, – пишет директор ТИ-Россия Е. Панфилова. – Этот подход принят многими странами, международными и региональными организациями» [16]. ИВК ранжирует страны по оценкам степени распространенности коррупции среди государственных служащих и политиков. Это составной индекс, своеобразный «опрос опросов», основанный на данных экспертных опросов и исследований в отношении коррупции, проводимых различными независимыми и представительными организациями. Индекс отражает мнения предпринимателей и аналитиков из различных стран мира; в том числе экспертов, проживающих в стране, в отношении которой проводилось исследование. ИВК фокусирует внимание на коррупции в государственном секторе и определяет коррупцию как комплекс явлений, связанный с использованием чиновниками своего служебного положения для извлечения личной выгоды (взяточничество, мошенничество, растрата, фаворитизм, nepотизм др.). В соответствии с методологией формирования ИВК индекс коррупции формируется по десятибалльной шкале, исходя из принципа: чем выше уровень коррупции, тем ниже показатель ИВК. В государствах с низким уровнем коррупции показатель будет близок к 10 баллам, а с высоким уровнем коррупции – к 0 [17].

Построенные в динамический ряд показатели ИВК претендуют на выражение тенденций развития коррупции в отдельном государстве. Составители ИВК традиционно отводят России низкие места в рейтинге мировой коррупции, причем общая тенденция развития коррупции негативная. В самом деле, если использовать метод наименьших квадратов и экстраполировать показатели динамического ряда графы 2 табл. 4, то прогнозируется снижение искомого показателя в среднем на 0,39 ежегодно.

В то же время список государств, включенных в рейтинговую таблицу, постоянно меняется. Для того чтобы определить реальное место определенной страны в данном списке, необходимо соотносить его с числом государств, попавших в исследовательский обзор. Такая операция осуществлена в отношении России. Ее итоги изложены в последней графе табл. 2.

Таблица 2

Показатели места России в мировом рейтинге ИВК за 1996–2011 гг.

Годы	Баллы	Место	Число стран	Индекс места России
1996	2,6	46	54	0,85
1997	2,3	49	52	0,94
1998	2,4	76	85	0,89
1999	2,4	82	99	0,83
2000	2,4	82	99	0,83
2001	2,3	79	91	0,87
2002	2,7	89	101	0,73
2003	2,7	86	133	0,64
2004	2,8	95	145	0,65
2005	2,4	129	159	0,80
2006	2,5	127	163	0,78
2007	2,3	146	180	0,81
2008	2,1	147	180	0,81
2009	2,2	146	180	0,81
2010	2,1	154	178	0,86
2011	2,3	143	183	0,78

Рассматривая материалы этой графы, можно убедиться, что самые жесткие оценки коррупции в России приходятся на 1990-е гг. (чем ближе к 1 значение оценки, тем она строже). Пик приходится на 1997 г., а «провал» – на 2003 г. В 2007–2009 гг. значения индекса не меняются, в 2010 г. Россию резко «опускают», а в 2011 г. – «поднимают» в мировом рейтинге ИВК. Если прибегнуть к методу наименьших квадратов и экстраполировать показатели динамического ряда графы 5 табл. 2, то напрашивается вывод о тенденции к снижению жесткости оценок коррупции и, следовательно, о том, что она сокращается. Отмеченные колебания и противоречия в динамике оценок ИВК заставляют критично относиться к их значениям. Оценки ИВК излишне политизированы и выражают негативное отношение экспертов-составителей рейтинга ИВК к России [18]. Их следует интерпретировать только в рамках шкалы «больше–меньше», да и то с учетом того, что это восприятие коррупции в России той организации международного сообщества, которое отвечает за создание «репутационных досье» различных стран. «Но я не совсем доверяю таким рейтингам, так как думаю, что они не совсем точные. Кто может точно определить, сколько коррумпированных лиц и какой объем коррупции? Думаю, это сложно вычислить», – заметил председатель правительства РФ В.А. Зубков в 2007 г. [19]. Сомнение в репрезентативности ИВК высказывает В.В. Астанин в своей докторской диссертации [20].

Политизированность и предвзятость просматривается также при анализе другого показателя состояния коррупции, который разрабатывается TI – индекса взяточдателей (ИБ). ИБ фиксирует подкуп иностранных чиновников со стороны компаний, представляющих ведущие государства-экспортеры. Индекс выстраивает страны по десятибалльной шкале. Максимальный результат означает, что опрошенные были уверены, что компании из этой страны никогда не дают взятки за рубежом. Минимальный результат предполагает, что компании дают взятки чиновникам и представителям регулирующих органов других стран в абсолютном большинстве случаев (табл. 3).

Таблица 3

Индекс взяточдателей за 2002, 2006, 2008, 2011 гг.

Ранг	Страна/ Территория	ИБ 2002	ИБ 2006	ИБ 2008	ИБ 2011
1	Нидерланды	7,8	7,3	8,7	8,8
1	Швейцария	8,2	7,8	8,7	8,8
3	Бельгия	7,8	7,2	8,8	8,7
4	Германия	6,3	7,3	8,6	8,6
4	Япония	5,3	7,1	8,6	8,6
6	Австралия	8,5	7,6	8,5	8,5
6	Канада	8,1	7,5	8,8	8,5
8	Сингапур	6,3	6,8	8,1	8,3
8	Великобритания	6,9	7,4	8,6	8,3
10	США	5,3	7,2	8,1	8,1
11	Франция	5,5	6,5	8,1	8,0
11	Испания	5,8		7,9	8,0
13	Южная Корея	3,9	5,8	7,5	7,9
14	Бразилия	-	5,6	7,4	7,7
15	Гонконг	4,3	6,0	7,6	7,6
15	Италия	4,1	5,9	7,4	7,6
15	Малайзия	4,3	5,6	-	7,6
15	Южная Африка	-	5,6	7,5	7,6
19	Тайвань	3,8	5,4	7,5	7,5
19	Индия	-		6,8	7,5
19	Турция	-	5,2	-	7,5
22	Саудовская Аравия	-	5,7	-	7,4
23	Аргентина	-	-	-	7,3
23	ОАЭ	-	-	-	7,3
25	Индонезия	-	-	-	7,1
26	Мексика	-		6,6	7,0
27	Китай	3,5	4,9	6,5	6,5
28	Россия	3,2	5,2	5,9	6,1

Как видно из табл. 3, России в рейтинге ИВ отведено последнее место как самой коррумпированной стране из числа фигурирующих в соответствующих исследованиях ТП (только в 2006 г. Китай оказался ниже России, что можно считать, очевидно, недоразумением). Составители индекса не скрывают при этом своей главной цели – повлиять на международную репутацию России, создав ей негативный имидж. «Занятая Россией позиция бьет по перспективам экономического, инвестиционного и инновационного развития страны. России будет крайне сложно убедить нынешних и потенциальных инвесторов в эффективности противодействия коррупции внутри страны, если российский бизнес в третьих странах будет доказывать обратное», – указывают эксперты ТП в комментарии к ИВ-2011 [21].

Между тем предвзятость экспертов ТП обличает их отношение к континентальному Китаю, представители регулируемой экономики которого значительно чаще участвуют в экспорте коррупции, чем их «рыночные» соотечественники из Гонконга (административного округа КНР). Это очень сомнительный и совершенно бездоказательный тезис, который изначально определен политическими взглядами, а не желанием установить реальную закономерность.

Вызывает сомнение и фиксируемая (табл. 3) динамика: по всем странам наблюдается снижение интенсивности подкупа иностранных чиновников со стороны компаний, представляющих ведущие государства-экспортеры. Такое общее улучшение состояния международной коррупции вообще вряд ли возможно, поскольку в мировой практике отсутствуют инструменты, позволяющие одновременно воздействовать на все государства, компании которых используют взяточничество при заключении и осуществлении экспортных контрактов.

Обратимся к анализу еще одного международного показателя – индекса контроля коррупции (ИКК), который разрабатывается Всемирным банком (The World Bank), акционерами которого являются 187 государств. Индекс контроля коррупции является одним из шести агрегированных индикаторов государственного управления (The Worldwide Governance Indicators, WGI). Кроме ИКК, к таким индикаторам относятся: гласность и ответственность; политическая стабильность и отсутствие насилия/терроризма; эффективность правительства; качество государственного регулирования; роль права. Индекс контроля коррупции определяется по данным источников, в качестве которых выступают межгосударственные, государственные, коммерческие и некоммерческие организации. Значения ИКК варьируют от – 2,5 (максимальное коррупционное воздействие до 2,5 (минимальное коррупционное воздействие). Положение страны в мировом рейтинге коррупции определяется в процентах (от 0 до 100): чем выше значение показателя, тем ниже коррупция.

В настоящее время на сайте Всемирного банка представлена информация об Индексе контроля коррупции с 1996 по 2010 гг. для 211 стран. На основе такой информации составлена табл. 4 [22].

Таблица 4

Показатели ИКК для России за 1996–2010 гг.

Годы	Значение ИКК	Стандартное отклонение	Число источников	Положение в рейтинге, %
1996	-1,02649	0,225212	5	15,60976
1998	-0,93994	0,166287	7	17,5698
2000	-0,95051	0,181700	8	15,60977
2002	-0,92398	0,150231	8	22,43902
2003	-0,70919	0,140481	9	28,78049
2004	-0,74319	0,136274	10	24,87805
2005	-0,78579	0,131407	10	23,90244
2006	-0,83815	0,126048	13	20,97561
2007	-0,95458	0,132612	13	15,53398
2008	-1,03353	0,129513	13	11,65049
2009	-1,11508	0,141481	13	10,52632
2010	-1,07397	0,133268	13	12,91866

В табл. 4 не включены данные по другим государствам, поскольку это сделало бы ее излишне громоздкой. Что касается сведений по России, то внешне они выглядят убедительными: увеличивается число источников, на основании которых формулируют оценки, уменьшаются значение доверительных интервалов. В то же время вызывает скептическое отношение точность показателей, приведенных в графах 2 и 5 табл. 4. Из них следует, что самый высокий уровень коррупции приходится на 2009 г. (следующий за начатой в России кампанией против коррупции), а наименьший – на 2003 г. (ничем не примечательный с точки зрения противодействия коррупции). Таким выводам нет никакого логического объяснения, кроме одного: соответствующие показатели выводятся с большим интервалом произвольности, которая мотивирована политическими соображениями.

Справедливость сформулированного вывода подтверждается сравнительным анализом значений ИКК. Так, по Египту это значение за 2008 г. составило [-0,71476], за 2009 г. – [-0,42769], за 2010 г. [-0,55610]. Соответственно положение Египта в коррупционном рейтинге Мирового банка выражается цифрами: 2008 г. – [40,09662], 2009 г. – [54,76190], 2010 г. – [34,44976]. Как видим, Россия по этим показателям значительно проигрывает Египту. Между тем в начале 2011 г. в Египте политический режим Х. Мубарака, находившегося у власти около 30 лет, рухнул, а его лидеры были обвинены в коррупции и иных преступлениях и привлечены к уголовной ответственности [23]. По Грузии значения ИКК до прихода к власти в 2004 г. М. Саакашвили (которому создали репутацию борца с коррупцией) составили: 2000 г. – [-0,88122], 2003 г. – [-0,69205], а рейтинговые оценки соответственно – [39, 8058] и [43,68932]. Во время президентства М. Саакашвили коррупция,

последовательно снижается и значения ИКК составляют – за 2009 г. [-0,12824], за 2010 г. [-0,15776]. Вряд ли можно поверить тому, что в Грузии уровень коррупции всегда был ниже, чем в России, а «успешный борец с коррупцией» М. Саакашвили действительно является таковым. Правильное объяснение следует искать в биографии «лидера грузинской нации», которого ранее в течение нескольких лет специалисты США лет готовили для политической карьеры¹, а «своим» Международный банк готов ставить хорошие оценки. Что же касается коррупции в Грузии, то она переместилась из низовых звеньев в высшие эшелоны власти и стала «элитарной». 29 февраля 2012 г. представители оппозиционных фракций парламента обвинили президента Саакашвили и членов его политической команды в коррупции. Депутат-оппозиционер Г. Цагареишвили с трибуны парламента передал Саакашвили фотографии роскошных домов, которые, по его словам, «принадлежат разбогатевшим министрам нынешнего правительства». Цагареишвили заявил, что в 2001 г., будучи министром юстиции, Саакашвили на заседании правительства передал тогдашнему президенту Эдуарду Шеварднадзе фотографии фешенебельных домов министров правительства. «А теперь я показываю вам дома разбогатевших членов вашей команды», – сказал Цагареишвили и передал президенту фотографии, на которых по его словам, запечатлены дома нескольких нынешних высокопоставленных лиц. Оппозиционный депутат Д. Багатурия на сессии представил декларацию об имуществе и доходах М. Саакашвили, заполненную им в феврале 2004 г. – через месяц после первого избрания на пост президента. Багатурия сказал, что «тогда у Саакашвили была очень скромная собственность. Сейчас Саакашвили и члены его семьи являются очень богатыми людьми, которые контролируют нефтяной бизнес, золотодобычу, владеют рядом СМИ, несколькими бальнеологическими курортами и вузами, все это происходит на фоне роста нищеты в стране» [24].

Обращает на себя внимание согласованность оценок по всем трем международным индексам коррупции: ИВК, ИВ, ИКК. Расчеты коэффициента корреляции Спирмена фиксируют тесную положительную связь между ними. Однако из этого вряд ли можно делать вывод о принципиальной достоверности приведенных индексных показателей [25].

Гипотезу о принципиальной управляемости международных оценок коррупции подтверждают также данные других индексов: Глобального индекса неконкурентоспособности и Индекса нестабильности (недееспособности).

Глобальный индекс неконкурентоспособности является докладом Всемирного экономического форума (ВЭФ) и опирается на множество индикаторов (111), сведенных в 12 столбцов. Приведем выборочные данные о коррупциогенных факторах в сравнении по России, Колумбии и Германии за 2010–2011 гг. (табл. 5).

¹ М.Н. Саакашвили: стипендиат Госдепартамента США, был направлен на обучение в Колумбийский университет (Нью-Йорк), где в 1994 г. получил степень магистра права. Учился в Университете Дж. Вашингтона в Вашингтоне, стажировался в Академии европейского права во Флоренции и в Гаагской академии международного права. Работал в Норвежском институте прав человека в Осло, затем в нью-йоркской юридической фирме «Patterson, Belknap, Webb & Tyler», которая занималась правовым обеспечением американских нефтегазовых проектов в СНГ. В Грузии эта компания стала юридическим партнером молодежной организации «Кмара», которая сыграла свою роль в «революции роз». – URL: <http://www.ru.wikipedia.org>

Таблица 5

**Влияние коррупционных факторов на ситуацию в России,
Колумбии и Германии в 2010–2011 гг. (баллы)***

Фактор	Россия	Колумбия	Германия
Взятки и поборы	111	90	20
Независимость судов	115	78	5
Проявления фаворитизма в государственных решениях	106	118	16
Общественное доверие политикам	69	97	29
Расточительные бюджетные расходы	82	87	33
Транспарентность политических решений	105	60	13
Бремя государственного регулирования	128	124	92
Угроза для бизнеса подвергнуться криминальному насилию	90	134	23
Влияние организованной преступности	112	137	28
Неподкупность силовых структур	128	64	12
Соблюдение деловой этики	112	63	13
Следование стандартам в сферах аудита и отчетности	116	89	21
Защита интересов меньшинств	132	90	13

*Источник: The Global Competitiveness Report / Ed. By Klaus Schwab. Geneva: WEF, 2012. P.165, 131, 287.

При анализе информации, представленной в табл. 5, следует учесть, что чем больше значения показателей, тем хуже ситуация. Как видим, если доверять таблице, то по многим параметрам коррупционная обстановка в России более неблагоприятна, чем, к примеру, в Колумбии.

Удручающие оценки получает Россия и по рейтингу Индекса нестабильности 2012 г. Россия находится в этом рейтинге на 83 месте, ухудшив свои позиции по сравнению с предыдущим годом на один пункт. Соседи России по рейтингу – Венесуэла (82 место) и Таиланд (84). К факторам, которые негативно влияют на позицию России в данном рейтинге, эксперты относят проблемы сепаратизма и политическую нестабильность на российском Северном Кавказе, неравномерность экономического развития, неэффективную работу государственных структур, высокую степень криминализации общества. Ухудшение позиции страны в этом году связано с гражданскими протестами против массовых злоупотреблений в ходе парламентских выборов в ноябре 2011 г. и выражением недовольства, вызванного тем, что премьер-министр В. Путин и президент Д. Медведев фактически договорились просто обменяться должностями на президентских выборах в марте 2012 г. [25]. Как достоверность этих рейтинговых оценок, так и информированность экспертов об общественных настроениях вызывают большое сомнение. Они скорее свидетельствуют о манипулируемости и ангажированности членов международного экспертного сообщества, приводя к выводу, что независимых, надежных и достоверных политических оценок в мире просто не бывает.

Список литературы

1. Ослунд А. Строительство капитализма: Рыночная трансформация стран бывшего советского блока. – М.: Логос, 2003. – С. 510.
2. Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы: пер с англ. О.А. Алякринского. – М.: Логос, 2003. – С. 48–56.
3. Кричевский Н. Постпикалевская Россия: доклад. – М., 2009. – С. 23–24. – URL: <http://www.krichevsky.ru>
4. Попов В.Д. Моя Россия // Наш современник. – 2011. – № 11. – С. 107–139.
5. Кричевский Н. Крест vs Труссы. – URL: <http://www.krichevsky.ru>
6. Козлова И. Кремль связывает безудержную коррупцию в России с либеральной оппозицией. – URL: <http://www.trcw.ru/articles/detail.php?print=yes&ID=2594>
7. Вебер М. Избранные произведения. – М.: Прогресс, 1990. – С. 685.
8. Хабермас Ю., Тягунова Т. Теория рационализации Макса Вебера. Социологическое обозрение. – 2009. – Т. 8. – №3. – С. 48.
9. Баталова Д.Б. Сущность, особенности и факторы политической коррупции как неформального института в условиях системной трансформации российского общества: автореф. дис. ... канд. полит. наук. – СПб., 2011. С. 18–19.
10. Нисневич Ю.А., Стукал Д.К. Многолика коррупция и ее измерения в исследованиях международных организаций // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 3. – С. 84.
11. Солодов В.В. Имитационное моделирование механизмов государственно анти-коррупционной политики // Государственной управление. Электронный вестник. – 2011. – № 28. – С. 3.
12. Сулакшин С.С. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: материалы Всероссийской научной конференции 6 июня 2007 г. – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 17–19.
13. Лунеев В.В. Коррупция в России // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: материалы Всероссийской научной конференции, 6 июня 2007 г. – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 60.
14. Голик Ю.В. Можно ли побороть коррупцию // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: материалы Всероссийской научной конференции, 6 июня 2007 г. – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 93.
15. Кондратьев Е.Л. Ликвидация коррупции // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: материалы Всероссийской научной конференции, 6 июня 2007 г. – М.: Научный эксперт, 2007. – С. 603.
16. Панфилова Е. Измерение коррупции. – URL: <http://www.transparency.org.ru>
17. Методология определения ИБК. – URL: <http://www.transparency.org.ru>
18. Клейменов И.М. Можно ли доверять индексу восприятия коррупции? // Следователь. – 2009. – № 6. – С. 28–30.
19. Виктор Зубков не доверяет международным рейтингам по оценке уровня коррупции // Российская газета. – 2007. – 28 сент.

20. Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – М., 2009. – С. 24.
21. Индекс взяточдателей-2011. – URL: <http://www.transparency.org.ru>
22. Control of Corruption. – URL: <http://www.in13fo.worldbank.org/governance/wgi/index.asp>
23. Кислова М. Экс-президент Египта приговорен к пожизненному заключению. – URL: http://www.ria.ru/arab_eg/20120602/663190223.html
24. Пачкория Т. Борьба с коррупцией по-грузински: метод шоковой терапии. – URL: <http://www.itar-tass.com/c188/415579.html>
25. Нисневич Ю.А., Стукал Д.К. Многоликая коррупция и ее измерения в исследованиях международных организаций // Мировая экономика и международные отношения. – 2012. – № 3. – С. 90.
26. Failed States Index 2012: рейтинг недееспособности государств мира 2012 г. – URL: <http://www.gtmarket.ru/ratings/failed-states-index>

Климанова А.Р.,

*ст. преподаватель, кафедры финансового менеджмента,
ИЭУП (г. Казань)*

Коррупция: понятие, сущность, причины

Коррупция в России — использование должностными лицами своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам, применительно к России.

