

Международный антикоррупционный комитет
Международная академия корпоративной безопасности
Всемирная Академия работодателей

Комиссия Государственной Думы Российской Федерации
по законодательному обеспечению противодействия коррупции
Министерство внутренних дел Российской Федерации
Департамент экономической безопасности и противодействия коррупции
Торгово-промышленной палаты Российской Федерации
Российская Академия наук
Академия правовых наук Украины
Московский государственный университет имени М. В. Ломоносова
Московская академия государственного и муниципального управления

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ – ГЛАВНОЕ УСЛОВИЕ УТВЕРЖДЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

Том 1 (39)

Москва — 2009

Научное издание
Межведомственный научный сборник

Т. 1(39)

*Свидетельство о государственной регистрации печатного
средства массовой информации: серия КВ № 3981*

ББК 67.9 (4 УКР) 408
УДК 343.37 (477)

Рекомендовано к печати
Экспертным Советом
Международного антикоррупционного комитета
30 июня 2009 г, протокол № 14,
Ученым Советом
Международной академии корпоративной безопасности
7 июля 2007 г., протокол № 7

Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства. Межведомственный научный сборник / Главный редактор А.И.Комарова. М. 2009. Том 1(39). 576 с.
ISBN 966-7176-23-1

Для сотрудников правоохранительных, контрольных и судебных органов, спецслужб, иных государственных и негосударственных органов, общественных организаций и объединений, политиков, ученых, специалистов-практиков, студентов, аспирантов и преподавателей высших и других образовательных учреждений, а также широкого круга читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции в России и в мире.

ББК 67.9 (4 УКР) 408
УДК 343.37 (477)

ISBN 966-7176-23-1

© Международный антикоррупционный комитет
© Авторы
© Издательский Дом «Ра», 2009

**ЗАМЕСТИТЕЛЬ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

103426, Москва, Б. Дмитровка, 26

«03» июня 2009 г.

№ 26 – 13/226

Председателю Международного
антикоррупционного комитета,
профессору
А. И. Комаровой

117303 г. Москва,
ул. Керченская, д. 1а, корп. 3, к. 1509

Уважаемая Алина Ивановна!

Руководство Совета Федерации признательно Вам за вносимый Международным антикоррупционным комитетом вклад в содействие реализации Национального плана противодействия коррупции и преодоление ее последствий, как главного условия утверждения правового государства.

В настоящее время нами, в плановом порядке, подготовлен к изданию сборник информационно-аналитических материалов по противодействию коррупции, в котором публикуются материалы о коррупции и ее причинах. Значительное внимание уделено правовому регулированию борьбы с коррупцией, а также совершенствованию стратегии и правовой основы борьбы с этим явлением.

Кроме того, в сборнике приводятся нормативные правовые акты, касающиеся борьбы с коррупцией, некоторые законопроекты, итоги законодательной деятельности Совета Федерации за период работы весенней сессии 2009 года.

Публикация книги — Межведомственного научного сборника: *«Преодоление коррупции — главное условие утверждения правового государства»* — подтверждение того, что *«Национальный план противодействия коррупции»*, утвержденный Президентом РФ Д. Медведевым 31.07.2008 г. — в действии и становление правового государства в России — это реализация «синхронных, совместных, солидарных» действий власти и институций гражданского общества.

С уважением,

Ю. Л. Воробьев

«Национальный план
противодействия
коррупции» — в действии.

Утв. Президентом РФ Д. Медведевым 31.07.2008.

Книга — Межведомственный научный сборник

**«Преодоление коррупции —
главное условие утверждения
правового государства»**

том 1 (39)

подготовлена при поддержке руководства:

- Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;
- Ленинградской области;
- Новосибирской области;
- Пензенской области;
- Научно-исследовательского института «Проблемы человека»;
- Российского философского общества;
- Института теории и истории педагогики Российской академии образования;
- Международного славянского института;
- Фонда «Антимафия»;
- Национального Совета женщин Украины;
- Общероссийского общественного движения «Женщины во власть»;
- Центрального Российского Дома знаний.