Коррупция исторически различалась по тому, происходило ли получение неправомерных преимуществ за совершение законных действий («мздоимство») или незаконных действий («лихоимство»).

Согласно современному российскому законодательству, коррупция — это 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 для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица¹.

Россия в соответствии с Конституцией Российской Федерации, принятой 12 декабря 1993 года является демократическим правовым государством. Конечно, новая Конституция РФ не означает, что Россия в одночасье стала соответствовать всем требованиям демократического правового государства. Следует иметь в виду, что Россия находится в

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

условиях длительной экономической нестабильности, когда одна социально-экономическая система заменяется другой.

Принятие новой Конституции ставит любое государство перед необходимостью не простого выбора: сохранить ли и в каком объеме действие «старых» законов. При этом неизбежны деформации в различных областях государственного механизма. Это проявляется, с одной стороны, в росте числа правонарушений, а с другой – в снижении активности и даже в растерянности властей.

Коррупция – ее масштабы, специфика и динамика – являются следствием общих политических, социальных и экономических проблем страны. Коррупция всегда находит свое проявление и возрастает, когда страна находится в стадии модернизации. Россия переживает на современном этапе своего развития не просто модернизацию, а коренную ломку общественных, государственных и экономических устоев. Поэтому не удивительно, что она следует общим закономерностям общественного развития, в том числе и негативным.

Теоретическая сторона этой проблемы состоит в том, что размывается граница между формальными, т.е. регламентированными законами, подзаконными нормативными правовыми актами и неформальными отношениями. Граница между ними в нормально развивающейся и функционирующей системе достаточно четкая.

Исторически общественные отношения в целом развиваются и усложняются. Конечно, верно, что будущее – не простая экстраполяция прошлого и что человек может влиять на очень многое, но нельзя отрицать и того, что люди при рождении застают определенное состояние общества со всеми его компонентами и могут реализовать лишь те возможности, которые содержатся в нем. В этом смысле будущее – продолжение настоящего, а настоящее – итог прошлого.

Коррупция как система неформальных отношений по поводу регламентированных процессов – явление объективное.

Традиционными признаками коррупции являются прямое или завуалированное участие должностных лиц и государственных служащих в деятельности коммерческих структур; содействие (организационное и ресурсное) негосударственным структурам; дифференцированное использование, манипулирование информацией, имеющей коммерческий характер; прямое или косвенное вымогательство; использование неформальных отношений при решении служебных вопросов.

Коррупция не сводится лишь к отдельным фактам взяточничества государственных чиновников и порожденных ими нарушений установленного правопорядка. Коррупция – это систематические нарушения правовых норм, ведущий к деградации и разрушению государственного аппарата. Одной из основных причин коррупции как социально-правового явления является противоречие между индивидуальным и общим интересом, которое при определенных условиях способно приобрести разрушительный, антиобщественный характер.

Наделенные властными полномочиями лица способны отвергать принятые обществом ценности и нормы, составляющие основу социального порядка. Это порождает стремление использовать любые, в том числе несанкционированные обществом, средства

достижения индивидуальных целей, создает условия для социально-правовых конфликтов. Иными словами, основополагающая причина коррупции имеет социальные корни.

Социально-правовые условия коррупции заключаются в: а) системе разделения труда, составляющей правопорядок признанный обществом. При этом индивиды открывают новые виды социальной практики, не освященные господствующей системой ценностей, и выступают в роли критиков последней; б) нормативной системе, которая в силу дискретности оказывается неспособной адекватно оценить новые формы социальной деятельности, снижается потенциал ее предупредительных мер и санкций, призванных противодействовать коррумпированному поведению. Это создает благоприятные условия для развития не только новых форм социальной практики, но также для тех антиобщественных действий и злоупотреблений, которые нормативной системе удавалось сдерживать до сих пор; в) сохранение прежних норм и процедур легальной социальной деятельности при сбоех функционирования нормативной системы в целом создает условия для манипулирования санкциями в отношении конкретных видов деятельности. Чиновник предоставлен самому себе. Бюрократия усиливается на всех уровнях государственного управления, подготавливая почву для корыстных действий. Рассматривая свою должность и связанные с ней полномочия, как свою собственность, чиновник присваивает делегированное ему обществом право санкционировать и контролировать легальные формы социальной деятельности, и этим правом он стремится распорядиться по своему усмотрению и в своих целях; г) новые формы социальной деятельности, а также неконтролируемые антиобщественные способы обогащения, ведущие к неконтролируемому росту доходов и повышению степени удовлетворения материальных потребностей индивидов, способных для достижения поставленной цели использовать любые доступные им средства.

Коррупция в государственном аппарате – это не отдельно стоящая проблема государственного аппарата современной России, это социально-правовое явление, которое может быть разрешено только при комплексном рассмотрении всех его сторон.

Социально-правовая нестабильность в любой стране нередко сопровождается нечетким разграничением функций различных государственных органов, противоречиями между законодательной и исполнительной властями.

Часто именно государственный аппарат предоставляет возможность для коррумпированного поведения. Очень важно осознать, что коррупция существует во всех сферах жизни человека. «Если мы признаем, что коррупция подрывает демократию, государственный механизм, честный бизнес, то мы поймем необходимость создания Кодекса по преодолению коррупции,» – заявил в своем выступлении эксперт Совета Европы г-н Бертран де Спевиль, на конференции, проводимой Северо-Западной Академией государственной службы, посвященной проблемам государственного аппарата.

Коррупция в том или ином состоянии существует во всех государствах, где противостоят и переплетаются влиятельные силы власти и денег. Как показывает опыт зарубежных стран, коррупция не представляет серьезной угрозы для общества, пока находится в латентном состоянии. Ее нужно пресекать, однако, нет необходимости разрабатывать арсенал специальных превентивных мер. Достаточно опоры на дух гражданственности, нравственности государственных служащих, авторитет иерархии подчиненности и показательный характер подавления выявленных факторов коррупции.

Когда же коррупция принимает форму эпидемии, общественность постепенно осознает, что болезнь захватывает и разрушает дух гражданственности, разбалансирует экономические связи и сотрясает шкалу ценностей, составляющих общепризнанных норм общества. В результате оказывается в опасности само общество, тем более что это явление обладает способностью саморазвития и имеет тенденцию к ускоренному распространению. К распространенным формам мелкой коррупции прибавляется коррупция, осуществляемая в более крупных масштабах с использованием более сложных механизмов.

К причинам, порождающим коррупцию в странах, находящихся на этапе реформирования, переходящих от тоталитарной системы к демократической, относятся следующие: 1) переход от централизованной системы управления экономикой к рыночной, децентрализованной, вовлекающей в активные политические и экономические процессы, огромные массы людей; 2) отсутствие разработанных экономических регулятивных механизмов, инфляция, способствующая определенному типу экономического поведения, рассчитанному на кратчайшую перспективу – рискованную выгоду. Это ведет к обнищанию населения в целом, и как следствие невысоким окладам государственных служащих; 3) усиление налогового бремени, расширяющее зону теневой экономики; 4) политическая нестабильность; отсутствие четких правовых гарантий на ближайшее будущее; закрытость и не подконтрольность властей; 5) несовершенство законодательства и его не адаптированность к новым условиям: противоречивость законодательства, приводящая к свободному его трактованию чиновниками, неминуемо приводя к коррупционному поведению; 6) неэффективность институтов власти, их неспособность к осуществлению стоящих перед ними задач; отсутствие должной правовой подготовки служащих для госаппарата; 7) низкий уровень гражданского самосознания, обусловленный их спадом социальной активности граждан, их разочарованием в проводимых реформах, модернизации государства – все это способствует отчуждению общества от власти; 8) отсутствие демократических политических традиций, препятствующее развитию общественно-политических институтов; 9) несовершенство действующего законодательства, не обеспечивающего выполнения принципов правового государства; 10) слабость правоохранительной органов, судебной системы.

Таким образом, причинный комплекс коррупции охватывает разнообразные факторы, одни из которых имплицитно присутствуют в самой природе государственной власти и государственного управления; другие коренятся в особенностях российской государственности, историческом наследии, традициях, менталитета народа; третьи связаны со спецификой современного этапа реформирования экономической, политической, социальной сфер российского общества; четвертые вызваны ошибками и просчетами в сфере государственного строительства; пятые порождены несовершенством законодательства, правоприменительной практики; шестые проистекают из недостатков работы судебной системы, правоохранительных, контрольных и надзорных органов и т.д. Многие из них носят объективный характер, но некоторые имеют и субъективный характер, искусственно создаются и поддерживаются государственными чиновниками-бюрократами в целях извлечения собственной выгоды.

Коррупция в России не хочет сдавать своих позиций

Проблема коррупции в России с каждым годом становится все более актуальной. По мнению многих аналитиков ситуация здесь ухудшилась драматически. Дело в том, что в настоящее время ни Генпрокуратура, ни устрашающие заявления первых лиц государства победить этот вирус не в состоянии. В нашей стране возникла новая субкультура – субкультура массового и повсеместного воровства. Об этом хорошо говорит доклад руководителя Счетной палаты Сергея Степашина « за последние годы в два раза выросло нецелевое использование бюджетных средств, а хищение из казны в 2011 году достигли рекордной отметки – свыше 700 миллиардов рублей, Это конечно, совершенно дикие цифры».¹

По данным международной организации в рейтинге уровня коррупционности среди государств мира по итогам 2011 года Россия в списке занимает 143-е место из 182 возможных. При этом ближайшими ее соседями по проблеме являются такие страны, как Уганда, Нигерия, Мавритания, Коморские острова. Отсюда можно видеть, что компания крайне не завидная. Число незарегистрированных взяток в 2011 году составило более 11 тысяч. При этом важно отметить и такую тенденцию, как стремительный рост размера российских взяток. Если в 2008 году средний размер взятки составлял лишь 9 тыс. рублей, то в 2009 году он вырос до 23 тыс. рублей, а в 2010 году достиг уже значения 61 тыс. рублей (по данным правоохранительных органов).

Коррупция – это не только и не столько форма преступного обогащения бюрократического государственного аппарата путем персонифицированного теневого взаимодействия с хозяйственными и иными структурами жизнедеятельности общества. Она во все времена была, есть и будет основным источником и гарантом криминализации общественной жизни, ее деградации. Поэтому коррупция является как условием, так и следствием усиления имущественной дифференциации общества, падения нравов и деградации общественно- политической жизни.

Исследования показывают, что коррупция в настоящее время является главным препятствием на пути экономического подъема в России. Отсюда следует, что возможности выхода страны из экономического кризиса и инновационного развития страны значительно уменьшаются. Коррупция самым отрицательным образом сказывается на демократических устоях общества и ставит под сомнение развитие экономики. Отсюда следует, что государству надо принять все необходимые меры по ее снижению.

Для того чтобы эффективно противодействовать коррупции важно хорошо знать ее причины. Их немало. С одной стороны, виновато само государство, своим отношением к частному бизнесу подающее не самый лучший пример согражданам, привыкшим воспри-

¹ Аргументы недели 26 января 2012 года №3 – С. 27.

нимать действия властей как пример для подражания: «делай как я». Если для государства бизнесмен – враг народа, то почему он должен относиться к нему иначе? У врагов народа воровать не зазорно. Когда власть становится закрытым отрядом, присваивает себе огромное количество полномочий, устраняется от критики, контроля народа, парламента, суда, уходит от ответственности и остается у кормушки при закрытых дверях, тогда в любой стране формируется коррупция. Низы же смотрят вверх – раз там можно, а мы что хуже их. Отсюда рост бытовой, низовой коррупции.

Конечно, нельзя думать, что все чиновники плохие люди, среди них, конечно же, есть и порядочные. Много честных людей и в правоохранительных органах. Однако правила игры таковы, что в России коррупционеры правят балл. Об этом хорошо говорит и беспрецедентное дело о коррупции, которое сегодня расследуется в Министерстве обороны России.

С другой стороны, продолжается процесс расслоения населения и безумный рост доходов богатых людей на фоне стагнации, а то и вовсе падения уровня жизни большинства их соотечественников. Многочисленные исследования показывают, что в России более 80% жителей до сих пор испытывают нехватку денег на приобретение простой бытовой техники, а 13% – не хватает средств даже на покупку еды. В России еще не создана система экономических, социальных, политических, финансовых, гражданских институтов на которые могла бы опереться группа населения, относящаяся к классу «ниже среднего».

Анализ данных обследования домашних хозяйств в РТ показал достаточно четкую дифференциацию в поведении потребительских расходов среднего класса и низко доходных групп: если у последних преобладает явная тенденция превышения доли расходов на покупку продуктов (в 2009 г. примерно 49,5% по сравнению с покупкой непродовольственных товаров 19,3% в том же периоде), то у среднего класса ситуация складывается совершенно иным образом: в 2009 году доля расходов на питание составляла примерно 26,3%, в то время как расходы на непродовольственные товары составляла 41,1%¹.

Все это вызывает растущий протест тех, кому не повезло стать олигархом. В тоже время возможности для карьерного роста, позволяющие хотя бы приблизиться к заветному пьедесталу – практически отсутствуют. В настоящее время в стране перекрыты возможности для карьерного роста значительной части успешных работников.

Таким образом, анализ рынка так называемой «бытовой коррупции», когда вынуждены платить за решение бытовых и социальных проблем, говорит о том, что он практически не претерпел изменений. Его объем даже увеличился. Среднее количество взяток (в расчете на душу населения) немного сократился, но их размер, как нами уже отмечалось, вырос.

К государственной коррупции относятся более крупные взятки, имеющие место при госзакупках, в судах и правоохранительной системе. Государственное мздоимство распространено в России гораздо меньше, чем бытовое, но оно по праву признается более опасным, так как суммы там больше и принципы нарушаются куда более серьезные. В современной России самыми прибыльными давно и устойчиво считаются три вида: сырьевой, жилищно-коммунальный, госзакупочный, И во всех трех во главе действия – коррупция.

¹ См: Кундакян Р.М. Повышение качества жизни населения в условиях институциональных преобразований: автореф ... д-ра экон. наук. – Казань, 2011. – С. 31.

Сложная ситуация складывается на рынке деловой коррупции. Известно, что инвестиционный климат государства состоит из двух основных показателей: а) насколько пригодно заниматься предпринимательством в данной стране; б) насколько безопасно заниматься этим. Известно, что на государственном уровне коррупция парализовала систему госзаказа, выдачу разрешительных документов и земельных отношений. Все это делает бизнес в России и невыгодным, и небезопасным. А это ведет к таким отрицательным последствиям, как: а) отток капитала из страны; б) закрытость рынков от малого и среднего бизнеса; в) нежелание населения заниматься предпринимательством и т.д.

Базой существования коррупции является, на наш взгляд, слабость государства. Исследования говорят о том, что административная, контрольная, финансовая и судебная «мощность» Российского государства не соответствует объему его обязательств перед гражданами и предприятиями. Это ведет к тому, что государство делает попытку все больше вмешиваться в реальные процессы рыночной экономики, создавая те самые ограничения для частного рынка. В данной ситуации формируются мотивы для нарушения данных ограничений, а сами экономические агенты часто заинтересованы в подкупе чиновников, что оказывает непосредственное влияние на уровень монопольных рент и их распределение между частными инвесторами и чиновниками.

Более активно и целенаправленно вмешивается в функционирование предприятий и распределение собственности власть на региональном и местном уровнях. Это объясняется тем, что в стране сложился разрыв полномочий государства – собственника. Де-юре эти отношения осуществляются федеральными ведомствами, которые не имеют финансовых, информационных и кадровых возможностей их реализовать по отношению к большей части объектов. Де-факто хозяин – региональная администрация, которая, однако, не обладает рядом необходимых хозяйственных формальных прав (например, права отчуждения или долгосрочного залога). Тем самым создается объективная почва для неэффективных экономических решений и злоупотреблений.

В этих условиях важнейшим инструментом извлечения коррупционных доходов в таком государстве является чрезмерное регулирование (накладывающееся друг на друга регулирование со стороны десятков ведомств) и неопределенность (недоведенность до норм прямого действия) известных населению и предприятиям законов и норм, дающих очень большой простор для их «индивидуальной» трактовки чиновниками.

Таким образом, обобщая все вышесказанное можно сделать вывод о том, что причин для все большего разрастания коррупции в России достаточно много. В качестве наиболее существенных, на наш взгляд, можно выделить следующие: 1) отсутствие прозрачного механизма осуществления законодательной, исполнительной и судебной власти; 2) фактическое отстранение общества от участия в управлении слишком «сложными и тонкими материями», которое целиком оставлено узкой группе профессионалов и экспертов. Стране крайне необходим эффективный механизм взаимодействия властных и общественных структур, демократические институциональные формы согласования интересов, а, следовательно, и обратная связь между всеми ветвями государственной власти и общественными, негосударственными структурами.

Исходя из этого и должны вырабатываться конкретные формы и методы борьбы с коррупцией, как доминирующим социальным злом. На решение этих задач и направлен

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ « О противодействии коррупции». Он устанавливает основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации или ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Этим законом ответственность за антикоррупционную работу была возложена на такой серьезный орган, как Генеральная Прокуратура РФ. Однако некоторое время спустя случилось нечто, что дало понять: вирус поразил самих «врачей», Мы имеем в виду, что в феврале 2011 года было обнаружено, что работники прокуратуры Московской области содействовали организации игорных точек в подмосковных городах.

В настоящее время коррупция прочно стала одной из статей расходов в любой бизнес-смете. При этом о том, что коррупционные издержки оплачиваются из народного кармана, все почему-то забывают. Получается, что средства на те же госзакупки материализуются из воздуха. Конечно, одним лишь наведением порядка в бюджетной сфере это зло не уничтожить. Данная проблема не менее остра и для таких сфер как: таможня, суды, правоохранительные органы, строительство, образование, медицина и др.

Опыт стран победивших коррупцию, убеждает в том, что в изменившихся условиях уже не обойтись без создания специализированного антикоррупционного ведомства – Федеральной службы по противодействию коррупции. В других странах – как в Европе, так и Азии – подобные службы успешно работают уже много лет. В круг их обязанностей входит проведение расследований по коррупционным делам, ходатайства о прекращении полномочий попавшихся на взятках должностных лиц и т.д. Ни чем кроме коррупции они не занимаются и это во всех отношениях хорошо: меньше возможностей – меньше искушения.

Успешным примером такой модели является Бюро по расследованию случаев коррупции Сингапура. Методы этой структуры отличаются жесткостью, а полномочия беспрецедентной широтой: Сингапурское Бюро может без решения суда задерживать и обыскивать подозреваемых в коррупции, имеет право проверять их личные банковские счета, а также выяснять имущественное положение родственников и доверенных лиц. Именно наличие таких возможностей у контролирующего органа позволяет эффективно бороться с этим злом и обеспечивает Сингапuru стабильное вхождение в тройку стран – общепризнанных мировых лидеров по борьбе с коррупцией.

Большую роль по борьбе с коррупцией мог бы сыграть и общественный контроль – в форме комитета, члены которого избирались бы по территориальному и отраслевому признаку. В него могли войти предприниматели, ученые, рабочие, пациенты больниц и поликлиник – то есть многие из тех, кто когда-либо пострадал или может пострадать от действий коррупционеров. Это было бы хорошим стимулом для эффективных проверок.

Известно, что самым результативным способом борьбы с коррупцией является устранение ее причин. Поскольку коррупционное поведение государственного служащего возникает в ходе развития конфликта частного и общественного интересов, то борьба с коррупцией должна, прежде всего, заключаться в недопущении или преодолении конфликта этих интересов. Практика говорит о том, что наше законодательство долгое время неохотно развивалось в антикоррупционном направлении, а поэтому большая стимулирующая роль принадлежит международным актам. Развивая ратифицированные между-

народные правовые акты, Россия совершенствует свое собственное законодательство в борьбе с коррупцией.

Необходимо заметить и то, что эффективной антикоррупционной мерой является самоограничение государства. Надо существенно сузить сферы его непосредственной ответственности (в виде обязательств по регулированию или арбитражу), передачу ее в саморегулирующиеся объединения участников тех или иных видов хозяйственной и социальной деятельности и в территориальные объединения на местах. Таким образом, нужны эффективные меры, связанные с институциональными преобразованиями. Внутри самого государства важно руководствоваться принципом «владею тем, что контролирую».

Сегодня многие антикоррупционные меры не дают практического эффекта. В значительной части это обуславливается тем, что не устранены главные причины коррупции в обществе. Прежде всего, следует обеспечить прозрачность, и объективность при проведении конкурсов и аукционов на право заключения государственных и муниципальных контрактов. Все принимаемые законы и документы не должны содержать противоречий и разного рода лазеек, нужна четкость, исключающая двойное толкование,

Таким образом, предстоит сделать еще очень много, чтобы коррупция в России начала сдавать свои позиции

Список литературы

1. Короткова О.И. Борьба с коррупцией – одна из основных задач органов государственной власти // Безопасность бизнеса. – 2009. – №3. – С. 27–30.
2. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления// Административное и муниципальное право.-2010-№9-с.10-12.
3. Валитов Ш.М. Мальгин В.А. Взаимодействие власти и бизнеса: сущность, новые формы и тенденции, социальная ответственность. – М.: ЗАО «Изд-во «Экономика», 2009. – 207 с.
4. Кундакян Р.М.Повышение качества жизни населения в условиях институциональных преобразований.// Автореферат на соискание ученой степени доктора экономических наук.– Казань, 2011. – С. 31.
5. Кому страна, кому кормушка // Аргументы недели. – №47. – 2012. – С. 8–12.

Низамова Х.М.,

*канд. педагог. наук,
доцент кафедры педагогической психологии и педагогики ИЭУП (г. Казань)*

Противодействие коррупции через образование и воспитание

Одна из наиболее острых тем, которые существуют в обществе, – тема противодействия коррупции. Как справедливо отметил Д.А. Медведев на заседании Совета по противодействию коррупции «Это явление превратилось в системную проблему, она разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства, отражается на его имидже».

Просвещение и воспитательная работа по формированию у подрастающего поколения антикоррупционного мировоззрения являются частью антикоррупционной государственной политики по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни. Речь идет об изменении педагогического сознания, когда необходимо по-иному взглянуть на теорию и практику образования и воспитания. Необходимо педагогическое осмысление сущности коррупционных действий человека и определение содержания и средств антикоррупционного воспитания.

Коррупция включает в себя две составляющие: правовую (коррупционные правонарушения, преступления) и этическую (морально-этические коррупционные отклонения, нарушения). Будучи антиобщественным явлением, она безнравственна по своей сути. Во многом именно терпимость общества к повседневным проявлениям коррупционного поведения и делает коррупцию столь распространенным явлением. Коррупция разъедает общественную мораль, культивирует алчность, жадность, игнорирование закона, насилие. В коррупцию всегда вовлечены две стороны, и всегда это – проблема нравственного выбора. Для того чтобы этот выбор был более осмысленным, взвешенным, необходимы объективная информация, знания, наглядные примеры негативных последствий, четко определенная позиция государства и всего общества.

Система антикоррупционных идей, взглядов, принципов, в которых отражается негативное отношение личности, социальных групп и всего общества к коррупционной деятельности, должна органично дополнить мировоззренческую картину подрастающего поколения.

С целью выявления коррупции в области образования проведено анкетирование среди студентов заочного отделения нашего института, для чистоты эксперимента при этом учитывались следующие факторы: студенты из разных курсов, имеют одно базовое образование, получают второе образование, но и их дети являются студентами и школьниками. Анкета состояла из 17 вопросов и частичные итоги анкетирования таковы: На вопрос, в какой из нижеперечисленных систем образования чаще всего встречается коррупция ответы таковы: в школе при поступлении в первый класс – 7%, при получении аттестатов – 11%, при зачислении в вуз 13%, в вузе при сдаче зачетов и экзаменов – 41%, при сдаче курсовых – 25%, при сдаче дипломных работ – 13%. 17% респондентов, лично давали взятки педагогам, при этом, считают, что в нашем вузе взяточничество не наблюдало.

Основными причинами коррупции респонденты считают низкий уровень профессионализма преподавателей – 21%, отсутствие интереса студентов к учебе – 36%, отсутствие контроля – 14%, коррупционность общества – 10%, несправедливое распределение материальных благ в обществе – 16% и 3% оставили вопрос без ответа.

На следующий вопрос о возможности снижения уровня коррупции в целом и уровня коррупции в образовании ответы таковы: в целом – 32%, в образовании – 47%.

Респонденты указали на следующие негативные последствия увеличения коррупционности общества: выраженное расслоение общества – 28%, ослабление политического статуса государства на мировой арене – 8%, плохой психологический климат в обществе – 20%, увеличение бездуховности – 18%, отъезд интеллигенции – 11%, вымирание генофонда нации – 9%, увеличение напряженности в обществе – 3% и затруднились ответить – 3%.

В рекомендациях указывали на необходимость антикоррупционного воспитания и образования во всех этапах развития личности, на то, что основной результат работы это – сформированная личность, которая наделена знаниями об опасности, которую представляет собой коррупция для благосостояния общества и безопасности государства, которая не желает мириться с проявлениями коррупции. Личность, которая желает и способна устранить коррупцию.

Таким образом, цель антикоррупционного образования и воспитания – воспитывать ценностные установки и развивать способности, необходимые для формирования у молодых людей гражданской позиции в отношении коррупции.

Задачи антикоррупционного воспитания:

- дать представление о понятии и формах коррупции, особенностях ее проявления в различных сферах жизнедеятельности, причинах и вредных последствиях данного явления, о необходимости борьбы с коррупцией;
- развивать умения применять понятийный аппарат и приемы анализа для раскрытия сущности явлений и событий, оценивать, определять и аргументировать свое отношение к ним, развивать навыки работы с различными источниками информации, навыки исследовательской, проектной и творческой деятельности;
- профилактика антикоррупционного поведения;
- создать условия для воспитания гражданской ответственности, правового самосознания, нравственности.

Для реализации этих задач необходимо сочетать все методы преподавания: пассивные, активные и интерактивные; занятия в стенах института и мероприятия воспитательного характера.

Профессиональная работа преподавателя связана с необходимостью особых качеств личности, не закрепленных в официальных документах, но обусловленных характером педагогической деятельности, – чувства долга, совести, гуманитарной культуры. Гражданская, нравственно-этическая позиция педагога – важный залог успешности создания антикоррупционной атмосферы в обществе.

Основные направления антикоррупционного образования:

1. Правовое просвещение и формирование основ правовой культуры с целью преодоления правового нигилизма.
2. Информирование обучающихся о многоликости коррупции, как нравственной болезни общества, рассказ о целях, формах и видах коррупции.
3. Формирование осознанного отношения к коррупции. Нравственное отторжение коррупционного поведения, коррупционной морали и этики, воспитать устойчивую отрицательную оценку коррупции.
4. Создание антикоррупционного стандарта поведения, противодействие коррупции должно носить не только пассивный, но и активный характер.
5. Освоение навыков, необходимых для борьбы с коррупцией.
6. Умение аргументированно защищать свою позицию, умение искать пути преодоления проявлений коррупции.

Особую роль в гражданском образовании играет разнообразие методов и форм организации обучения, которое ставит вопрос соответствия средств и целей. Обращается вни-

мание на то, что нельзя использовать средства, отрицающие человеческие ценности при стремлении к благородной цели, это верно как в сфере образования, так и в экономике, политике и имеет прямое отношение к распространению коррупции в нашем обществе.

Для достижения цели антикоррупционное образование должно быть интегрировано в образовательный процесс по **вертикали и горизонтали**.

Вертикальная интеграция предполагает введение элементов антикоррупционного образования с обеспечением преемственности и целостности его содержания через все образовательные ступени с учетом возрастных особенностей учащихся.

Горизонтальная интеграция предполагает различные формы включения антикоррупционного образования в учебный процесс на каждой ступени образования.

В антикоррупционном образовании могут быть задействованы два подхода – формальный и неформальный.

Формальный подход подразумевает непосредственное введение в учебный процесс спецкурсов по противодействию коррупции, по формированию антикоррупционного мировоззрения обучающихся, проведение факультативных занятий и кураторских часов по антикоррупционному законодательству, антикоррупционному поведению, основам нравственности, этики и т.п.

Примерная тематика спецкурсов и факультативов для студентов колледжа и института таковы: «Ответственность несовершеннолетних», «Коррупция и борьба с ней в мировой истории», «Как не стать жертвой коррупции», «Формирование антикоррупционного мировоззрения студентов», «Правовые основы антикоррупционного поведения», «Коррупция и ответственность за коррупционные деяния»

В рамках формального (урочного) подхода особое место в формировании антикоррупционного мировоззрения и поведения студентов занимают социальные дисциплины. Историческому знанию принадлежит решение проблемы воспитания и уважения к нравственным и духовным ценностям важнейшая роль.

Использование *игровых технологий*, моделирующих коррупционные ситуации дает человеку возможность за сравнительно короткий срок и в конкретных условиях овладеть личностным смыслом общественного опыта, выработать отношение к нему, приобрести определенную направленность личности. В игре не только заново формируются отдельные интеллектуальные операции, но коренным образом изменяется позиция студентов в отношении к окружающему миру и формируется механизм возможной смены позиции и координации своей точки зрения с другими возможными точками зрения.

Рекомендуется проведение различного рода *интегрированных занятий*, «лекции вдвоем» и т.д. Продуктивными станут беседы с разными людьми (работниками правоохранительных органов, свидетелями, политиками, государственными служащими и т.д.). Для реализации подобных проектов необходимо привлекать и социально ответственный бизнес.

Возможно, также проведение интернет-занятий по антикоррупционной проблематике. Увеличение числа лекций и бесед по проблемам коррупции будет способствовать знанию обучающихся о данном явлении, но не отказу от коррупционных действий в будущем. Необходимо педагогическое осмысление сущности коррупционных действий человека и определение содержания и средств антикоррупционного воспитания, циклов открытых

занятий, объединяющих преподавателей различных факультетов и студентов различных курсов.

При использовании *интерактивных методов* роль преподавателя перестает быть центральной, он лишь регулирует процесс: определяет задания, контролирует время и порядок выполнения, дает консультации, разъясняет сложные термины и помогает в случае серьезных затруднений. При этом у студентов появляются дополнительные источники информации — книги, словари; они должны контактировать друг с другом. Важно, чтобы в работе группы были задействованы все, а между группами существовала взаимозависимость.

Итак, увеличение числа лекций и бесед по проблемам коррупции будет способствовать знанию обучающихся о данном явлении, но не отказу от коррупционных действий в будущем. Необходимо педагогическое осмысление сущности коррупционных действий человека и определение содержания и средств антикоррупционного образования для каждого преподавателя.

Носырева В.А.,

студентка 5 курса,

Институт (филиал) федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московская государственная юридическая академия имени О.Е. Кутафина» в г. Кирове

Научный руководитель: Феценко П.Н. доцент, канд. юрид. наук

Состояние и проблемы общественного контроля как средства борьбы с коррупцией в сфере выборов

Коррупция, тема, которая увеличивает свою актуальность с каждым днем. С недавних пор государство всерьез взялось за борьбу с этим врагом. Но, как и везде, врага необходимо знать в лицо. Исходя из российского законодательства¹, коррупция — это 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 для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; а также совершение указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Учеными выделяется немало разновидностей коррупции, но в данной работе предлагаем сосредоточить внимание лишь на одном виде коррупции — политической. Политическая коррупция - совокупность правонарушений, в том числе и преступлений, совершенных должностными лицами органов государственной власти и органов местного управления или претендентами на эти должности либо по их поручению другими лицами

¹ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета. — 2007. — 30 декабря.

с использованием своего служебного, имущественного или иного положения вопреки интересам других лиц и общества в целях занятия, сохранения, распределения или утраты соответствующей государственной должности в определенном государстве (или регионе) за определенный период времени¹.

В свою очередь политическая коррупция имеет свои подвиды, одним из которых является электоральная или, говоря иными словами, коррупция в сфере избирательного процесса – явление, включающее подкуп избирателей и участников референдумов, членов избирательных комиссий, торговлю местами в партийных списках².

Но для лучшего понимания проблемы считаем целесообразным ввести простейшую классификацию коррупции в сфере выборов для цели разработки специальных мер противодействия. Основанием классификации предлагается взять избирательный процесс: коррупция на этапе подготовки, на этапе голосования, на этапе подведения итогов.

В ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в ст. 3 говорится, что одним из основных принципов противодействия коррупции является комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер³. Далее дается более детальный перечень – выделяются такие меры, связанные с общественным контролем: формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению и развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции⁴. Далее же говорится, что одной из основных мер противодействия коррупции является создание механизмов общественного контроля за их деятельностью⁵.

Так что же такое этот общественный контроль? Идея его создания и законодательно закрепления появилась 13 марта 2012 года – с указа президента, который ввел в действие национальный план по противодействию коррупции до 2013 года⁶. Указ стал толчком к разработке проекта ФЗ «Об общественном контроле», который обсуждается и по сей день. По сути, это деятельность граждан, общественных объединений и иных институтов гражданского общества, связанная с непосредственным наблюдением за деятельностью органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц. Такое определение можно найти в многочисленных проектах закона с небольшим расхождением.

¹ Райкова Г.И. Коррупция и антикоррупционная политика: Терминологический словарь / под общ. ред. Г.И. Райкова, П.А. Кабанова, Д.К. Чиркова. – 5-е изд., перераб. и доп. – М., 2010. – С. 42.

² Сулакшин С.С., Максимов С.В., Ахметзянова И.Р. и др. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография в 2-х томах. Т. 1. – М.: Научный эксперт, 2008. 464 с.

³ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ст. 3 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ст. 6 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

⁵ Там же. Ст. 7.

⁶ Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.: Указ Президента РФ от 13.03.2012, № 297 // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»

По сути, общественный контроль - явление совершенно не новое. Ассамблея Совета Европы отметила, что параметры оценки демократического развития каждой конкретной страны должны в дополнение к традиционным стандартам Совета Европы включать следующие показатели: открытость принятия процесса политических решений; уровень политической активности общественности за пределами парламента и ее влияния на функционирование парламента как форума для демократического обсуждения и принятия решений; степень, в которой структуры и организации гражданского общества свободны от контроля государства и при этом не выступают в роли скрытых оппозиционных партий, лишенных демократической легитимности; меры по защите демократии от недемократических инициатив¹.

Таким образом, общественный контроль является не только средством противодействия коррупции, но и мерой оценки демократичности. По сути, закон, который должен быть принят, должен «предоставлять общественности более широкие возможности для выражения несогласия либо от своего имени в порядке реализации личной свободы, либо в отношении решений, принимаемых на местном, региональном и национальном уровнях в рамках консультативных и представительных процессов»².

Логично было бы предположить, что раз уж основной целью принятия закона является противодействие коррупции, то в законе должен быть выделен исчерпывающий перечень всех видов общественного контроля в зависимости от каждого вида коррупции. Здесь появляется новая проблема – где мы можем найти все виды коррупции? В ФЗ «О противодействии коррупции» их не дано.

Предположим, что будет выделен отдельный вид коррупции – электоральная, тогда было бы целесообразно разделить пути противодействия коррупции в сфере выборов на два направления:

первый – общественный контроль в сфере партий и кандидатов;

второй – общественный контроль в сфере системы органов государственной власти, задействованных в выборах.

Что касается первого вида – как утверждает Д.И. Ханин, серьезную роль в публичном контроле над деятельностью государственной власти могут играть политические партии. Чтобы избежать коррупции, партии сами должны стать прозрачными, т.е. открыть всю свою финансовую деятельность и организовывать широкие общественно-политические дискуссии по борьбе с коррупцией. Основная роль в организации гражданского контроля над деятельностью государственной власти для политических партий - во время избирательных кампаний. Именно в этот период деятельности на выборах, как правило, возникает проблема коррупции власти. И на сегодняшний день роль партий в избирательном процессе возрастает, а соответственно, необходимо искоренить феномен коррупции самих выборов³.

¹ Резолюция 1407 (2004) «О новых концепциях оценки состояния демократического развития» п. 9. URL: http://www.coe.int/T/t/parliamentary/assembly/%5Brussian_documents%5D/%5B2004%5D/%5B2004%5D/Res-1407-Rus.asp#TopOfPage (дата обращения: 19.11.2012).

² Там же. п.11

³ Ханин Д.И. Феномен политической коррупции в России // государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 9. С. 38-41.

Однако этот принцип прозрачности должен соблюдаться и в деятельности системы органов, которые задействованы на выборах - Центральная избирательная комиссия РФ, окружные и участковые избирательные комиссии.

Таким образом, должны быть выделены четкие формы общественного контроля на выборах, которые, как представляется, должны так же войти как отдельный вид в проект ФЗ «Об общественном контроле».

Кроме того, законопроект предусматривает многочисленные процедуры реагирования на конкретные решения властей различного уровня, однако оставляет за рамками и без внимания критерии оценки данной деятельности в целом. Получается, что у нас есть общественный контроль, но нет оценки. Аналогичная неблагоприятная ситуация сегодня сложилась в сфере противодействия коррупции, когда в ФЗ Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и Национальных планах не прописаны критерии оценки результатов «противодействия» за отчетный период, в ФЗ «О полиции» также нет критериев оценки результатов деятельности. Предусмотренные в рассматриваемом ФЗ отчеты руководителей различного уровня в таких условиях будут носить произвольный и не влекущий правовых и иных последствий характер.

По нашему мнению, в Законе должно содержаться положение о комплексной оценке населением деятельности властей на различных уровнях с выяснением степени недовольства принятыми или планируемыми решениями (уровень «социальной напряженности») и последующей оценки ситуации после устранения проблем в соответствии с описанными в Законе процедурами через общественные слушания, проверки, экспертизы и т.д.

Социальная напряженность в общем виде (СН) – состояние населения страны (региона), характеризующееся недовольством проводимой властями (Президентом, губернатором, парламентом) политики. Можно считать, что для определения в СМИ и обиходном использовании допустимо применение аналогичных по сути терминов «Социальное напряжение, напряжение в обществе»¹.

Цель же таких мер – избежание негативного отношения к власти со стороны общества, предотвращение волнений и погромов, примеры которых мы можем вспомнить – митинги на Болотной площади, события в Египте, Тунисе и т.д.

Еще же одним выходом для нашей страны может стать смена фактически сложившейся «партийной монополии на власть». Возможно, стоит обратить свой взор на США, где уже давно и результативно царит двухпартийность. В чем плюсы? Существуют всего две реально сильные партии, за деятельностью которых и следит все общество и конкуренты – вся деятельность на ладони. И тем самым должностные лица партии знают, что из-за одного неверного шага голоса будут уже не в их пользу, и подлог здесь только все усугубит. И даже если партия «проигрывает», это просто полученное время на переоценку ценностей, обновление, новые расчеты. Но все знают, что «Общественное око» неустанно следит.

¹ Фещенко П.Н. Место и роль коррупции в генезисе социальной напряженности: монография / П.Н. Фещенко. – Киров, Издательство ВятГГУ, 2011. – 143 с.

Институты гражданского общества в борьбе с коррупцией

Институты гражданского общества – совокупность негосударственных структур и создаваемых ими учреждений, которые в своем единстве характеризуют гражданскую жизнь общества.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» определяет, что противодействие коррупции включает в себя не только деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления, но и институтов гражданского общества, организаций в пределах их полномочий. Закон предусматривает необходимость взаимодействия правоохранительных органов с общественными комиссиями, а также с гражданами и институтами гражданского общества по вопросам противодействия коррупции. В национальном плане противодействия коррупции отмечена необходимость «создания системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества».