Редакционный Совет

- КОМАРОВА А. И.** — Главный редактор, председатель Международного антикоррупционного комитета, ректор Международной академии корпоративной безопасности, доктор философских наук, профессор, академик Международной академии интегративной антропологии
- ВОЛКОВ А. Н.** — Председатель Комиссии Государственной Думы РФ по законодательному обеспечению противодействия коррупции
- ИЛЮХИН В. И.** — Заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по безопасности, доктор юридических наук, академик Международной академии информационных процессов и технологий, член-корреспондент Международной Славянской Академии
- ГУДКОВ Г. В.** — Заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности, председатель Совета партии «Справедливая Россия» по противодействию коррупции
- НУРГАЛИЕВ Р. Г.** — Министр внутренних дел Российской Федерации, заместитель председателя Национального антитеррористического комитета РФ, член президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, кандидат экономических наук
- МИСЮРА В. Ф.** — Секретарь Исполкома Совета политической партии «Справедливая Россия» по противодействию коррупции
- КОНДРАТЮК Т. В.** — Заместитель министра Украины по делам семьи, молодежи и спорта, председатель Национального Совета женщин Украины, кандидат экономических наук
- ЧУМАКОВ А. Н.** — Первый вице-президент Российского философского общества, главный редактор журнала «Вестник Российского философского общества», доктор философских наук, зав. кафедрой философии Финансовой Академии при Правительстве РФ, действительный член Российской экологической академии
- МИРОНОВ В. В.** — Декан философского факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН
- ГЕТМАН Н. И.** — Директор Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, генерал-лейтенант милиции в отставке, кандидат юридических наук
- КУЗНЕЧЕВСКИЙ В. Д.** — Член Комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, доктор исторических наук, профессор
- ГИРЬКО С. И.** — Начальник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, доктор юридических наук, профессор
- ЗИМИН О. В.** — Начальник управления по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите, МВД России, кандидат юридических наук
- ОСИПОВ Г. В.** — Директор Института социально-политических исследований РАН, академик РАН
- МЫСЛОВСКИЙ Е. Н.** — Ректор Всемирной академии работодателей, член Подкомиссии по проблемам противодействия коррупции Общественной палаты Российской Федерации, президент Фонда «Антимафия», кандидат юридических наук, член-корреспондент Международной Академии общественных наук
- ТАЦИЙ В. Я.** — Ректор Национальной юридической академии Украины им. Ярослава Мудрого, академик Академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор
- ГОРЛОПАНОВ В. В.** — Ректор Московской академии государственного и муниципального управления, доктор экономических наук, профессор
- СМИРНОВ К. А.** — Ректор Международного славянского института, доктор экономических наук, профессор

- БОРИСОВ В. И.** — Директор Института изучения проблем преступности Академии правовых наук Украины, доктор юридических наук, профессор
- БРАТИЩЕВ И. М.** — Проректор по научной работе Международного славянского института, доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН
- БОГАТИКОВ А. А.** — Член Комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, Член Комиссии ТПП РФ по мониторингу и противодействию противоправным поглощениям предприятий, доктор экономических наук, профессор
- МЕДИКОВ В. Я.** — Профессор, доктор экономических наук, депутат Государственной Думы первого и второго созывов
- ЯРОЩУК Н. З.** — Ответственный секретарь журнала «Вестник Российского философского общества», профессор кафедры экономической теории РАН
- ЗВЯГИНЦЕВ М. Г.** — Заместитель председателя Международного антикоррупционного комитета, директор Института правоведения «Ра»
- СУХОДОЛЬСКАЯ-КУЛЕШОВА Л. В.** — Ученый секретарь отделения Российской академии образования, доктор педагогических наук, профессор
- НИКОЛАЕВА У. Г.** — Ученый секретарь Института социально-политических исследований РАН, доктор экономических наук
- СТАРОВЕРОВ В. И.** — Главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН, доктор философских наук, профессор
- ЗАЙЦЕВСКИЙ И. В.** — Вице-президент общества «Знание», генеральный директор Центрального Российского Дома знаний, доктор экономических наук, профессор
- КРЫЛОВА Д. В.** — Член Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при Председателе Совета Федерации РФ, член Правления Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»
- НИКИТИНА Т. Е.** — Декан факультета экономики и организации предпринимательства Международного славянского института, кандидат экономических наук, профессор
- КОРМИЧ Л. И.** — Заведующая кафедрой Одесской национальной юридической академии, заместитель председателя Комитета «Статус женщины» Национального Совета женщин Украины, доктор исторических наук, профессор, академик
- КОМАРОВА Г. С.** — Заместитель председателя Международного антикоррупционного комитета, директор Департамента юстиции Научно-исследовательского института «Проблемы человека»
- МУРАШКО С. Н.** — Председатель Правления Общероссийского общественного движения «Женщины во власть», директор Института нравственности, кандидат медицинских наук
- ОРЕХОВСКИЙ А. И.** — Заведующий кафедрой философии и истории Сибирского государственного университета телекоммуникаций и информатики, доктор философских наук, профессор
- ПЕТРОВ А. М.** — Заместитель Председателя Санкт-Петербургского регионального Совета Общероссийской общественной организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»
- ПРИСТАНСКОВ В. Д.** — Советник губернатора Ленинградской области, кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета
- ЛАРИЧЕВ В. Д.** — Главный научный сотрудник ВНИИ МВД России, доктор юридических наук, профессор
- БОЛОТСКИЙ Б. С.** — Ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук, доцент
- ПИЛИПЕНКО В. М.** — Заместитель председателя Всеукраинского общественного объединения «Антикоррупционный центр»