В настоящее время на федеральном, региональном и муниципальном уровне резко возросло число общественных организаций, движений, фордов, непосредственно занимающихся вопросами противодействия коррупции. На федеральном уровне это Совет при Президенте по противодействию коррупции; Комиссия по противодействию коррупции Государственной Думы ФС РФ; Подкомиссия Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции в РФ; Национальный антикоррупционный совет и т.д. Вклад в решение проблем противодействия коррупции вносят Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» - Фонд ИНДЕМ; Центр антикоррупционных исследований и инициатив и другие.

По результатам анкетирования экспертов из числа представителей институтов гражданского общества установлено, что в качестве наиболее эффективных институтов во взаимодействии с государством в противодействии с коррупцией респонденты указали СМИ (48%), Интернет-сообщество (46%), специальные антикоррупционные общественные организации (54%).

Анализ имеющихся в моем распоряжении источников позволяет назвать ряд механизмов участия общественных организаций в профилактике коррупции и борьбе с ней:

1. Антикоррупционная экспертиза, придание российскому законодательству антикоррупционной направленности (каждый закон должен исключать неоднозначные формулировки, обладать понятийным аппаратом, понятным не только юристам, но и рядовым гражданам, обладающим минимумом правовой культуры).

2. Антикоррупционный мониторинг действующих правовых норм (выявление норм права, которые чаще всего используются в коррупционных целях)

3. Развертывание системы антикоррупционного правового просвещения граждан, т.к. у значительной части населения отсутствуют самые общие правовые представления, нет знаний о возможностях в противодействии коррупционным проявлениям различных форм. Все это определяет необходимость осуществления целого комплекса

мер по воспитанию у граждан правового сознания, привитию им навыков правового поведения.

4. Разработка и постоянное применение индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей.

5. Разработка сети центров бесплатной юридической антикоррупционной помощи.

Некоторые из этих теоретических выводов постараюсь подтвердить конкретными фактами из СМИ, материалами о работе Общественной палаты РФ и РТ, Казанского правозащитного центра.

Для антикоррупционного правового просвещения большое значение имеет памятка гражданину **«Как противостоять коррупции»**, подготовленная комиссией Общественной палаты РТ в 2010 году. В памятке в доступной форме рассказывается о всех видах коррупционных правонарушений и ответственности за них, о видах взяток, о подкупе. В памятке даются практические советы, как поступать в случае вымогательства взяток; как действовать, если вы приняли решение противостоять коррупции (по какому адресу, к кому обратиться, приводится примерный текст заявления, телефоны «горячей линии» в Казани, в районных центрах; что делать, если правоохранительные действия на ваши заявления не реагируют. Эту памятку я успешно использовала при проведении мероприятия со старшеклассниками в школе.

Общественная палата РФ провела серию слушаний и семинаров, посвященных различным аспектам проблемы коррупции в России. Примером является слушания на тему **«Роль СМИ в противодействии коррупции»**, в которых участвовали члены Палаты, депутаты Госдумы, представители Следственного комитета России, а также общественных организаций. Этот вопрос поставлен не случайно. На вопрос: «Какую практическую помощь в борьбе с коррупцией можно ожидать от институтов гражданского общества?» большинство опрошенных ответили: «Выявление проблемы и привлечение внимания СМИ к конкретным фактам коррупции. Формирование общественного мнения. Получение бесплатной моральной поддержки». Однако, по мнению главного редактора «Московского комсомольца» Павла Гусева, современным СМИ не хватает независимости: подавляющее большинство изданий в той или иной степени финансируется государством, и они не могут описывать незаконные действия своих «кормильцев». Руководитель пресс-службы СК РФ Владимир Маркин признал, что далеко не все материалы СМИ попадают в поле зрения пресс-службы – их просто слишком много. Особо обсуждалась проблема давления на тех журналистов, которые рискуют говорить и писать о фактах коррупции.

Сегодня следует признать, что в России очень слабо взаимодействие в антикоррупционной деятельности между законодательными, исполнительными, судебными органами государственной власти и институтами гражданского общества. То же самое можно сказать и о Татарстане.

В связи с этим хотелось бы остановиться на деятельности Казанского правозащитного центра, руководимого Игорем Шолоховым (он является также членом совета при Президенте Татарстана по противодействию коррупции). С сотрудниками этого центра я познакомилась 3 года назад, готовясь к конференции «Защита прав ребенка-общее дело».

С этого времени я регулярно слежу за информацией о его работе. Неоднократно читала об обращении этого центра в МВД Татарстана с предложением о взаимодействии, в т.ч. и по вопросам антикоррупционной деятельности – в части обмена информацией о фактах коррупции в системе органов внутренних дел, образовании и медицине. В 2006 году была подписана совместная декларация. В прошлом году, перед аттестацией работников полиции, правозащитники предложили свою помощь, но им отказали. «Мы предлагали участвовать в аттестационной комиссии, чтобы обеспечить этому процессу открытость», – объясняет Шолохов. – Потому что получается, они сами себя переаттестовали, как это происходило, неизвестно. Но в МВД сказали, что у них есть ветеранские общественные организации, которых они привлекут для этих целей, и в наших услугах не нуждаются». После событий в отделе полиции «Дальний» даже Общественная палата РТ выступила с обращением лишь на 12-й день. В это время форумы в интернете стали теми площадками, на которых жители республики обсуждали произошедшее в полиции. «В Казанский правозащитный центр поступило более 10 обращений – с указанием времени, места, обстоятельств произошедшего и других сведений, которые дают возможность передать обращения в следственные органы для привлечения к ответственности виновных», – рассказывает руководитель центра Игорь Шолохов. В настоящее время завершено расследование дела о пытках в отделе полиции «Дальний». По уголовному делу проходит 13 потерпевших, интересы четверых из них представляет руководитель Казанского правозащитного центра.

Недавно в Казани прошел «круглый стол», посвященный вопросам реализации антикоррупционной политики в городе, на котором Игорь Шолохов выступил по ситуации с денежными поборами в школах. В частности, привел пример с элитной гимназией №19 г. Казани, где выявили не только факты крупных денежных поборов, но и незаконной сдачи в аренду помещений коммерческой организации, что свидетельствует о полном пренебрежении закона со стороны руководства учебных заведений. В настоящее время правозащитники ожидают ответа мэра Казани на представление прокуратуры, в котором поставлен вопрос об увольнении директора гимназии.

Правозащитная деятельность – тот самый общественный бумеранг, который не дает чиновникам и их руководителям расслабляться, забывать о защите прав человека. Она – лучшее средство от самоуспокоенности. «В этом ценность правозащитников, даже если они неудобны и неприятны власти», – сказал Д.А. Медведев.

Анализируя антикоррупционную деятельность, следует признать, что часто она не приносит положительных результатов. Летом 2012 года в деловой электронной газете Татарстана «Бизнес-Online» опубликован ежегодный доклад ассоциации адвокатов, общественников, правозащитников России «За права человека», где говорится о провале компании по борьбе с коррупцией. После принятия закона в 2008 году, за 4 года, размер взятки вырос в 33 раза. Коррупционеры, сменяя друг друга, подавляют всякую критику в свой адрес.

Следует выделить такие **причины неэффективности** усилий институтов гражданского общества в противодействии коррупции как:

1. Слабость гражданского общества. По количеству зарегистрированных общественных организаций Россия значительно отстает от других европейских стран.

2. Недееспособность институтов гражданского общества. Помимо количественных показателей, нужно учитывать и качественные. Деятельность общественных организаций, объявивших своими целями борьбу с коррупцией, за редким исключением, мало эффективна. Сами структуры гражданского общества часто отказываются участвовать в общественных слушаниях, экспертизах по причине неверия в свои силы. Имеющиеся ресурсы гражданского общества используются недостаточно эффективно.

3. В стране не укоренились демократические политические традиции, не сформировалась политическая культура участия.

4. Сопrotивление властей. Органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, очень недоброжелательно относятся к попыткам их контролировать.

5. Слабое развитие независимых СМИ. В России недостаточно развита расследовательская журналистика.

Что необходимо дополнительно сделать для большей эффективности антикоррупционной деятельности институтов гражданского общества? На мой взгляд, нужно сформировать орган, который координировал бы антикоррупционную деятельность всех общественных организаций и снабдить его инструментом, с помощью которого эта координация была бы возможна – это информационный ресурс в виде интернет-сайта, с помощью которого будет происходить обмен информацией, опытом, согласование интересов. Нужно оказывать большее давление на власть для обеспечения ее прозрачности. Необходимо общественное участие в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения властных решений через общественные советы, общественную экспертизу. Больше внимания нужно уделить гражданскому воспитанию в школе (тема прав человека, гражданское общество, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение), популяризировать примеры успешной антикоррупционной деятельности.

Таким образом, следует признать, что в целом проблема предупреждения и пресечения коррупции и успешности антикоррупционной правовой политики в РФ является общенациональной, от эффективности ее решения будет во многом зависеть будущее страны. Проведение данной политики невозможно без систематического целенаправленного участия институтов гражданского общества. Председатель Межрегиональной правозащитной организации «Агора» Павел Чиков считает: «В стране должна быть система защиты от произвола власти. Общество ограничивает власть только на основе закона. Если законы не работают, то общество начинает бунтовать. Наши стиль и методы – сделать так, чтобы общество противодействовало произволу законными методами».

Коррупция – всепроникающее зло, ответственность за борьбу с которым несет каждый из нас. Несмотря на то, что коррупция вытесняет бедные слои общества на обочину жизни, их невозможно заставить замолчать.

Правовое регулирование порядка аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов

Правовое регулирование порядка аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – независимая антикоррупционная экспертиза) является одним из эффективных способов противодействия коррупции. Участие институтов гражданского общества способствует беспристрастному рассмотрению нормативных правовых актов и их проектов на предмет наличия в них коррупциогенных факторов и разработке различных предложений по их устранению.

Одним из недостатков законодательства об антикоррупционной экспертизе является то, что оно до сих пор не содержит определения независимой антикоррупционной экспертизы и независимого эксперта.

Полагаем, что независимая антикоррупционная экспертиза представляет собой деятельность юридических и физических лиц, аккредитованных в качестве независимых экспертов, по проверке нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов на наличие в них норм, способствующих возникновению коррупционных правонарушений, по результатам которой составляется заключение, с указанием коррупциогенных факторов и путей их устранения. Соответственно, независимый эксперт – это физическое или юридическое лицо, аккредитованное Министерством юстиции Российской Федерации в качестве лица, уполномоченного на проведение за счет собственных средств независимой антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов.

Правовое положение независимого эксперта регламентировано Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»¹, Приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 21 октября 2011 г. № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы»² и т.д.

¹ Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

² Приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 21 октября 2011 г. № 363 «Об утверждении формы заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы» // Российская газета. – 2011. – № 260.

Порядок аккредитации независимых экспертов ранее регламентировался Приказом Минюста РФ от 31 марта 2009 г. № 92¹. На сегодняшний день эта процедура урегулирована Приказом Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146². Данный акт детально регламентирует административные процедуры предоставления государственной услуги по аккредитации независимых экспертов (состав, последовательность и сроки выполнения административных процедур (действий), требования к порядку их выполнения), тем самым облегчает работу государственным служащим, предоставляющим данную государственную услугу.

Органом, обеспечивающим аккредитацию юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов является Департамент конституционного законодательства Министерства юстиции РФ.

Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 установил исчерпывающий перечень документов, необходимых для предоставления аккредитации в качестве независимых экспертов. Единственный недостаток, который можно отметить, законодатель не указывает, в какой форме должны быть заверены копии документов – руководителем организации, нотариально – или же документы не требуют заверения?

В целях упорядочения процедуры оказания данной услуги была унифицирована форма заявлений об аккредитации, о согласии работника юридического лица, изъявившего желание получить аккредитацию, об аннулировании аккредитации, о переоформлении свидетельства об аккредитации и др. Напомним, что ранее эти заявления составлялись в произвольной форме.

Изменен перечень оснований, для аннулирования аккредитации независимых экспертов, к коим на сегодняшний день относятся получение государственным служащим: 1) заявления, представленного заявителем для аннулирования аккредитации; 2) уведомления об отзыве согласия на обработку персональных данных. Согласно ранее действовавшему законодательству аккредитация аннулировалась в случаях: а) добровольного отказа независимого эксперта от аккредитации; б) непроведения независимой экспертизы на коррупциогенность более 2 лет. Последнее основание представляла собой своего рода стимулирование независимых экспертов, поскольку данный институт был создан не для приобретения нового привлекательного статуса отдельными гражданами или юридическими лицами. Предоставив возможность представителям гражданского общества участвовать в антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и их проектов, государство

¹ Приказ Минюста РФ от 31 марта 2009 № 92 «Об аккредитации юридических и физических лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность» // Российская газета. – 2009. – № 73.

² Приказа Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 «Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации» // Российская газета. – 2012. – № 197.

ждало от них активных действий, предполагало их реальное участие в правотворческом процессе, путем дачи соответствующих заключений.

Ранее действовавшее законодательство предусматривало возможность отказа Минюста России в аккредитации физических и юридических лиц в качестве независимых экспертов. На сегодняшний день законодательство предусматривает еще и возможность приостановления предоставления вышеуказанной государственной услуги. Следует отметить, что в первом случае лицо имеет право устранить основания, повлекшие отказ, и подать документы снова.

Основаниями приостановления предоставления государственных услуг по аккредитации являются: представление не в полном объеме документов, необходимых для аккредитации в качестве независимого эксперта; обнаружение признаков недостоверных сведений в представленных документах; нечитабельность сведений, содержащихся в представленных документах. После устранения указанных недостатков в тридцатидневный срок Минюст России возобновляет процедуру аккредитации.

Таким образом, полагаем, что установление возможности приостановления процедуры аккредитации в ряде случаев должно способствовать сокращению сроков оказания данной услуги.

Вместе с тем Приказ Минюста России от 27 июля 2012 г. № 146 содержит и существенный недостаток. Свидетельство об аккредитации физического или юридического лица в качестве независимого эксперта, согласно данному акту, выдается сроком на 5 лет. Возникает вопрос: а что же происходит со свидетельством по истечении 5 лет? Как его можно продлить? Заново подавать документы в Минюст России или можно получить аккредитацию в упрощенном порядке? Вопросы пока остались без ответа.

Поскольку значимость данного института все больше и больше возрастает, законодатель стремится к более детальной регламентации правового статуса независимого эксперта. Как мы выяснили, правовое регулирование независимой антикоррупционной экспертизы и статуса независимых экспертов регламентируется различными нормативными правовыми актами, и уже назрела необходимость принятия единого акта, регулирующего все вопросы, связанные с рассматриваемым институтом.

Рахимова Г.М.,

*канд. экон. наук, доцент,
ИЭУП (г. Казань)*

КОРРУПЦИЯ И ПЛАГИАТ В ВУЗАХ: РЕЗУЛЬТАТЫ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

В последнее время включив телевизор или радио можно услышать слова, без которых видимо ни один выпуск новостей не обходится. Это слова коррупция и плагиат.

Плагиат – умышленное присвоение авторства чужого произведения науки или искусства, чужих идей или изобретений. Плагиат может быть нарушением авторско-правового законодательства и патентного законодательства и в качестве таковых может повлечь за собой юридическую ответственность.

Коррупция – это термин, обозначающий обычно использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее законодательству и моральным установкам. 15 ноября 2012 Глава Минобрнауки РФ – Дмитрий Ливанов, выступая на правительственном часе в Госдуме, объявил войну коррупции и плагиату в российских вузах. «Получение дипломов за деньги, списывание и плагиат – в последнее время это стало обычным делом. Происходит это и в государственных, и в негосударственных вузах. Нам нужно здесь навести порядок. Главная задача в том, чтобы вузы не занимались халтурой, профанацией, то есть обманом студентов и государства», – заявил министр.

Такая проблема и у граждан Германии, недавно был вынужден подать в отставку бывший министр обороны Германии из-за скандала связанного с выявлением плагиата в его диссертации; все в той же Германии Министра образования Германии Аннетту Шаван уличили в плагиате; в Китае многих ученых уличили в том, что они занимались плагиатом и подделывали научные данные...

К сожалению, Россию эта болезнь не обошла стороной. Ученые России бьют тревогу, что плагиат стал серьезной угрозой для мира науки.

До 15 декабря 2012 года, премьер России Д. Медведев поручил ведомствам внести предложения по разработке и внедрению информационной системы, обеспечивающей проверку на плагиат дипломных работ выпускников вузов и диссертаций, представляемых на соискание ученых степеней кандидата и доктора наук и предложил бороться с плагиатом в дипломных работах, сделав их общедоступными и обеспечив возможность их автоматической проверки на списывание.

В вузах коррупция может проявляться в различных формах: вымогательство денежных средств за положительную оценку или вообще за сдачу экзамена; продажа или выполнение курсовых, контрольных, дипломных работ (чаще всего, дело доходит до непосредственного написания работ – а преподаватель просто берет из архива подходящую работу и «продает» ее студенту); навязывание платных консультаций; продажа книг преподавателями, которые якобы пригодятся в процессе обучения и т.д.

Мы живем в век современных технологий, где Интернет «вошел» прочно в наше общество.

При написании студенческих и научных работ, в первую очередь обращаешься за помощью к Интернет-ресурсам, т.о. проблема плагиата приобрела глобальный характер. С ней сталкиваются советы по защите диссертаций, научные журналы, вузы.

Именно эти две проблемы связаны между собой и они заинтересовали автора.

Было проведено социологическое исследование методом анкетирования. Совокупность опрошенных составила 350 человек (студенты вузов г. Бугульмы).

Цель исследования – присутствуют ли такие явления как коррупция и плагиат в Вузах и как с ними бороться?

Данные опроса показывают, что инициатором коррупционных действий являются студенты (42,8%), друзья и родственники (21%), преподаватели (36,2%).

На вопрос: «Приходилось ли Вам использовать в своей работе (учебе) плагиат?», больше половины опрошенных (72%) ответили да.

На покупку подарка преподавателю перед сдачей экзамена сдают деньги 25% опрошенных.

На вопрос: «Пользовались Вы услугами преподавателя при написании студенческих работ за деньги?», да ответили – 48,2%, нет – 52,8%.

Готовы ли вы заявить о том, что в вузе присутствует элемент взяточничества?, сказали да 8% опрошенных.

Большая часть респондентов заявила о том, что избежать коррупцию в вузе нельзя (58%), положительно 40%, остальные воздержались от ответа.

Таким образом, мы выяснили что коррупция и плагиат присутствуют в системе образования и они являются серьезной проблемой в предоставлении качественного образования.

Мерами борьбы с этими явлениями по нашему мнению являются:

1. Необходимо организовать систему обратной связи со студентами
2. Совершенствовать законодательство в области коррупции и использовании плагиата
3. Студентов, которые используют плагиат отчислять из списка студентов, а преподавателей увольнять
4. Все работы студенческие (научные) необходимо в вузе проверять через антиплагиат
5. Необходимо внести поправки в нормативно-правовые документы РФ относительно нарушителей авторского права в сети.
6. Создание комитетов по борьбе с коррупцией и плагиатом

Хотелось бы сказать, что плагиат будет у нас процветать до тех пор, пока люди в большинстве своем не станут жить по этическим нормам, понимать – что воровать плохо не только чужие вещи, но и мысли.

Список литературы

1. Титов С.Н. Плагиат как уголовно наказуемое деяние // Юрист. – №19. – 2011. – С. 20–22
2. Осипян А.Л. Терминологический словарь коррупция в высшем образовании.

Сиразутдинов Р.И.,

студент 5 курса, ИЭУП (г. Казань)

Руководитель научной работы: Зигангирова А.М.

Институты гражданского общества в борьбе с коррупцией

Коррупция в разных формах проявления завоевывает в современном мире все более прочные позиции не только в странах с низким и средним уровнем развития, но и в тех из них, что позиционируются в массовом сознании с оплотами демократии, мировыми политическими и экономическими лидерами. Яркой иллюстрацией сказанного служит скандал в английском парламенте в марте 2010 г., четыре депутата которого вынуждены были подать в отставку в результате проведенного журналистского расследования, в ходе которого

они заявили о готовности лавировать за вознаграждение решение различных вопросов, в том числе и назначение в английское правительство [1]. Многочисленные проявления коррупции в различных сферах общественной жизни сформировали различное представление о том, что же следует понимать под этим понятием. В результате проведенного анализа мы выделили: а) правовую интерпретацию коррупции, в которой уголовно-правовые подходы преобладают над административно-правовыми, о чем свидетельствуют принимаемые в нашей стране в последние два года многочисленные законодательные акты и государственные программы, направленные на борьбу с коррупцией во властных структурах; б) ее определение как следствие деформации мировоззрения личности под влиянием различных факторов, имеющих социальную или субъективную (экзогенную и эндогенную) природу; в) историческую обусловленность коррупции, которую многие исследователи объясняют нормами неписанного права, проявляющимися в социальной практике, следовании традициям даже вопреки действующим правовым нормам: в протекционизме по родовому, родственному принципам и т.д. Среди этих определений доминирует правовая интерпретация коррупции. И это не случайно, ибо те правонарушения, которые подпадают под статьи уголовного или административного Кодексов, наиболее явны и легче всего поддаются соответствующей оценке. Но, по нашему мнению, они далеко не в полной мере отражают сущность этого явления, если не брать во внимание два других выше указанных подхода к определению сущности коррупции, так как ее правовая интерпретация в большей степени отражает следствие, а не сущность этого социального недуга. Коррупция в нашей интерпретации представляет собой асоциальное явление в жизни общества, вызванное деформациями в его социально-экономическом и политическом развитии, вследствие которых индивидуальное и массовое сознание трансформируется от общечеловеческих норм и ценностей в сторону примитивизации духовных и материальных потребностей, жизненных стандартов, что приводит к соответствующим им мировоззрению, жизненным стратегиям, социальным отношениям, поведению. Если мы будем трактовать коррупцию в данном контексте, то получим возможность объяснить ее природу, не только исходя из правовых, но и иных факторов, находящихся в диалектической взаимозависимости, которую выше данное ее определение отражает в достаточно полной мере. В частности, заявляя о закономерной природе многих асоциальных явлений в обществе в контексте тезиса о человеке не только как об объекте социальных процессов, но и его субъекте, мы имеем в виду и соответствующее влияние человека на коррупционные процессы в социуме, когда коррупция под воздействием внешних и внутренних факторов постепенно проникает в органы государственной власти. В совокупности с другими внешними и внутренними угрозами коррупция не только стимулирует кризисные процессы в экономической, социальной и политической сферах жизни общества, но и несет реальную угрозу развала России с последующим появлением на карте мира новых марионеточных субъектов международного права, например, в границах современных федеральных округов. Несомненно, что руководство нашей страны в достаточно полной мере осознает угрозы, исходящие от коррупции для безопасности и целостности государства, и предпринимаемые с его стороны попытки остановить прогресс этого явления через использование карательно-правовых средств вполне объяснимо. Несомненно, они являются факторами, сдерживающими криминализацию нашего общества, а с ними и коррупцию во властных

структурах: в органах верховной власти и в субъектах Федерации, которые до последнего времени обладали практически всеми возможностями для использования ее потенциала в своих интересах. Тем не менее, необходимо в полной мере осознавать, что для снижения степени негативного воздействия коррупции на общество недостаточно использования только правовых ресурсов, хотя в настоящее время и их возможности далеко не исчерпаны. Для современного глобализирующегося мира равновесное состояние в отношениях между государством и институтами гражданского общества в сдерживании не только коррупционных, но и других негативных процессов является фактором, определяющим:

- прогрессивное развитие всего человечества и, в первую очередь, объединение усилий мирового сообщества для успешного разрешения глобальных проблем современности;

- формирование такого миропорядка, который позволил бы минимизировать негативные последствия от диспропорций в экономическом развитии государств-лидеров и «аутсайдеров» и т.д. Несмотря на то, что подобный вариант организации такого мироустройства является делом далекой перспективы, уже сейчас на уровне ООН, других международных организаций во время проведения саммитов восьми, двадцати ведущих мировых держав эти темы являются предметами активного обсуждения. Размышления о взаимоотношениях государства и гражданского общества требуют определения наиболее эффективных механизмов этих взаимоотношений, которые должны представлять систему обеспечения жизнедеятельности социальной, социокультурной и духовной сфер, их воспроизводства и передачи ценностей от поколения к поколению [2, с. 17]. В то же время прогрессивное развитие государства зависит от способности институтов гражданского общества стимулировать демократические процессы в нем в направлении обеспечения баланса интересов власти и народа. В случае его достижения создаются оптимальные условия для строительства в России социального государства, многочисленные образцы которого имеются на Европейском континенте, хотя большинство из этих факторов не гарантируют эффективного управления государственной и общественной жизнью, так как в новейшей истории достаточно много примеров, когда властная элита, прикрываясь демократическими лозунгами, реализует свои клановые интересы в ущерб благополучному существованию основной массы населения, участие которой в управлении государством минимизируется до такой степени, что перестает иметь какое-либо отношение к реальной демократии. В таком государстве институтам гражданского общества властью делегируются, с одной стороны, декларативные функции, а с другой – обслуживание ее интересов в политической и экономической сферах или в лучшем случае – консультативно-экспертные или совещательные функции, например, под вывесками неправительственных организаций, не имеющих каких-либо официальных полномочий, а следовательно, и возможности влияния на государственную жизнь через экспертизы, законодательную инициативу и прочее. В ходе размышлений о специфике взаимоотношений институтов гражданского общества и власти в современной России невольно приходишь к осознанию того, что уровень их развития недостаточен для эффективного влияния на борьбу с коррупцией, в первую очередь, на властные структуры, так как в нашей стране именно они способны выступать в качестве реальных субъектов коррумпирования российского общества, и не только потому, что сами институты гражданского общества немногочисленны и слабо

организованы, или же власть агрессивно не примет их, сдерживая или саботируя каким-то образом их инициативы. Наоборот, далеко не в каждой стране на уровне главы государства функционируют различные общественные советы, в том числе и по борьбе с коррупцией, в работе которых в России принимает личное участие ее президент, а ход их заседаний освещается в СМИ и СМК. К тому же в условиях глобализации информационной и коммуникационной сфер превратить Россию в закрытую социальную систему или заблокировать деятельность институтов гражданского общества, их контакты с неправительственными организациями или иными институтами гражданского общества за рубежом крайне трудно, если невозможно вообще. Поэтому возникает вопрос: насколько институты гражданского общества или те, кто себя относит к ним, активны и искренны в своем стремлении оздоровить наше общество, а не преследуют в своей деятельности более прозаические цели? В поисках ответа на этот вопрос не следует забывать о том, что для формирования эффективно действующих институтов гражданского общества из недр тоталитарного государства, так же как и для создания демократического государства, требуется время, необходимое не только для генезиса личности, для которой идеи демократии, гуманизма, гражданского общества являются неотъемлемой частью ее мировоззрения и жизненной стратегии, стимулом для ее самоорганизации. Именно эти обстоятельства, а не только саботаж со стороны представителей властных структур, по нашему мнению, объясняют невысокую эффективность и относительно немногочисленность институтов гражданского общества в нашей стране. В то же время вряд ли можно рассчитывать на то, что новые институты гражданского общества в России станут функционировать столь же эффективно, как и в обществах западной демократии. В это так же трудно поверить, как и в то, что в нашей стране с ее специфическими традициями и укладом жизни вообще может сложиться аналогичная западной модель демократического государства. Исходя из вышеизложенного, мы полагаем, что, в российском обществе в первую очередь должна сформироваться такая духовная атмосфера, для которой коррупция на уровне властных структур была бы так же неприемлема, как и любой другой неблагоприятный поступок. И не такая уж это утопичная идея, как кажется на первый взгляд. Этот процесс должен развиваться по инициативе трех сторон: власти, институтов гражданского общества и граждан нашей страны, которые, хоть и в разной степени, но переживают и осознают угрозу со стороны коррупции для собственной безопасности и своего будущего. Для лидеров нашего государства, объявивших борьбу с коррупцией во властных структурах и пытающихся с помощью имеющихся у них средств бороться с нею, очевидно, что дальнейшее коррумпирование российского общества неминуемо его трансформацией в криминальное государство с последующим его распадом на криминальные режимы. Подобная перспектива должна осознаваться нынешними лидерами как реальная угроза не только их политическому, но и физическому существованию. Лицам, представляющим институты гражданского общества, также в соответствии с этим сценарием уготовлена новым режимом изоляция или ликвидация как врагов собственного народа, работающих на своих зарубежных хозяев, или же эти институты ожидает перспектива трансформации в структуры, деятельность которых будет направлена на обслуживание интересов власти, коммулирующей с их помощью перед мировой общественностью свою реальную сущность. Для рядовых граждан нашей страны подобное развитие событий обернется беспорядком, нищенским

существованием, и эти перспективы для них не так уж туманны, если уже сейчас социальное расслоение, разрыв в уровне доходов между состоятельными гражданами и основной массой населения давно уже преодолел порог, который не вызывает тревоги не только у специалистов и руководителей государства, но и у мирового сообщества.

Таким образом, для всех выше указанных элементов российского общества перспектива дальнейшего его коррумпирования несет реальную угрозу не только социально-экономическому, политическому, но и физическому существованию каждому из ее представителей, потому что подобные перемены в нашей стране маловероятны по сценарию «оранжевых» революций, а будут сопровождаться государственными переворотами, гражданскими или политическими войнами, вооруженным противостоянием криминальных группировок, другими социальными катастрофами. Власть и ее лидеры и их сторонники не только должны с использованием имеющихся у них средств внушить всем ее правообладателям реальность развития политических процессов в нашей стране по вышеописанному сценарию уже в обозримом будущем и бесперспективность их попадания в новую «обойму» в изменившихся исторических условиях, в которых их места будут определены другим, но уже сейчас принять комплекс мер, направленных на ослабление влияния коррупции на деятельность государственных органов власти. В данном случае мы не будем оригинальны, если предложим зарубежный опыт, суть которого заключается в создании государственным служащим таких условий, которые делают крайне невыгодным совершение ими коррупционных действий, когда последствия от них будут бить по интересам их семей. Также, помимо определенных материальных благ и льгот, которые сопровождают их профессиональную деятельность, государственные служащие, независимо от их статуса, не должны иметь каких-либо иных источников доходов, а также обязаны декларировать их гласно. В случае же нарушения этих норм, они должны, в первую очередь, нести экономическую ответственность за свои коррупционные действия, естественно, через решение судебных органов. Помимо этого, в нынешних условиях, когда коррупция признана реальной угрозой нашему обществу, государственный служащий должен пожизненно лишаться права занятия должностей в любой из государственных структур, а не на три года, как это принято в действующем законодательстве. Особо мы хотим коснуться темы правоохранительных органов, от эффективности деятельности которых непосредственно зависит состояние дел по борьбе с криминализацией российского общества, в том числе, и с его коррумпированной частью. Конечно, все наши предложения, которые касаются государственных служащих, должны распространяться и на них. Государству также следует выровнять сотрудников всех правоохранительных структур не только в степени их ответственности за совершенные проступки, не совместимые со службой в них, но и выровнять работников юстиции, прокуратуры, МВД в условиях оплаты их труда, в социальной защите со стороны государства, потому что, по нашему глубокому убеждению, правоохранительная система государства не может эффективно функционировать, если в ней самой нарушен принцип социальной справедливости, когда одни ее структуры фактически причисляются государством к элите, а другие – к аутсайдерам. А не сбалансированная государственная правоохранительная политика является одним из факторов, дестабилизирующим социальный порядок, в том числе, и провоцирующим коррупцию в обществе. Институты гражданского общества. Анализ их роли в преодолении коррупции на госу-

дарственном уровне в современной России привели нас к следующим выводам. Институты гражданского общества, оказавшись в новых для себя условиях, когда им вместо активной оппозиции власти необходимо включаться в плодотворную деятельность по поддержке ее инициативно прогрессивному преобразованию общества. В то же время они должны принимать активное участие в проведении антикоррупционных экспертиз государственных и правительственных документов, выступать одним из инструментов обеспечения гласности в деятельности органов власти, через СМИ и СМК вести активную пропаганду туниковой перспективы развития российского общества по коррупционному сценарию. В том же случае, когда некоторые властные структуры начнут демонстрировать неспособность или нежелание реализовывать антикоррупционную политику государства, институты гражданского общества должны использовать не только инструменты гласности, но и свой оппозиционный потенциал. Индивидуальная гражданская инициатива. Инициатива государства и институтов гражданского общества, направленная на борьбу с коррупцией в органах государственной власти, должна быть ориентирована не только на политические и иные институты государства и гражданского общества, но и на гражданскую активность населения. Характерной особенностью современного российского общества является сохраняющееся в нем отчуждение между государством и гражданами, а также отсутствие реального взаимодействия между последними и институтами гражданского общества. В результате, в отношениях между гражданами и этими структурами отсутствует реальная обратная связь, когда граждане России выступают объектами государственной политики, а их роль в качестве субъектов государственной и общественной жизни сведена к символическому минимуму. Инициативы по развитию демократии, открытости и подотчетности власти перед обществом исходят, в первую очередь, от самой власти, а не от институтов гражданского общества или от граждан. В то же время социальная и политическая пассивность последних является одним из факторов, стимулирующих закрытость власти от общества, а в результате - ее безответственность перед ним, низкие темпы развития институтов гражданского общества, а следовательно, и слабую эффективность деятельности последних. Исследование темы коррупции в российском обществе приводит к невольному выводу, что наименее перспективным направлением в преодолении этой проблемы является расчет на инициативу граждан, на которую в ближайшее время вряд ли стоит надеяться и не только потому, что особенностью нашего российского интернационального менталитета является добровольное делегирование гражданами власти многочисленных функций на фоне нигилистического отношения к ней же с их стороны, но и низкая правовая культура населения. В российском обществе складывается уникальная ситуация, когда представители верхних эшелонов власти выступают инициаторами прогрессивных преобразований, которые далеко не всегда приводят к позитивным результатам в связи с тем, что они не только не находят понимание и поддержку на уровне исполнителей и нередко саботируются ими, но еще и потому, что та часть общества, которая наиболее заинтересована в этих преобразованиях – институты гражданского общества и сами граждане – не проявляют необходимую в этих случаях социальную активность. Для достижения позитивных результатов, в частности, в борьбе с коррупцией во властных структурах представителям наиболее прогрессивной части населения, к которой в первую очередь относятся руководители нашего государства, приходится самим инициировать активность

институтов гражданского общества и населения. Стимулировать же ее должно внедрение в массовое сознание населения идеи пагубности коррупции для будущего России как целостного и экономически процветающего демократического государства, судьба которого зависит от каждого из нас. И в данном случае не только и не столько государство, а именно институты гражданского общества должны взять на себя инициативу по формированию правовой культуры у российских граждан, по сближению населения и власти в ходе борьбы с коррупцией.

Список литературы

1. URL: <http://vesti.news> (дата обращения: 12.03.2010).
2. Евтушенко М.В. Социально-философский анализ взаимодействия гражданского общества и государства в России: автореф. дис. – Краснодар, 2009.

Тимирбулатова А.Ю.,

специалист по обучению, ЗАО «Гарант-Софт»

Басырова В.Ш.,

*старший преподаватель,
Набережночелнинский филиал ИЭУП (г. Казань)*

Общественное мнение о коррупции в современных условиях

Проявление коррупции, распространенность нарушения законности, грубость в отношениях с гражданами, чванство и непрофессионализм сравнимы с симптомами тяжелой болезни, постепенно разъедающей организм человека. Не замечать их – значит оказаться перед реальной угрозой полного разложения, утраты управляемости и смещения приоритетов.

При разработке программы борьбы с коррупцией особую роль играет мониторинг данного явления. Для эффективной борьбы необходимы регулярный и планомерный сбор и анализ информации о состоянии коррупции, причинах и сферах ее распространения, эффективности антикоррупционной политики. Антикоррупционная политика должна строиться с учетом особенностей восприятия граждан данного явления, а также ориентироваться на помощь гражданского сообщества. Поэтому одним из основных инструментов диагностики состояния коррупции является социологическое исследование.

С целью изучения уровня коррупции в городе Набережные Челны, выявления наиболее коррумпированных структур, а также причин, способствующих коррупционным проявлениям, было проведено социологическое исследование. Исследование проводилось в виде анкетирования. Всего было опрошено 350 человек, среди которых 205 (58,6%) женщин и 145 (41,4%) мужчин.

Как показывают многочисленные исследования, как негативное явление коррупцию воспринимают далеко не все, более того, многими коррупция рассматривается как инструмент облегчающий жизнь, помогающий легко решать ряд проблем.

Результаты исследования показали, что больше половины респондентов хотя бы раз были вынуждены дать взятку – 211 человек (60,3%). Не смотря на это, лишь 24,1% респондентов считают коррупцию очень серьезной проблемой, 26 человек считают, что коррупция не является проблемой в нашей стране и столько же уверенны, что коррупция не является серьезной проблемой. Чуть менее половины респондентов, а именно 164 человека (47,1%), определяют коррупцию как довольно серьезную проблему, остальные 14% затрудняются с ответом.

Результаты показали что, для многих данное явление перестало быть девиацией, а уже стало нормой. Вот почему необходимо уделять особое внимание мерам по формированию антикоррупционного сознания в обществе, в борьбе с ней делать акцент на те инструменты и методы, которые найдут отклик в массовом сознании людей. В качестве таких мер может быть использована социальная реклама, распространение информации о негативных последствиях коррупции и позитивном опыте противодействия коррупции¹.

В последние годы тема коррупции находится в центре внимания российских политиков, сми и простых граждан. Нет сомнения в том, что коррупция на сегодняшний день проникла во все сферы жизнедеятельности человека. Этот факт подтверждается многочисленными исследованиями, регулярно проводимыми в различных субъектах РФ. В результате проведенного исследования были получены следующие данные. Злоупотребления служебным положением наиболее часто встречаются среди должностных лиц в следующих сферах ГИБДД (35,1%), система здравоохранения (19,4%), полиция (16%), система образования (13,7%), органы государственной власти (9%) (см. рис. 1).

Интересен тот факт, что правоохранные органы, которые призваны бороться с преступностью, в том числе с коррупцией, сами рассматриваются населением как наиболее коррумпированные структуры.

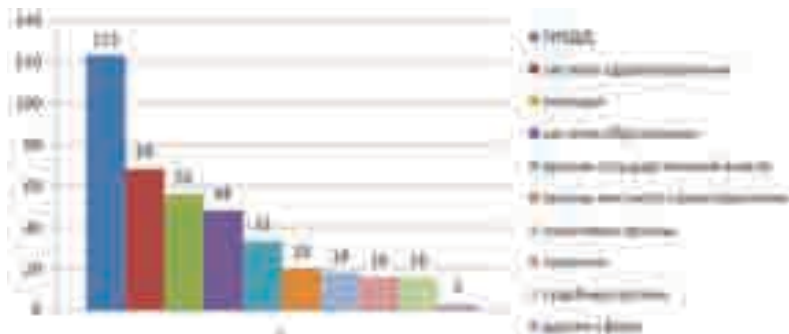


Рис. 1. Наиболее коррумпированные сферы (чел.)

¹ Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации (на основании социологического исследования проведенного во втором полугодии 2010 года) // Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение». – Москва. – 2010. – С. 55.

Эффективная борьба с коррупцией невозможна без знания конкретных причин и условий ее возникновения и существования, потому как важно бороться не столько с самой коррупцией, сколько с причинами, порождающими и стимулирующими ее рост. Среди основных причин коррупции респонденты выделили низкую заработную плату – 53 человека (15%), безнаказанность – 46 (13%), проблемы в законодательстве – 34 (9,8%), а также жадность, желание легких денег, необразованность населения и т.д. Подробные данные представлены на рисунке 2 (см. рис. 2).

Полученные результаты можно группировать по следующим основаниям причин коррупции¹:

– низкий уровень самого государства как института власти (низкая заработная плата, безнаказанность чиновников, проблемы в законодательстве, слабость государства, назначаемость, а не выборность);

– низкая культура граждан (необразованность населения, возможность ускорить решение проблемы, лень и т.д.);

– низкая культура чиновников (жадность, желание легких денег, собственное обогащение, непрофессионализм, безответственность, отсутствие совести, связи, личные интересы выше общественных, плохое воспитание, возможность улучшить финансовое положение).