Содержание

ВВЕДЕНИЕ

<i>Д. А. Медведев, 31 июля 2008 г. Пр-1568</i> Национальный план противодействия коррупции	14
<i>А. И. Комарова</i> Российское общество без коррупции — норма жизни.	21

Раздел первый. ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Глава первая. АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ — В ДЕЙСТВИИ

<i>Д. А. Медведев</i> Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»	40
Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»	46
Федеральный закон Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»	57

Глава вторая. ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ: МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ, КОНЦЕПТУАЛЬНО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, СОЦИАЛЬНО-ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

<i>С. М. Миронов</i> Лекарство от коррупции — тяжелая, кропотливая, ежедневная работа	68
<i>В. И. Илюхин</i> Коррупция и ее причины	70
<i>Г. В. Гудков</i> В борьбе с коррупцией необходимо менять тактику слов на тактику дела.	74
<i>В. В. Миронов, В. С. Кржевов</i> Борьба с коррупцией — необходимое условие становления правового государства в России	79
<i>У. Г. Николаева</i> Коррупция как разновидность социально-экономических отношений в современном российском обществе.	89
<i>В. Ф. Мисюра</i> Потенциал гражданского общества — эффективная сила в противодействии коррупции.	95
<i>В. П. Козадаев</i> Научная организация общества и государства — залог эффективной борьбы с коррупцией	101
<i>И. В. Русаков, И. С. Ильин</i> Новая антикоррупционная политика в России: реализации противодействия организованной преступности и коррупции.	108
<i>Ю. Р. Орлова</i> Коррупция как социально-правовая проблема российской действительности	113

<i>И. И. Рудяк</i>	Философия коррупции и юридическая революция	118
<i>К. А. Феофанов</i>	Цивилизационные детерминанты коррупции	123
<i>Ю. Г. Наумов</i>	Методологические проблемы антикоррупционного механизма в системе регулирования экономических отношений в России	133
<i>В. Ф. Баркатунов</i>	Политико-правовые технологии противодействия коррупции публичной власти в современной России	138
<i>С. К. Илий</i>	Понятие и классификация должностных преступлений	150
<i>М. Г. Звягинцев</i>	Реформирование институтов общественного управления, как необходимая мера противодействия коррупции в условиях правового государства	155
<i>В. И. Борисов, В. Я. Настюк, А. В. Сердюк</i>	Анализ и характеристика методик определения коррупционных рисков и возможность их использования в противодействии коррупции в органах государственной налоговой службы	172
<i>И. Р. Шидула</i>	О виктимологическом аспекте противодействия коррупции	181
<i>И. М. Буданова</i>	Проблемы формирования антикоррупционного мировоззрения граждан	183

Глава третья. ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ПРЕСЕЧЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЯВЛЕНИЙ: РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