Рис. 2. Иерархия причин коррупции, по мнению респондентов (%)

¹ «Глас народа» о проблемах коррупции: закономерное и парадоксальное // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – №2. – С. 131.

Таким образом, в общей сложности проблемы самого государства как института власти, по мнению 44% опрошенных, и являются в большей степени причиной коррупции, низкий уровень чиновников выбрали 36,1% респондентов, а низкую культуру граждан как основную причину коррупции выделили 10,5 %.

Мнение респондентов данного исследования вполне совпадают с мнением ученых, которые основной причиной коррупции ставят институциональное несовершенство государства, а лишь потом говорят о личных качествах чиновников и простых граждан.

Подводя итог, можно сформулировать следующие выводы, которые вытекают из результатов проведенного исследования:

1. Абсолютное большинство опрошенных хоть раз в жизни сталкивались с коррупцией, однако, не смотря на это, не все считают данное явление очень серьезной проблемой в России. Таким образом, население недооценивает негативные последствия коррупция, воспринимая ее как норму.

2. Наиболее коррумпированными жители города считают правоохранные органы (ГИБДД и полиция), а так же такие отрасли как здравоохранение и образование.

3. Среди причин коррупции респонденты выделили проблему самого государства, что говорит о понимании институциональных факторов, а не только морально-этических и политических.

Список литературы

1. «Глас народа» о проблемах коррупции: закономерное и парадоксальное // Экономический вестник Ростовского государственного университета. – 2008. – №2. – С. 123–138.

2. Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации (на основании социологического исследования проведенного во втором полугодии 2010 года) // Общероссийский общественный фонд «Общественное мнение». – Москва. – 2010. – С. 56.

Фролова И.И.,

канд. социол. наук, доцент,

Набережночелнинский филиал ИЭУП (г. Казань)

КОРРУПЦИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ЭКСПЕРТНОГО ОПРОСА

В современной экономической и общественно-политической ситуации в России развитие и активное распространение коррупции оказывает негативное влияние на авторитет органов государственной и муниципальной власти, затрудняет экономическое развитие страны и снижает эффективность государственного управления.

В идеальной модели государственного управления власть должна действовать в интересах всех групп и слоев общества и быть нейтральной по отношению ко всем участникам общественных отношений. Однако на практике стремление непосредственных носителей власти обладать материальными благами приводит к нарушению формальных норм поведения и создает основу для развития коррупции [1; 2].

Получение достоверных данных о коррупции или каких-либо фактах противоправного поведения чиновников является трудной задачей. В качестве результатов эмпирических исследований чаще используются косвенные свидетельства о коррупционных правонарушениях. В связи с этим взаимодействие всех органов власти и правоохранительных органов по профилактике коррупции должно стать основой для формирования антикоррупционной системы.

В период с января по апрель 2012 г. нами был проведен экспертный опрос методом анкетирования. В качестве экспертов были привлечены руководители предприятий различных организационно-правовых форм собственности, предприниматели г. Набережные Челны.

При обработке эмпирических данных применялись статистические методы, системный анализ, использовались приемы ранжирования, типологизации, группировки.

В исследовании приняли участие 20 экспертов в возрасте от 22 до 60 лет, из них 65% – мужчины.

Большая часть респондентов (65%) имеют высшее образование, 25% – среднее профессиональное, 10% – ученую степень кандидата наук.

Среди опрошенных экспертов 85% попадали в коррупционные ситуации.

Результаты ответов на вопрос о проявлении коррупционной инициативы показали, что чаще всего (в 55% случаев) инициатива получения вознаграждения исходит от чиновников; 35% полагают, что инициаторами дачи взяток являются сами граждане, 10% участников опроса затруднились ответить.

Эксперты отмечают сложность при решении каких-либо вопросов в органах власти, в том числе муниципальных. Так, 60% респондентов отметили, что в случае попадания в коррупционную ситуацию им приходилось договариваться неформально. Остальные 40% искали возможность формального решения проблемы.

Предпринимателям в 55% случаев приходилось договариваться о решении проблемы с чиновниками за денежное вознаграждение, в 15% – за услугу, в 10% – за подарок. Единичные ответы указали на бесплатное посещение мероприятия, процедуры, исследования и т.д., предоставление льгот и скидок, а также отсутствие решения проблемы вообще.

Коррупция преобладает в различных органах власти, учреждениях, организациях. Всеми без исключения экспертами было обозначено преобладание коррупции в налоговых органах и организациях, оказывающих услуги в сфере ЖКХ. Значительная доля коррумпированности отмечена также в строительных организациях (95%), органах противопожарного надзора (90%), Федеральной службе государственной регистрации, кадастра и картографии (80%), органах местного самоуправления (75%), а также в ГИБДД, Роспотребнадзоре, Санэпидемстанции (по 70%) и Ростехнадзоре (65%).

Более половины экспертов (60%) считают коррумпированным Набережночелнинский городской суд, 55% опрошенных указывают на коррупцию в органах внутренних дел (за исключением ГИБДД). Меньше всего, по мнению экспертов, коррупция отмечается в органах прокуратуры и в службе судебных приставов – 25% и 20% соответственно.

В ходе исследования были выявлены ситуации, при которых наиболее часто совершаются коррупционные правонарушения. Так, все респонденты считают, что коррупционная составляющая существует при согласовании разрешения на строительство, ремонте

объектов недвижимости и дорог. Большинство опрошенных также обозначили такие ситуации возникновения коррупционных правонарушений при проверках пожарной инспекции, налоговых органов, Ростехнадзора, Санэпидемстанции, Роспотребнадзора; распределении государственных контрактов; оформлении документов различного назначения в государственных или муниципальных органах власти; регистрации права собственности на недвижимость.

Коррупция в органах власти может проявляться в различных формах. Все эксперты отметили, что чиновники пользуются льготами, скидками и т.д. от различных предприятий; активно содействуют, используя служебное положение, фирмам, в которых имеют долю прибыли (или фирма принадлежит родственнику). Подавляющее большинство респондентов считают, что чиновники принимают подарки (сотовые телефоны, фотоаппараты, компьютеры, планшеты и др.), имеют денежное вознаграждение за подпись (например, согласование на разрешение строительства) и проводят манипуляции с государственными заказами за откаты – 95%, 90% и 80% соответственно. 65% экспертов в качестве одной из форм коррупционных действий выделяют покупку чиновником на государственные деньги дорогих товаров для личного пользования, 60% обращают внимание на то, что в программах поддержки бизнеса чаще участвуют люди, близкие к окружению чиновников.

Почти половина экспертов (45%) отметили наличие скрытой формы коррупции (например, благодарность родственника чиновника). Единичные ответы указывали на такие формы коррупции, как получение бесплатного лечения в коммерческих клиниках, предоставление бесплатной туристической путевки.

Сложившаяся ситуация обусловлена несколькими причинами. Так, с точки зрения большинства респондентов (95%), коррупция процветает из-за несовершенства законов, которые содержат двусмысленные нормы, провоцирующие коррупцию; 75% отмечают безнаказанность взяточничества и коррумпированность руководителей всех уровней управления; 70% экспертов обозначили причиной коррупции отсутствие механизма контроля над расходованием бюджетных средств, а также низкую заработную плату чиновников; 45% опрошенных указали на круговую поруку взяточников.

Результаты оценки экспертами степени регламентации действий чиновников показали, что деятельность чиновников регламентирована настолько, насколько это необходимо. Так, было отмечено, что в основном сотрудники действуют самостоятельно (40%); 35% участников исследования полагают, что действия чиновников регламентированы, но регламент ими не соблюдается; 25% отметили регламентацию действий чиновников с несоблюдением по временным параметрам.

Экспертами была проведена оценка эффективности антикоррупционных мер в г. Набережные Челны. 50% опрошенных оценили эффективность мер ниже среднего уровня, 40% отметили средний уровень эффективности принимаемых мер.

Среди рекомендаций по снижению коррупции экспертами были предложены следующие меры:

- ужесточение наказания за коррупцию и полный запрет на занятие деятельностью в государственных и муниципальных органах власти при возникновении факта коррупционного правонарушения (100%);

- усиление контроля за расходами чиновников, членов их семей и родственников (85%);

– деперсонализация взаимодействия чиновников с гражданами (электронное правительство и т.д.) – 80%;

– создание независимого от руководства муниципального образования органа по борьбе с коррупцией (70%).

Эксперты считают, что внедрение в органах власти системы ротации должностных лиц и повышение вознаграждения и социальных гарантий чиновникам являются недостаточно эффективными мерами в борьбе с коррупцией.

Экспертами была дана субъективная характеристика чиновников. Только 15% респондентов отметили, что чиновники работают строго по закону, 10% опрошенных считают чиновников порядочными и честными людьми. Остальные участники опроса считают, что чиновники хотят получать деньги не за выполнение своих обязанностей, а за то, что поставлена нужная подпись, и постоянно ищут способы дополнительного обогащения.

Последствия коррупционных правонарушений очень серьезные. Власть должна обратить внимание на то, что в условиях существующей коррупционной составляющей 25% предпринимателей могут закрыть свой бизнес в России, что повлечет за собой уменьшение поступления налогов. 20% респондентов могут уйти в оппозицию (участие в митингах, пикетах, активные коммуникации в социальных сетях), что повлечет за собой рост социальной напряженности. Необходимо отметить, что 40% опрошенных попытаются «встроиться» в эту систему (примут правила игры, будут давать взятки). Это можно объяснить тем, что проявление коррупции является исторически сложившимся явлением: подкуп административного лица являлся традицией, менялись формы взяточничества, но злоупотребление властью сохранилось.

Таким образом, результаты экспертного опроса конкретизируют проблемы коррупции в различных органах власти г. Набережные Челны и могут послужить основой для коррекции программ по преодолению коррупции. Необходимо в рамках антикоррупционных программ выделить отдельное направление по взаимодействию государственных и муниципальных органов власти с правоохранительными органами. Перспективным направлением антикоррупционной работы является разработка ведомственных или отраслевых программ по противодействию коррупции, поскольку специфика коррупционных преступлений различна. Кроме этого, предлагается постоянно проводить мониторинг результатов исследования в динамике и обсуждать результаты с органами муниципальной власти. Следует обеспечить широкое и открытое обсуждение в обществе и, в частности, в сети Интернет проблемы коррупции, результатов опросов. Проведение информационной кампании может осуществляться путем проведения круглых столов, прямых линий с представителями органов власти, пресс-конференций, публикации научных результатов исследований в СМИ и т.д.

Список литературы

1. Claudio Ferraz, Frederico Fina: Electoral Accountability and Corruption in Local Governments: Evidence from Audit Reports, 2007. – URL: <http://www.econ.yale.edu/seminars/develop/tdw07/finan-071112.pdf>
2. Edgardo Buscaglia, Jan van Dijk: Controlling organized crime and Corruption in the public sector, 2003. – URL: http://www.unode.org/pdf/crime/forum/forum3_Art1.pdf

Филиппов С.А.,

*канд. психол. наук, доцент, майор юстиции,
профессор кафедры уголовного права
Национальной академии Государственной пограничной
службы Украины имени Богдана Хмельницкого*

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ ПОТЕНЦИАЛ ПРАВИЛ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ЭТИКИ (в контексте противодействия трансграничной преступности)

Очевидным фактом является то, что эффективность противодействия трансграничной преступности зависит от степени соблюдения законности в сфере служебной деятельности сотрудниками правоохранительных органов (или же, напротив, степени вовлеченности коррумпированных сотрудников в преступные трансграничные схемы). А это, в свою очередь, детерминировано не столько суровостью нормативных предписаний или требовательностью руководителей, сколько личностными моральными установками сотрудников. Данное положение объясняет важность формирования системы руководящих этических норм поведения работников, стоящих на рубеже борьбы с трансграничной преступностью.

Профессиональной этике сотрудников правоохранительных органов посвящены работы Р.В. Шевченко, Н.В. Петренко, В.Л. Погребной и Н.И. Романив, которыми исследовались соответственно психологические, педагогические, социологические и правовые аспекты данной тематики¹. Заметим, что за пределами исследований этих и других авторов осталось антикоррупционное значение принятых в 2011–2012 гг. нормативно-правовых актов в сфере регулирования профессиональной этики. Исходя из этого, целью данной публикации является анализ сущностных аспектов, определяющих антикоррупционный потенциал правового регулирования отношений относительно этического поведения сотрудников правоохранительных органов.

Нормативной основой для внедрения кодексов поведения в Украине является ст. 13 Закона Украины «О принципах предотвращения и противодействия коррупции», согласно которой общие требования к поведению лиц, уполномоченных на исполнение функций государства, которыми они обязаны руководствоваться во время выполнения своих служебных полномочий устанавливаются законом, а государство содействует закреплению норм профессиональной этики и других требований относительно осуществления отдельных видов деятельности в кодексах поведения представителей соответствующих профессий².

Следует отметить, что несмотря на более чем пятнадцатилетнюю историю существования в Украине кодексов поведения, их место в системе антикоррупционных механиз-

¹ См., например: В.Л. Погребна Професійна культура та етика правоохоронців як варіативні елементи феномену професіоналізму // Вісник Національної юридичної академії України імені Ярослава Мудрого. – 2011. – № 8. – С. 214–215; Н.І. Романів Дотримання норм професійної етики співробітниками органів внутрішніх справ як один із основних факторів протидії корупції в міліцейському середовищі // Митна справа. – № 2 (80) 2012, частина 2, книга 2. – С. 214–219.

² Закон України “Про засади запобігання і протидії корупції” від 07.04.2011

мов было весьма незначительно. Объясняется это, среди прочего, неопределенностью юридической ответственности за их нарушение. Между тем, большая общественная значимость таких социально-значимых профессий, как правоохранительные, обуславливает и повышенную ответственность перед обществом представителей этих профессий. Поэтому этический кодекс является дополнительным препятствием на пути разных профессиональных злоупотреблений и нарушений¹.

В связи с этим, остановимся на антикоррупционном содержании принятых в последнее время правил профессиональной этики. На современном этапе в органах внутренних дел Украины действует утвержденный Приказом МВД от 22.02.2012 обобщенный комплекс норм поведения работников органов внутренних дел и средств их регулирования - Правила поведения и профессиональной этики лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел². При принятии на службу проводится ознакомление кандидатов с требованиями этих Правил. Данные Правила как комплекс основных профессионально-этических норм определяют для сотрудника ОВД Украины, среди прочего, профессионально-этические требования к внеслужбному и служебному, в частности, антикоррупционному поведению. Как определено в самих Правилах, по своему функциональному назначению документ, среди прочего:

ориентирует работника в условиях конфликтов и этической неопределенности и других обстоятельств морального выбора;

содействует формированию у работника потребности соблюдения профессионально-этических норм поведения.

Также, совместным приказом пяти ведомств утвержден Кодекс поведения работников, к функциональным обязанностям которых относится осуществление управления границами³. Как указано в документе, нормы Кодекса применяются военнослужащими, государственными служащими, работниками МВД, МИД, Государственной таможенной службы Украины, Государственной миграционной службы Украины, Госпогранслужбы, к функциональным обязанностям которых относится осуществление управления границами (далее – работники). При принятии на должность работника он знакомится с данным Кодексом. Соблюдение работником норм Кодекса учитывается при проведении аттестации, зачислении в кадровый резерв, назначении на новую должность, предоставлении характеристики или рекомендации.

Среди обязывающих норм, сформулированных в данном документе, выделяют-ся имеющие антикоррупционную направленность и касающиеся урегулирования конфликта интересов. Среди запрещающих норм антикоррупционное содержание имеют те, которые касаются ограничений относительно использования полномочий, относительно совместительства, относительно получения подарков (пожертвований), а также

¹ А. А. Малиновский Кодекс профессиональной этики: понятие и юридическое значение // Журнал российского права. – 2008. – Т. 4. – № 136. – С. 39-44.

² Правила поведінки та професійної етики осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ України. Затверджено Наказом МВС України від 22.02.2012 № 155.

³ Кодекс поведінки працівників, до функціональних обов'язків яких належить здійснення управління кордонами Затверджено Наказом МВС, МЗС, Мін.фін., АДПСУ, Голов.упр.держ.служби України від 05.07.2011 № 330/151/809/434/146

ограничений относительно работы близких лиц. С другой стороны документ содержит и упрямочивающие нормы, касающиеся возможности получения подарков (пожертвований) и возможности для работы близких лиц в установленных законодательством случаях.

В пограничном ведомстве Украины чрезвычайно большое внимание отводится вопросу соблюдения ведомственных стандартов культуры пограничного контроля и пограничной службы. Приказом Администрации Госпогранслужбы определены составляющие ведомственных стандартов культуры пограничного контроля¹. Такими составляющими считается: правовая культура военнослужащих; культура информационного обеспечения пограничного контроля; культура осуществления пограничных формальностей. Способность компетентно обезопасить себя от коррупционных рисков определяется как стандарт правовой культуры в пунктах пропуска через государственную границу. С целью соблюдения такого стандарта детализируются обязанности персонала подразделений охраны государственной границы в пунктах пропуска через государственную границу и конкретизируются запреты персоналу на период несения службы.

Безусловно, антикоррупционным по своему духу является Закон Украины «О правилах этического поведения» от 17 мая 2012 г. В частности, статья 16 Закона определяет порядок действий в случае поступления предложения относительно неправомерной выгоды или подарка². Обращает на себя внимание и норма Закона, согласно которой нарушение лицами, уполномоченными во исполнение функций государства, правил этического поведения, определенных Законом, влечет за собой дисциплинарную, административную, уголовную и материальную ответственность.

Итак, сформулируем некоторые выводы. Готовность персонала к выполнению служебных задач путем использования социально одобряемых методов на основе чувства ответственности за последствия и результаты профессиональной деятельности определяет суть профессиональной этики правоохранительной деятельности. Заметим, что сотрудник правоохранительного органа застрахован от коррупционных воздействий только в случае, если он строит свою деятельность на основе внутреннего убеждения в недопустимости коррупционного поведения. В этом контексте вызывает беспокойство возможный дисбаланс между ценностями, руководящими поведением правоохранителей и современными условиями службы, характеризующимися сохранением влияния коррупционных рисков. Характеризуя антикоррупционный потенциал правового регулирования отношений относительно этического поведения работников правоохранительных органов, заметим, что профессиональные этические кодексы являются важнейшими нормативными актами, направленными на повышение уровня личной дисциплинированности, что и является превентивным механизмом в борьбе с коррупцией.

¹ Наказ Адміністрації Державної прикордонної служби України «Про затвердження відомчих стандартів культури прикордонного контролю» № 525 від 09.07.2009 р.

² Закон України «Про правила етичної поведінки» від 17.05.2012 р.

**СРАВНИТЕЛЬНАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА СТЕПЕНИ УЧАСТИЯ
ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ИНСТИТУТА ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА С
ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ, И ИХ ДОЛЖНОСТНЫМИ
ЛИЦАМИ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ НА ПРИМЕРЕ
ИССЛЕДОВАНИЯ СПЕЦИАЛИЗИРОВАННЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ
ОРГАНОВ И КОМИССИЙ ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РЕСПУБЛИКИ
ТАТАРСТАН**

Сегодня в правовой жизни России пристальное внимание уделяется непосредственному участию представителей института гражданского общества с органами государственной власти, органами местного самоуправления и их должностными лицами в сфере противодействия коррупции. Реализация данных отношений и вытекающие из них правовые и организационные задачи объединены общей целью – это повышение эффективности взаимодействия и функционирования органов власти и их должностных лиц с представителями института гражданского общества в целях своевременного, а также качественного решения вопросов по устранению коррупционных рисков. В связи с чем нами в марте-апреле 2011 года проводился мониторинг вовлеченности представителей институтов гражданского общества в деятельность специализированных антикоррупционных органов министерств и ведомств Республики Татарстан в целях определения состояния количественного и качественного показателя участия представителей институтов гражданского общества в деятельности специализированных совещательных, консультативных, координационных и экспертных антикоррупционных органов при министерствах и ведомствах Республики Татарстан и деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов.

Вместе с тем следует отметить, что проводилось настоящее исследование в период с сентября по октябрь 2012 года.

Мы, используя статистический метод, провели исследование сайта Правительства Республики Татарстан¹, с целью определения степени вовлеченности института гражданского общества в составе деятельности специализированных антикоррупционных органов (далее – CAO). В качестве специализированных антикоррупционных органов выступали министерства, комитеты, агентства и ведомства Правительства РТ. Оказалось всего 17–министерств, 2 – комитета, 3 – агентства и 15 – ведомств, при этом министерство энергетики и министерство внутренних дел по РТ выведены из состава министерств.

Анализ исследования представляется в форме таблицы, в которой указаны наименование органа государственного управления по отдельным сферам деятельности, наименование специального антикоррупционного органа и выходные данные нормативного правового акта о его учреждении, общее число членов CAO, представители институтов

¹ Правительство Республики Татарстан // <http://prav.tatar.ru>

гражданского общества и коэффициент вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность САО. Основным инструментальным средством проведенного мониторингового исследования состояния вовлеченности институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов государственной власти явился разработанный и предложенный П.А. Кабановым¹ показатель – коэффициент вовлеченности институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов государственной власти (Кв). Этот показатель рассчитывается путем деления общего количества вовлеченных представителей институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность на общее количество участников такой деятельности, отраженных в организационно-правовых и нормативных правовых актах о составе этих антикоррупционных органах.

Судя по полученной нами информации, не созданы специализированные антикоррупционные органы в следующих исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Государственная инспекция труда в Республике Татарстан, Некоммерческая организация «Ассоциация государственных автономных учреждений Республики Татарстан», Союз предпринимателей текстильной и легкой промышленности Республики Татарстан, РООР «Союз коммунальных предприятий Республики Татарстан», Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям, Министерство труда, занятости и социальной защиты, ГУП Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям РТ, ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров РТ», Главное архивное управление при КМ РТ.

Для сравнительного анализа структуры ведомственных специализированных антикоррупционных органов, которые отличаются друг от друга по количественному составу, нами было принято решение о разработке качественного показателя, объективно отражающего степень вовлеченности институтов гражданского общества в их антикоррупционную деятельность. Таким показателем стал коэффициент вовлечения представителей институтов гражданского общества в противодействие коррупции, в деятельность ведомственных специализированных антикоррупционных органов.

Из всей совокупности исследованных нами региональных специализированных антикоррупционных органов по степени участия мы выделили четыре крупные группы. В первую группу мы включили субъекты ведомственной антикоррупционной деятельности, в которых участие в такой деятельности не предусмотрено.

Во вторую группу вошли те субъекты антикоррупционной деятельности, в которых участие представителей институтов гражданского общества не значительно, то есть ниже среднереспубликанского показателя, или их участие в этих органах носит больше декоративный характер.

В третью группу включены специализированные субъекты региональной антикоррупционной политики, в которых участие представителей институтов гражданского общества является значительным, то есть выше рассчитанного нами среднереспубликан-

¹ Вовлеченность институтов гражданского общества в антикоррупционную деятельность органов публичной власти Республики Татарстан: Аналитический доклад / под ред. П.А. Кабанова и И.И. Бикеева. – Казань, 2011. – С. 5.

ского показателя $K_{\text{в}}$ равного 0,16, но не превышает данный показатель для Совета при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции, который на момент проведения исследования составлял 0,4. В четвертую группу вошли специализированные субъекты региональной антикоррупционной политики, в которых участие представителей институтов гражданского общества достаточно, для того чтобы у них была возможность стать активными участниками, а не сторонними наблюдателями, то есть выше, чем в Совете при Президенте Республики Татарстан по противодействию коррупции.

В первой группе ведомственных специализированных антикоррупционных органов, в которых представительство институтов гражданского общества не предусматривается или по каким-либо причинам отсутствует, т.е. коэффициент вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность комиссий равен 0, оказалось 18 органов. Это только ведомственные специализированные антикоррупционные органы, которые сформированы при исполнительных органах государственной власти Республики Татарстан: Министерство информатизации и связи, Министерство по делам молодежи, спорту и туризму, Министерство лесного хозяйства, ГУП Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям РТ, ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров РТ», Государственная инспекция труда в Республике Татарстан, Некоммерческая организация «Ассоциация государственных автономных учреждений Республики Татарстан», Союз предпринимателей текстильной и легкой промышленности Республики Татарстан, ООП «Союз коммунальных предприятий Республики Татарстан», Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Главное архивное управление при КМ РТ, Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство финансов, Министерство строительства, архитектуры и ЖКХ, Министерство экономики Республики Татарстан, Министерство транспорта и дорожного хозяйства, Государственный комитет Республики Татарстан по тарифам, Управление по охране и использованию объектов животного мира Республики Татарстан.

Хочется отметить, что в составе комиссии при руководителе Госалкогольинспекции Республики Татарстан по противодействию коррупции указывается общая численность членов специализированного антикоррупционного органа, где отдельно указывается 4 представителя общественных организаций, образовательных учреждений, институтов гражданского общества, то есть тут же возникает вопрос, четыре представителя в общем из перечисленных органов либо по 4 из каждого органа? Также спорной ситуацией является тот факт, что число представителей определено, а вот персонификации данных лиц нет. Исходя из п.3.2 Положения о Комиссии при руководителе Государственной инспекции Республики Татарстан по обеспечению государственного контроля за производством, оборотом и качеством этилового спирта, алкогольной продукции и защите прав потребителей по противодействию коррупции (Приложение № 1 к Приказу Госалкогольинспекции Республики Татарстан от 22.12.2011 г. № 272), где прописано, что в состав комиссии входят и представители общественности т.е. согласно данному Положению, формально они соблюдают то, что в комиссию входят представители института гражданского общества.

Далее, во второй группе, где участие представителей институтов гражданского общества не значительно, т.е $K_{\text{в}}$ от 0 до 0,16, оказалось 3 специализированных антикоррупционного органа. В эту группу вошли следующие ведомственные специализирован-

ные антикоррупционные органы: Министерство по делам молодежи, спорту и туризму ($K_{\text{в}}$ 0,090), Министерство экологии и природных ресурсов ($K_{\text{в}}$ 0,111), Инспекция государственного строительного надзора Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,111).

К третьей группе, где представительство институтов гражданского общества значительно, $K_{\text{в}}$ от 0,16 до 0,4 отнесены 12 специализированных антикоррупционных органа: Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу ($K_{\text{в}}$ 0,125), Министерство здравоохранения ($K_{\text{в}}$ 0,142), Управление по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,142), Министерство образования и науки ($K_{\text{в}}$ 0,166), Министерство строительства, архитектуры и ЖКХ ($K_{\text{в}}$ 0,166), Управление записи актов гражданского состояния Кабинета Министров Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,166), Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,166), Министерство культуры ($K_{\text{в}}$ 0,2), Государственная жилищная инспекция РТ ($K_{\text{в}}$ 0,2), Министерство юстиции ($K_{\text{в}}$ 0,222), Министерство информатизации и связи ($K_{\text{в}}$ 0,272), Главное управление ветеринарии Кабинета Министров Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,333).

В четвертую группу, где представительство институтов гражданского общества достаточно, не вошло ни одно министерство.

Сравнивая с проведенным исследованием в 2011 году, где общее число членов САО составляло – 245, представителей институтов гражданского общества составляло – 7 и при этом $K_{\text{в}}$ был равен 0,029., то в 2012 году совсем иные показатели, общее число членов САО составляет – 261, представителей институтов гражданского общества составляет – 27 и при этом $K_{\text{в}}$ равен 0,103. Если перевести это в процентное соотношение, то мы видим что в 2011 г. – 3%, а в 2012 г. количество лиц участвующих в деятельности специализированных антикоррупционных органов составило 10%.

К числу антикоррупционных органов следует также отнести и специальные комиссии по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов в составах таких комиссий так же предусматривается участие представителей институтов гражданского общества. В связи с этим нами также было проведено исследование степени участия представителей институтов гражданского общества в деятельности этих комиссий. Полученные данные были собраны в единую таблицу, после чего произошла их криминологическая группировка.

Используя уже разработанный нами показатель и его средние величины, порядок анализа и группировки специализированных антикоррупционных органов, мы применили и для оценки показателя вовлеченности институтов гражданского общества при исследовании структуры комиссий по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов. В результате проведенной нами группировки полученных результатов выяснилось, что к первой группе, где показатель вовлеченности институтов гражданского общества в деятельность комиссий по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов равен 0 оказалось 7 органов. В эту группу вошли комиссии при следующих органах государственной власти: Министерство сельского хозяйства и продовольствия, Министерство финансов, Министерство строительства, архитектуры и ЖКХ, Министерство экономики Республики Татарстан, Министерство транспорта и дорожного хозяйства, Государственный коми-

тет Республики Татарстан по тарифам, Управление по охране и использованию объектов животного мира Республики Татарстан. К тому же не имеют представителей институтов гражданского общества комиссии по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов 11 органов власти: Министерство информатизации и связи, Министерство по делам молодежи, спорту и туризму, Министерство лесного хозяйства, ГУП Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям РТ, ГУП «Агентство по развитию международного сотрудничества при Кабинете Министров РТ», Государственная инспекция труда в Республике Татарстан, Некоммерческая организация «Ассоциация государственных автономных учреждений Республики Татарстан», Союз предпринимателей текстильной и легкой промышленности Республики Татарстан, РООР «Союз коммунальных предприятий Республики Татарстан», Уполномоченный по правам ребенка в Республике Татарстан, Главное архивное управление при КМ РТ.

Во вторую группу вошли комиссии по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов, где участие представителей институтов гражданского общества не значительно, т.е. $K_{\text{в}}$ от 0 до 0,16 оказалось 5 комиссии. В эту группу вошли комиссии при следующих органах государственной власти: Министерство по делам гражданской обороны и чрезвычайным ситуациям ($K_{\text{в}}$ 0,083), Министерство здравоохранения ($K_{\text{в}}$ 0,111), Министерство промышленности и торговли ($K_{\text{в}}$ 0,125), Главное управление ветеринарии Кабинета Министров Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,125), Управление записи актов гражданского состояния Кабинета Министров Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,125).

В третьей группе, где представительство институтов гражданского общества значительно, т.е. $K_{\text{в}}$ от 0,16 до 0,4 оказалось 13 комиссий по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов. Здесь расположились комиссии при таких органах публичной власти как: Комитет Республики Татарстан по социально-экономическому мониторингу ($K_{\text{в}}$ 0,166), Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,166), Агентство инвестиционного развития Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,2), Управление по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,2), Министерство экологии и природных ресурсов ($K_{\text{в}}$ 0,25), Министерство образования и науки ($K_{\text{в}}$ 0,25), Министерство труда, занятости и социальной защиты ($K_{\text{в}}$ 0,25), Министерство культуры ($K_{\text{в}}$ 0,272), Управление государственных закупок РТ ($K_{\text{в}}$ 0,285), Министерство юстиции ($K_{\text{в}}$ 0,3), Госалкогольинспекция РТ ($K_{\text{в}}$ 0,3), Государственная жилищная инспекция РТ ($K_{\text{в}}$ 0,333), Инспекция государственного строительного надзора Республики Татарстан ($K_{\text{в}}$ 0,333).

В четвертой группе, где представительство институтов гражданского общества достаточно, где $K_{\text{в}}$ от 0,4 и выше, комиссии по соблюдению требований к служебному поведению (государственных или муниципальных) служащих и урегулированию конфликта интересов не оказалось.

Сравнивая с проведенным исследованием в 2011 году, где общее число членов САО составляло 220, представителей институтов гражданского общества – 18 и при этом $K_{\text{в}}$ был равен 0,082, то в 2012 году показатели распределились следующим образом: общее

число членов САО составило 215, т.е. на 5 участников меньше, чем за 2011 год, представителей институтов гражданского общества – 33, что наоборот увеличивает показатель участников на 15 представителей общественности и при этом $K_{\text{н}}$ равен 0,153. Аналогично сравнивая показатели за 2011 г. с переводом в процентное соотношение, то мы видим что в 2011 г. количество лиц участвующих в деятельности специализированных антикоррупционных органов составляло 8%, а в 2012 г. этот показатель составил 15%. Проведенное нами исследование форм взаимодействия институтов гражданского общества с органами публичной власти в сравнении с аналогичным исследованием проведенное нами в 2011 году, позволило сделать вывод о том, что показатели антикоррупционного взаимодействия органов государственной власти и их должностных лиц с институтами гражданского общества положительно прогрессируют в увеличении численности составов его участников как со стороны государственных и муниципальных служащих, так и представителей институтов гражданского общества.

Шагиахметова А.Х.,

*канд. социол. наук, доцент кафедры СПД,
ИЭУП (г. Казань)*

Лидерство как источник формирования гражданской активности

Гражданская активность в современных условиях является необходимым условием формирования здорового гражданского общества. Сегодняшний день требует инициативных граждан, заинтересованных в решении многочисленных проблем, стоящих перед органами местного самоуправления. Не смотря на то, что каждый гражданин не может, да и, порой, не хочет быть субъектом местного самоуправления, существуют индивиды, способные объединить людей и выразить их мнение. В основе гражданской инициативности таких людей лежат лидерские способности. К сожалению, достаточно большое количество людей, согласно данным проведенного социологического исследования среди организаций г. Казани, ни при каких обстоятельствах не хотят быть лидерами. Несмотря на всю социальную привлекательность положения лидера, они предпочитают роли ведомых и отмечают не столько преимущества, сколько недостатки роли и положения лидера, связанных с повышенной ответственностью. Сознание современного россиянина переполнено различными народными мудростями, нередко с таким смыслом, как «инициатива наказуема», «лучшее – враг хорошего», «от добра – добра не ищут», «не раскачивайте лодку» и т.п.. В общественном сознании 70% россиян крепко укоренилось мнение о том, что успешные руководители – это особые люди, наделенные навыками лидерства самой природой (ВЦИОМ, 2010¹). Этим объясняется низкая гражданская активность большей части россиян.

Лидерство представляет собой одно из самых интересных социальных явлений. Люди становятся лидерами, проявляя нравственные качества и организаторские способности в определенных ситуациях. Проявления лидерства можно увидеть на уровне малых

¹ Начальниками не рождаются? Пресс-выпуск №1812 // <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=111846>

групп, в политике, экономике и т.д., – оно существует везде, где имеются более или менее устойчивые объединения людей и необходима организация деятельности.

Лидерство – понятие, имеющее множество значений и использующееся для описания широкого круга явлений. В социологии оно определяется как оказание влияния или осуществления власти в социальных коллективах. Единого определения лидерства нет, так за последние 50 лет было предложено более 65 систем классификации определений лидерства. Однако, несмотря на противоречия, для большинства теоретиков лидерство является феноменом, описывающим процессы влияния в группах или организациях, направленное на координацию групповых действий и отношений в ходе достижения групповой цели.

Лидером становится тот индивид, который сумеет наиболее точно понять и выразить желания социальной общности, участников взаимодействия. Последователи добровольно признают сложившийся расклад сил и влияние, которое оказывает на них лидер, осознают границы этого влияния и его целесообразность. Лидерство – механизм объединения групповой деятельности, когда индивид или часть социальной группы выполняет роль лидера, то есть организует, направляет работу всей группы, которая ожидает, принимает и поддерживает его действия.

Лидерство – универсальный по своей природе феномен общественной жизни. Оно существует всегда и везде. При решении каждой отдельной проблемы может появиться свой тип лидера. Основная задача лидера в рамках проблемы местного самоуправления – это вызывать активность, устранять пассивность, вовлекать граждан в решение местных проблем и управление. Поскольку подобная компетенция редка среди обычных людей, данная задача ложится на плечи современных руководителей. Руководители обладают тем набором полномочий, которые позволяют не только организовывать и контролировать людей, но и воодушевить и поощрить самосовершенствование работников, развить в них лидерские качества, гражданскую активность. Но чтобы выполнить подобную задачу руководитель и сам должен быть лидером. Так возникает проблема управленческого лидерства.

Как руководитель, управленческий лидер использует свои законные полномочия и статусную власть для эффективного решения организационных задач, а как лидер он использует силу личностного влияния на подчиненных. Управленческий лидер имеет больше возможностей эффективно управлять организацией, чем просто руководитель или неформальный лидер, не имеющий статусной власти. Основными функциями управленческого лидера как руководителя являются планирование, управление подчиненными, мониторинг деятельности, выявление проблем, разрешение проблем, как лидера – определение направления (общее видение цели, стратегия, формирование организационной культуры), объединение людей (формирование и управление коммуникацией, построение коалиций, создание связей), мотивация и побуждение (стимулирование активности и творчества, поддержание ценностей и эмоций, обучение).

Управленческое лидерство – это отношение между руководителем и подчиненными, основанными не столько на статусной власти менеджера, сколько на уважении друг друга и согласии относительно общих целей, сложившихся формальных и неформальных ролей, сил и влиянии. Данные отношения выходят за рамки формального руководства посредством обогащения содержания преимуществами неформального лидерства при наличии возможностей минимизации ограничений последнего. Управленческое лидерство

тво – особый тип социального взаимодействия между объектом и субъектом управления, который на основе сочетания различных источников символической власти побуждает людей к достижению организационно важных целей.

Современный руководитель должен уметь создать такую среду, где принятие решений и лидерство осуществляют все работники, где и когда это необходимо. Руководитель как лидер должен уметь показать работникам дальнейшую перспективу и ощущение цели для организации, придать смысл их усилиям в рутинной ежедневной работе. Требования к руководителю как к управленческому лидеру состоят в способности выработать в людях способность адаптироваться, чтобы работать творчески в быстро и постоянно меняющейся среде, что требует от руководителя умения противодействовать склонности людей к зависимости и пассивности. Управленческий лидер не должен быть лишь единственным источником творчества, новаторства и самоорганизации в своей организации или группе, такими качествами должны обладать и его работники.

Заложено ли лидерство в природе человека от рождения или оно приобретает под воздействием среды? Является ли лидерство уделом избранных или присуще каждой личности и может быть развито при благоприятных условиях? Жизненный опыт многих успешных людей говорит о том, что лидерами не рождаются, а становятся. Поэтому задача воспитания гражданской инициативности и активности вполне реальна, даже в «пассивных» российских гражданах. Процесс становления гражданской инициативы не должен быть односторонним, исходящим только от людей, государственная власть также должна быть заинтересована в преодолении отчуждения личности в управлении своей страной. Подобную проблему и призвана решить реформа местного самоуправления, а также созданная Общественная палата РФ, членами которой являются лидеры из всех сфер общественной жизни.

Развитие гражданской инициативы лежит в двух плоскостях, первая – это внутренняя, представляющая социально-психологические характеристики индивида, вторая – внешняя, представляющая собой окружение человека в лице организации и государства в целом. Если внутреннего потенциала недостаточно для проявления гражданской активности, то поспособствовать ее выработке может как талантливый руководитель, так и правильная государственная политика по развитию социальной и политической культуры граждан.

Шайхутдинова Ф.Г.,

учитель начальных классов,

*Муниципальное бюджетное образовательное учреждение для детей дошкольного и
школьного возраста «Алексеевская начальная школа – детский сад №4» Алексеевского
муниципального района Республики Татарстан.*

Формирование антикоррупционного образования в начальных классах

Работа по формированию антикоррупционного образования ведется и в начальной школе. Надо отметить, что я очень аккуратно подхожу к проблематике, следуя к принципу «Не навреди!» С младшими школьниками говорю о совести, честности, необходимости

правильного поведения, о любви к Родине, ответственность за ее судьбу. Однако термины «коррупция» и «антикоррупция» не применяю. Соблюдаю строгий учет возрастных особенностей учащихся. В ходе воспитательных бесед со школьниками, внеклассных мероприятий закладываю положительное отношение к «хранителям порядка, формирую образец моральных качеств, общечеловеческих ценностей, к которому необходимо стремиться. Главное понятие здесь «Что такое хорошо и что такое плохо?», «Что такое честность?», «Что такое справедливость?». Проводила классный час «Что такое хорошо и что такое плохо?», с целью воспитать потребности в здоровом образе жизни, через сатиру и юмор показать отрицательное влияние вредных привычек на здоровье и моральный облик человека. Классный час проводился в виде устного журнала. Проводила игру: «Хорошо и плохо». Задача была поставлена оценить поступки и действия с двух позиций «Хорошо это или плохо». Учебными предметами, содержание которых прямо или косвенно влияет на осмысление младшими школьниками различных социальных явлений (в том числе и связанных с такими понятиями, как польза, обмен, подарок, благодарность, т.е. с теми терминами, которые в современном обществе ассоциируются с коррупцией), являются «Литературное чтение» и «Окружающий мир». Ряд слов, значение которых может быть освоено через жизненный опыт и обсуждение, осмысление их на уроках: праздник, событие, подарок, услуга, польза, благодарность, великое слово «спасибо», бескорыстие.