<i>А. А. Богатилов</i>	Закон о коррупции: где такая ключевая составляющая как экономическая экспертиза?	188
<i>А. В. Куракин</i>	Проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной службы в Российской Федерации: административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции	193
<i>Д. Е. Зайков</i>	Юридико-технические недостатки нормативных правовых актов — одна из причин, способствующих проявлению коррупции	231
<i>И. В. Староверова</i>	Коррупция в сфере интеллектуального производства в современной России: законодательные основания	236
<i>П. П. Елисов, Б. С. Болотский</i>	Профилактическая функция антикоррупционного законодательства: проблемы ее развития.	244

Глава четвертая. КОРРУПЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА

<i>Ю. Г. Наумов</i>	Коррупция и легализация денежных средств и иного имущества, приобретенного преступным путем: организационно-экономический аспект противодействия	250
<i>Ю. Г. Наумов, Ю. В. Белкин</i>	Противодействие коррупции и теневой экономике на потребительском рынке: организационно-экономический аспект.	255

<i>В. И. Староверов, В. В. Староверов</i> Коррупционная среда рейдерства в современной России.	260
<i>Л. Н. Иноземцева</i> Экономические последствия коррупции	270
<i>В. И. Мищенко, С. В. Науменкова</i> Проблемы обеспечения прозрачности функционирования финансово-кредитных учреждений	273
<i>Н. Д. Кликунов</i> Финансово-кредитная система: проблемы коррупции	277
<i>А. А. Макаров</i> Экономика и противодействие коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел	279
<i>В. М. Окороков</i> Воздействие коррупции на экономические процессы общества.	332

Глава пятая. ДЕТЕРМИНАНТЫ И СОДЕРЖАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ В ИХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

<i>И. М. Братищев</i> Формирование ответственности — главное условие противодействия коррупции: социально-экономический аспект.	334
<i>С. В. Панковский</i> Ноосферное мировоззрение и формирование общественной ответственности.	350
<i>А. И. Ореховский</i> Ответственность — как процесс комплексного освоения действительности	357

Глава шестая. ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫЕ ОСНОВАНИЯ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ КОРРУПЦИИ

<i>И. И. Кондрашин</i> Коррупция — как дефект гражданского сознания.	364
<i>В. В. Буяшенко</i> Социальная помощь как воплощение принципов гуманизма	380
<i>В. Я. Медиков</i> Преступность вскармливается с детства.	386
<i>А. В. Фёдоров, Е. И. Фёдорова</i> Коррупция в сфере образования: причины существования и меры противодействия.	392
<i>Г. К. Балабушевич</i> Формирование антикоррупционного сознания детей в общеобразовательном учреждении	395
<i>С. А. Бурьянов</i> Проявления системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями	399

Глава седьмая. НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ КАК С СИСТЕМНЫМ ЯВЛЕНИЕМ

<i>В. Я. Настюк, В. В. Белевцева</i> Концептуальные подходы и приоритетные направления борьбы с коррупцией.	420
<i>А. М. Петров</i> Инструменты и институты борьбы с коррупцией в России.	424

<i>Ф. Ф. Сайдуллаев, Н. В. Смирнов</i>	Мониторинг антикоррупционной деятельности в регионах России	437
<i>Н. И. Гетман, В. Д. Кузнецhevский</i>	Преодоление коррупции: проблемы активизации гражданского общества	452
<i>Т. Е. Никитина, Д. Н. Дербишев</i>	Комплекс предупредительных мер в развитии коррупции	458
<i>В. Л. Шаповалов</i>	Механизмы эффективного гражданского участия в противодействии коррупции	462
<i>Д. В. Крылова</i>	Пути преодоления коррупции в сфере малого и среднего предпринимательства	467
<i>В. Д. Пристансков</i>	Детерминанты коррупционных процессов в сфере здравоохранения	472

Раздел второй. КОРРУПЦИЯ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ И ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Глава восьмая. ЖЕНЩИНЫ В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ: МАТЕРИАЛЫ ОБЩЕРОССИЙСКОЙ НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ КОНФЕРЕНЦИИ