Программа по литературному чтению в начальной школе разработана в контексте формирования нравственных ценностей на основе изучения высокохудожественных произведений. Таким образом, сам предмет «Литературное чтение» имеет большое значение в решении задач воспитательного характера, в том числе и антикоррупционного воспитания в начальной школе. Литература как часть культурного наследия знакомит школьников с нравственно-эстетическими ценностями своего народа, способствует формированию личностных качеств, соответствующих национальным и общечеловеческим образцам. Освоению читателями – младшими школьниками нравственных ценностей способствуют произведения, изучаемые на уроках литературного чтения в различных учебно-методических комплектах, а также система вопросов и заданий (методический аппарат учебников), обращенный к жизненному опыту ребенка, к его проблемам. В течение первого года обучения учащиеся получают нравственные представления о доброте и сострадании, об ответственности за слабого, о сердечном отношении друг к другу и ко всему живому, о великодушии, настойчивости и смелости.

В течение второго года обучения получают нравственные представления о любви к родному краю, малой родине, об ответственности за родных и близких, о сердечности и совестливости.

В течение третьего года обучения учащиеся получают нравственные представления об ответственности человека за свою судьбу, о великодушии, о защите Родины, талантливости и щедрости русского человека.

В течение четвертого года обучения учащиеся получают нравственные представления о самопожертвовании, отваге, благородстве, об ответственности за тех, кто поверил тебе, о понятии вины человека.

Могу предложить перечень литературных произведений, изучаемых во 2 классе, которые могут быть использованы в рамках антикоррупционного просвещения.

Нравственные представления и качества	1-й класс	2-й класс	3-й класс	4-й класс
Гуманизм, человечность, великодушные, сердечность, добродушие	И.А. Крылов. «Чиж и голубь», Л.Н. Толстой. «Лев и мышь» и др.	Н. Артюхова. «Большая береза», В. Драгунский. «Надо иметь чувство юмора», В. Берестов. «Бабушка Катя» и др.	Русские народные сказка «Сивка-бурка», «Хаврошечка», «Царевна лягушка», К. Паустовский. «Заячи лапы» и др.	Д. Мамин-Сибиряк. «Приемыш», «Серая шейка», С. Аксаков. «Аленький цветочек», А.С. Пушкин. «Сказка о царе Салтане...», К. Паустовский. «Растрепанный воробей»
Долг, ответственность	И. Токмакова. «Это ничья кошка», В. Осеева. «Синие листья», «Печень», Л.Н. Толстой. «Старый дед и внучек» и др.	М. Зощенко. «Не надо врать», русские народные сказки «Гуси-лебеди», «Сестрица Аленушка и братец Иванушка», Л. Толстой. «Прыжок», «Акула» и др.	Е. Шварц. «Сказка о потерянном времени», А. Платонов. «Неизвестный цветок», П. Ершов. «Конек-горбунок» и др.	А. Сент-Экзюпери. «Маленький принц», О. Генри. «Дары волхвов», А.С. Пушкин. «Сказка о золотом петушке» и др.
Совесть, сочувственность	Л. Толстой. «Косточка», «Старый дед и внучек», русская народная сказка «Лиса и козел» и др.	Б. Заходер. «Серая Звездочка», Н. Артюхова. «Большая береза», А. Чехов. «Мальчики» и др.	Б. Житков. «Как я ловил человечков», К. Паустовский. «Теплый хлеб», Р. Киплинг. «Маугли» и др.	Ю. Нагибин. «Заброшенная дорога», А.С. Пушкин. «Сказка о царе Салтане...» и др.

Например, при изучении темы И.А. Крылова «Чиж и Голубь» целью было расширить понятие о человеческих пороках и достоинствах. Когда дети отвечали на вопросы: как вы оцениваете поведение молодого голубя? Каждый старался отвечать на вопрос честно. Дети дали характеристику голубю (самоуверенный, бесчувственный, равнодушный, эгоист, злорадствовал). Если бы человек поступил подобным образом, что вы о нем скажете? Они сделали вывод: не радуйся чужой неудаче, не злорадствуй. В 4 классе изучаются рассказы и стихи, в которых отражаются элементы нравственного воспитания. Например: в стихотворении «Требуется друг» А. Барто поднимает серьезную тему. Она ведет откровенный разговор об отношениях между ребятами, о настоящей и мнимой дружбе. О девочке, с которой никто не хочет дружить, потому что ее дружба никогда не бывает бескорыстной. Прочитав стихотворение, дети рассматривают правильно ли эти поступки. На основе этого стихотворения дети сделали вывод: друга надо находить не по его достоинствам, надо уметь дружить бескорыстно.

При изучении сказок А.С. Пушкина я использую инсценировки. В сказке «О царе Салтане» из трех сестер две оказалась злыми, коварными и завистливыми. Обманом, хит-

ростью, заставили бросить в океан младшую сестру с сыном, дети с интересом инсценировали сказки Пушкина. Они старались передать характер героев и содержание сказки и сделали вывод, что справедливость всегда восторжествует, и добро побеждает зло.

В 3–4-х классах приведенные ниже народные пословицы могут стать и частью урока литературного чтения, и темой классного часа.

Хорошо тому добро делать, кто его помнит.

Рука руку моет, и обе белы живут.

Милость велика, да не стоит и лыка.

Своего спасибо не жалея, а чужого не жди.

Худого человека ничем не уважишь.

Лучше не дари, да после не кори.

Тонул – топор сулил, вытащили – топорича жаль.

Плохо не клади, вора в грех не вводи.

Дорого яичко к Христову дню.

Не в службу, а в дружбу.

В предмете «Окружающий мир» Федеральным государственным стандартом в разделе «Человек и общество» предусмотрено изучение ряда тем, способствующих формированию компонентов антикоррупционного сознания. Это такие темы, как:

– Общество – люди, которых объединяет общая культура и которые связаны друг с другом совместной деятельностью во имя общей цели.

– Человек – член общества. Взаимоотношения человека с другими людьми. Культура общения. Уважение к чужому мнению. Человек – создатель и носитель культуры. Внутренний мир человека: общее представление о человеческих свойствах и качествах.

– Семья – самое близкое окружение человека. Семейные традиции. Взаимоотношения в семье и взаимопомощь членов семьи. Оказание посильной помощи взрослым. Забота о детях, престарелых, больных – долг каждого человека. Хозяйство семьи. Родословная. Имена и фамилии членов семьи.

– Младший школьник. Правила поведения в школе, на уроке. Обращение к учителю. Классный, школьный коллектив, совместная учеба, игры, отдых.

– Дружья, взаимоотношения между ними; ценность дружбы, согласия, взаимной помощи. Правила взаимоотношений с взрослыми, сверстниками, культура поведения в школе и других общественных местах.

В результате изучения раздела «Человек и общество» у учащихся должны быть сформированы четкие представления о добре и зле, чести и бесчестии, справедливости и несправедливости. Каждый человек обязательно должен знать и изучать свои права и обязанности. Наша жизнь, особенно в нынешний период, настолько сложна и многообразна, что изучение азов правоведения необходимо начинать практически с раннего детства. И первая встреча с миром прав в нашей школе начинается с начальных классов. Исходя из особенностей психофизиологии данного возраста наиболее эффективная форма изложения – это сказки, истории, рассказы. Поэтому знакомство младших школьников с понятием «Коррупция» я стараюсь преподнести в форме театрализованных представлений. Важно и то, что я занимаю не ведущую роль наиздателя, а играю роль сопутствующую, – т.е. проводника знаний, предоставляя возможность детям занять главную роль, в которой они как бы делятся нужной информацией

с младшими по возрасту. Это помогает ребятам не только изучить свои права, но и научиться ориентироваться в самостоятельной жизни, подготовиться к изучению правоведения в дальнейшем более глубоко и в деталях. Можно провести целый цикл занятий «Гражданская академия», где строгая, но интересная Страна прав раскрывает перед нами врата в Мир прав, свобод и обязанностей, приурочив каждое из занятий к одной из акций («Образование – всем детям», «Защита», «Дети улиц», «За здоровый образ жизни», «Защита»)

Шедий М.В.,

*канд. социол. наук, доцент, доцент кафедры политологии,
государственного и муниципального управления Орловского филиала
ФГБОУ ВПО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ», докторант Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте РФ*

Социальные факторы институционализации коррупции в российском обществе

Первопричина коррупционного поведения заключается в самой природе социальных отношений. Питательной средой коррупции являются жизненно важные для индивида и социума социальные и духовные составляющие – потребности, ценности, социально-обменные процессы и т.д. Императивные, в силу своей естественной значимости, они даже при незначительном искажении и одновременной деформации социального контроля могут вовлекать индивида и общество в социально деструктивную деятельность.

К социальным факторам институционализации коррупции в современном российском обществе следует отнести: исторические предпосылки развития страны; менталитет социума; характер взаимоотношений общества и власти; эффективность антикоррупционной политики государства; степень социальной дифференциации; моральная деградация общества. Рассмотрим сущность некоторых из перечисленных факторов, и первый из них – исторические, цивилизационные предпосылки развития страны.

Исследование коррупции как социального явления невозможно без детального рассмотрения ее цивилизационной составляющей. Цивилизационные основы в любом обществе неразрывно связаны с его ценностями и нормами, культурой, правовыми и социально-политическими институтами и традициями, сформированными на протяжении всей истории и продолжающими видоизменяться и корректироваться в настоящее время. Именно цивилизационная принадлежность государств и народов выступает детерминирующим фундаментом, как для правовых, так и противоправных действий. При этом цивилизационные приоритеты обладают инерционностью, консервативностью и устойчивостью, имеют глубинный, фундаментальный, детерминирующий характер.

В зависимости от того, на какой стадии экономического развития находится государство (типа экономических отношений, степени развитости рыночных отношений, политического строя), какие социально-экономические потрясения произошли (кризисы власти, экономические кризисы, смены направления развития) у социума складывается определенное отношение к коррупции, вызванное положением населения, уровнем жизни в текущих условиях.

Взрывной тип подъема и широкое распространение практически всех видов социальных девиаций, в том числе коррупции, характерны для периодов радикальной реорганизации общественно-экономического строя любой политической направленности. С. Булгаков свидетельствует, что «после кризиса политического наступил и кризис духовный... русское общество находится... в оцепенении, апатии, духовном разброде, унынии», русская гражданственность омрачается «необычайным ростом преступности и общим огрублением нравов...»¹.

Действительно, легитимность коррупционных проявлений в ментальности российских граждан связана с историческими особенностями развития российского общества, наличием устойчивых культурных традиций, характеризующихся аскрептивностью (достиженчеством, необремененным жестким ограничением средств) и патернализмом (формализованным покровительством и созданием предпочтений по отдельным основаниям), а также ценностными ориентациями постреформационного периода, культивирующего потребление и гедонизм.

Первым шагом в нравственной деградации общества постсоветского периода, совпавшего с началом перестройки, постепенным разрушением территориальной целостности государства, переходом от всеобщего отрицания частной собственности на средства производства к ее утверждению в системе экономических и политических отношений стало признание массовым сознанием утверждения – «разрешено все, что не запрещено законом». Это стало главной и решающей заповедью современной российской действительности, императивом, который оказался привлекательным для практически всего социума. Данный постулат превратился в руководящий принцип к действию для большинства, а выполнение этого принципа перестало выступать в качестве отклонения от нормы. То, что противоречило норме, стало самой нормой, то есть коррупция из особой формы девиантного поведения постепенно превращается в своего рода норму поведения современного социума. Суть проблемы состоит не в отсутствии в обществе меньшинства, которое способно противостоять этому явлению, а скорее в желании большинства принять этот процесс в качестве нормы, выгодной для всех социальных страт.

Кроме того, предрасположенность к коррупции определяется теми нормами и установками поведения, системой ценностей, которые были характерны для страны или народа на протяжении длительного периода существования. История показывает, что для российского менталитета всегда была характерна высокая предрасположенность к коррупции, в связи с присутствием в нем таких слабых черт как: разобщенность, низкая самодисциплина и неспособность к самоорганизации без подчинения и принуждения, правовой нигилизм, патернализм и подданническая культура, максимализм и метания от крайности к крайности².

¹ Булгаков С.Н. Героизм и подвижничество (Из размышлений о религиозной природе русской интеллигенции). М.: Русская книга. 1992.

² Мостовая И.В., Скорик А.П. Архетипы и ориентиры российской ментальности // Полис. – 1995. – №4. – С. 69–76; Кессиди Ф.Х. О парадоксе России // Вопросы философии. – 2000. – № 6; Гудков Л.Д. Негативная идентичность. Статьи 1997–2002. М., 2004; Левада Ю.А. Ищем человека: Социологические очерки. 2000–2005. М.: Новое издательство. 2006; Гудков Л.Д., Дубин Б.В., Зоркая Н.А. Постсоветский человек и гражданское общество. М.: Московская школа политических исследований. 2008; Ментальность россиян: (Специфика сознания больших групп населения). М.: АСТ. 1997; Розов Н.С. Российский менталитет: наиболее конструктивные концепции и их критика // Мир России. – 2011. – № 2.

Не в меньшей мере рост значения «приземленных», а порой и примитивных ценностей является результатом социальной адаптации значительной части населения к кризисам и социальным невзгодам.

Влияние социальных проблем на общественную психику определялось в 2009 г. финансово-экономическим кризисом: 49,7% отметили снижение уровня оплаты труда и ухудшение своего материального положения; 26,2% – проблемы, возникшие в сфере трудовой занятости¹. Рост оптимистических взглядов на ближайшее будущее, наблюдавшийся в течение нескольких прошлых лет, сменился преобладанием пессимистических ожиданий: 20,1% опрошенных надеются на улучшение условий жизни в 2010 г., а 25% – полагают, что условия жизни в ближайшей перспективе будут ухудшаться².

Избирательный характер российского законодательства, его двойные стандарты, несправедливость судебной системы, беззаконие и безнаказанность власти не позволяют людям почувствовать уверенность в завтрашнем дне, формируют страх и неуверенность за себя и близких. Соответственно, человек старается в первую очередь удовлетворить свои материальные потребности посредством собственного участия в коррупционных отношениях, не считая, что это является преступлением, а воспринимая как объективную необходимость агрессивной реальности российского общества.

Следствие этого в социуме формируется двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно-неприемлемой, что всячески поддерживается и обыденной моралью, и прессой, и политической практикой, эксплуатирующей антикоррупционную тематику. С другой стороны, коррупция, особенно низовая, является принимаемой «по умолчанию» частью быта: продолжают существовать зоны, почти закрытые для действий правоохранительных органов, обвинения в коррупции стали настолько обыденными, что грань между нормой и отклонением стирается.

И. Клямкин и Л. Тимофеев отмечают, что в России предубежденно-подозрительное отношение к теневому экономическому поведению сменяется чувством понимания и солидарности³. Подавляющее большинство россиян (86%) считает проблему борьбы с теневой экономикой и коррупцией или самой важной или одной из важнейших, однако почти у 40% сохраняется положительное или нейтральное отношение к прямому или косвенному участию в теневой практике⁴.

Одним из социальных факторов, определяющих предрасположенность социума к коррупции, является особенность характера взаимоотношений общества и власти.

Кризис доверия как кризис убежденности в честности и порядочности, веры в искренность и добросовестность российской власти и есть то главное, что определяет отношения российских граждан к власти и институтам государства. Ю. Нисневич утверждает, что наличие кризиса доверия как внутри страны, так и со стороны внешнего мира, – это наиболее значимая специфика и отличительная «национальная особенность» России на

¹ Бойков В.Э. Социально-политические ценностные ориентации россиян: содержание и возможности реализации // Социологические исследования. – 2010. – № 6. – С. 28.

² Там же.

³ См.: Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. – М.: РГГУ, 2000. – С. 243.

⁴ См.: Там же. – С. 217, 225.

сегодняшнем этапе ее развития¹. При этом реально имеет место кризис доверия не к государству как таковому, а к действующей власти, политическим руководителям страны и руководимым ими государственными органами.

То, насколько велико доверие народа к власти, определяет то, насколько готов народ этой власти подчиняться. Иначе говоря, легитимна та власть, которая качественно выполняет свои обязанности, заботясь о благосостоянии народа и процветании страны. В противном случае ценность этой власти для народа минимальна. Соответственно, желание следовать законам, издаваемым такой властью, у народа также не возникает. Если народ пренебрегает властью, ее законами, это создает почву для развития коррупционных отношений. Люди не рассчитывают на то, что власть решит их проблемы, предпочитая делать это самостоятельно.

Действительно, кризис доверия – это социально агрессивная среда, которая разъедает взаимосвязи между обществом и властью. Общество затыкает политическая апатия, под слоем которой накапливается социальная агрессия. Так по данным Левада-Центра 62% российских граждан «живет, полагаясь только на себя и избегая вступать в контакт с властью», и уже 13% готовы принимать участие в массовых акциях с политическими требованиями, а 34% считает, что «страна движется по неверному пути»².

Для России характерно то, что народ не воспринимает власть как защитника своих интересов. Скорее власть ассоциируется с коррупцией, мздоимством, преследованием собственных интересов, а не интересов народа. Власть выступает лишь некоторым ограничителем того, чтобы в стране не начался полный хаос. Отсюда, и столь негативное отношение к коррупции в высших эшелонах власти, когда люди понимают, что здесь коррупптанты напрямую действуют в ущерб всему народу в «особо крупных масштабах».

По результатам исследований различных социологических центров уровень доверия российского общества практически ко всем политическим и государственным институтам является устойчиво низким. При этом больше половины российских граждан (55%) считает, что государство не служит их интересам³. Но наиболее рельефно характеризует отношение российского общества к власти тот факт, что свыше 60–70% российских граждан не просто не доверяют, а боятся правоохранительных органов и, прежде всего, полиции – самого повседневного и бытового представителя государственной власти.

Итак, выделенные нами некоторые социальные факторы в совокупности оказывают влияние как на социум в целом, так и на отдельные социальные группы, формируя, таким образом, определенное отношение к коррупции (одобрительное или неодобрительное), характеризующееся степенью предрасположенности к данному явлению каждого отдельного индивида.

¹ Нисневич Ю.А. Кризис доверия как доминантный для России социально-политический фактор. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.hse.ru/org/persons/67470>

² Протестное движение в России. Истоки, динамика, результаты. М.: Левада-Центр. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.levada.ru/sites/default/files/movementreport_2.pdf

³ Отношения общества и государства в глазах россиян. Пресс-выпуск Левада-Центр 16.03.2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.levada.ru/press/2010031602.html>

Научное издание

ДИАЛЕКТИКА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Материалы

II Всероссийской научно-практической конференции

7 декабря 2012 г.

Материалы статей публикуются в авторской редакции

Главный редактор Г.Я. Дарчинова
Технический редактор О.А. Аймурзаева
Дизайнер Г.И. Махмутова

ISBN 978-5-8399-0449-1



Подписано в печать 21.12.12. Формат 60х84 1/16.
Гарнитура Times NR, 8. Усл. печ. л. 17,67. Уч.-изд. л. 20,52.
Тираж 150. Заказ № 11.

Издательство «Познание»
Института экономики, управления и права
420111, г. Казань, ул. Московская, 42
Тел. (843) 231-92-90
Отпечатано с готового оригинал-макета в типографии
Института экономики, управления и права (г. Казань)
420108, г. Казань, ул. Зайцева, 17