<i>Е. Б. Мизулина</i>	Приветствие от имени Комитета Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей	476
<i>С. Н. Мурашко</i>	Женщины в борьбе против коррупции	477
<i>Н. И. Гетман</i>	Коррупция как грипп: все болеют, никто не умирает, но лечение необходимо	479
<i>О. М. Зиновьева</i>	Шесть «почему?» российскому обществу и государству	484
<i>В. В. Большаков</i>	Как лечат коррупцию в России.	486
<i>С. В. Вертоградова</i>	Инновационные механизмы противодействия мошенничеству, злоупотреблениям и коррупции при реализации проектов	495
<i>Л. Е. Ильичева</i>	Российский лоббизм нуждается в правовом, антикоррупционном регулировании	499
<i>И. В. Ермакова</i>	Коррупция и продовольственная безопасность	504
<i>В. С. Аванесов</i>	Противодействие коррупции и бюрократии в сфере образования	506
<i>С. М. Небренчин</i>	Стратегия Российского пути-2024	512
<i>Е. Н. Мысловский</i>	Сколько «стоит» рынок коррупции	519
<i>Н. Н. Львова</i>	Противодействие коррупции в системе национальной безопасности	524
<i>О. И. Мочалина</i>	Проблема коррупции и как следствие этого, снижение государственного управления	528

<i>В. М. Редкоус</i>	Опыт правового регулирования противодействия коррупции в Азербайджане.	530
<i>Н. М. Маникин</i>	Коррупция России — это не только деградация нашего общества, но и позор перед мировым сообществом.	536
<i>С. А. Магарил</i>	Бюрократия, как отражение качества образования	539
<i>А. Ю. Семенова</i>	Коррупция — болезнь общества	542
<i>А. Б. Столбунов</i>	Общественное расследование — действенный механизм противодействия коррупции	544
<i>А. Н. Андреев</i>	Состояние, факторы и тенденции развития коррупции	548
<i>В. В. Агаджанов</i>	Борьба с коррупцией как объект законодательного регулирования	551
<i>Л. А. Скиданова</i>	Правовые основы борьбы с коррупцией: сравнительный анализ мировой и российской практик	554
<i>А. А. Макаров</i>	К вопросу о коррупции в системе органов внутренних дел	556
<i>Р. С. Волков</i>	Коррупция как одна из неформальных практик таможенного регулирования.	560
<i>М. А. Маслов</i>	Социологический анализ коррупции	564
<i>С. С. Бородулин-Мурашко</i>	Безопасность общества	566

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

<i>С. И. Гирько, О. В. Зимин</i>	О системном характере стратегии антикоррупционной политики.	568
<i>Руководители авторского коллектива:</i> <i>А. И. Комарова, Г. В. Гудков, С. И. Гирько, Е. Н. Мысловский, Н. И. Гетман, В. Д. Кузнецевский</i>	Основы противодействия коррупции. Научно-методический сборник по борьбе с коррупцией и ее предупреждением для сотрудников правоохранительных и судебных органов, руководящих работников органов государственного управления. Т. 2(40). План-проспект	573

ВВЕДЕНИЕ

НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПЛАН ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Д. А. МЕДВЕДЕВ
Президент Российской Федерации

31 июля 2008 г. Пр-1568

В Российской Федерации в основном сформированы и функционируют правовая и организационная основы противодействия коррупции. Серьёзный антикоррупционный потенциал заложен в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах и плане мероприятий по её проведению, одобренных распоряжением Правительства Российской Федерации от 25 октября 2005 г. № 1789-р, а также в законодательстве Российской Федерации, регулирующем вопросы государственной службы.

Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения её коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся настоящей необходимостью.

Раздел I

Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции

1. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» – как социально-юридического явления, «коррупционное правонарушение» – как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» – как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образо-

ваний, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий;

б) меры по профилактике коррупции, включающие в себя:

специальные требования к лицам, претендующим на замещение должностей судей, государственных должностей Российской Федерации и должностей государственной службы, перечень которых определяется нормативными правовыми актами Российской Федерации, предусматривающие в том числе и контроль над доходами, имуществом и обязательствами имущественного характера указанных лиц;

развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации;

совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации;

возложение на государственных и муниципальных служащих обязанности уведомлять о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также привлечение к дисциплинарной и иной ответственности за невыполнение данной обязанности;

в) определение основных направлений государственной политики в сфере противодействия коррупции, включающих в себя:

совершенствование системы и структуры государственных органов, оптимизацию и конкретизацию их полномочий;

разработку системы мер, направленных на совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы и стимулирование добросовестного исполнения обязанностей государственной и муниципальной службы на высоком профессиональном уровне;

сокращение категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам и ведения оперативно-разыскных мероприятий;

введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности единой системы запретов, огра-

ничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

обеспечение справедливой и равной для всех доступности правосудия и повышение оперативности рассмотрения дел в судах;

развитие процедур досудебного и внесудебного разрешения споров, прежде всего между гражданами и государственными органами.

2. Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

а) установления административной ответственности юридических лиц, причастных к коррупционным правонарушениям, а также государственных и муниципальных служащих, совершивших административные правонарушения коррупционного характера, с применением к ним дисквалификации в качестве административного наказания; отнесения административного расследования дел данной категории к полномочиям органов прокуратуры Российской Федерации;

б) уточнения требований к судьям, лицам, претендующим на замещение должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счётной палаты Российской Федерации, его заместителю, аудиторам Счётной палаты Российской Федерации и служащим Центрального банка Российской Федерации;

в) возложения на государственных и муниципальных служащих, дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

г) установления запрета на приём на правоохранительную службу и службу в органах федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношении которых прекращено по нереабилитирующим основаниям, либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

д) законодательного развития механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе;

е) установления в качестве задачи оперативно-разыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

ж) создания возможности осуществления оперативно-разыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя (руководителя) или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для

проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

з) приведения санкций за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 23 Уголовного кодекса Российской Федерации, в соответствие с санкциями за коррупционные преступления, ответственность за которые предусмотрена главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации;

и) обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции.

Раздел II

Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции

1. Осуществление комплекса мер, направленных на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

б) создание условий для справедливой конкуренции на товарных и финансовых рынках, устранение дискриминационных условий доступа к инфраструктуре естественных монополий, повышение ответственности за организацию картельных соглашений;

в) совершенствование норм, регулирующих осуществление закупок для государственных и муниципальных нужд, в целях исключения возможности их произвольного толкования, дискриминации и предоставления неоправданных преимуществ;

г) обеспечение контроля за выполнением принятых контрактных обязательств, прозрачности процедур закупок, преимущественное использование механизма аукционных торгов и биржевой торговли при отчуждении государственного и муниципального имущества;

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной

власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

2. Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

а) передачу части федеральных полномочий регионам при одновременном внедрении системы оценки их работы и передачу части функций государственных органов в негосударственный сектор, а также изъятие у государственных органов имущества, не используемого для реализации их полномочий;

б) реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;

в) создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

г) сокращение излишней численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов и созданием адекватных материальных стимулов в зависимости от объёма и результатов работы;

д) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

е) разработку и внедрение стандартов государственных услуг и регламентов исполнения государственных функций, а также оптимизацию и конкретизацию полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть закреплены в административных регламентах;

ж) выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих.

3. Рассмотрение вопроса о целесообразности создания в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений с возложением на них следующих функций:

а) обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утверждённых Указом Президента Российской

Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;

б) обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;

в) принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;

г) оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;

д) обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими;

е) проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;

ж) взаимодействие с правоохранительными органами.

4. Разработка методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов Российской Федерации и органах местного самоуправления муниципальных образований.

5. На основе изучения существующего механизма учёта интересов политических партий, социальных групп, юридических и физических лиц при разработке федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и иных нормативных правовых актов Российской Федерации рассмотрение вопроса о подготовке нормативного правового акта, регулирующего лоббистскую деятельность.

6. Рассмотрение вопроса о целесообразности обязательного страхования рисков социального характера (обязательное медицинское страхование, страхование ответственности).

7. Повышение качества и оперативности оказания наиболее социально значимых услуг, в частности путём применения системы «одного окна» и электронного обмена информацией.

8. Решение вопроса о порядке передачи в доверительное управление принадлежащих государственным служащим и приносящих доходы ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций.

Раздел III

Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению

1. Для повышения профессионального уровня юридических кадров требуется:

а) повышение качества образовательных программ в области юриспруденции, в том числе увеличение практической подготовки обучающихся;

б) совершенствование системы подготовки и повышения квалификации педагогических кадров федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции;

в) воспитание у правоприменителей уважительного отношения к закону;

г) усиление антикоррупционной составляющей при преподавании учебных дисциплин, предусматривающих изучение правовых и морально-этических аспектов управленческой деятельности в федеральных государственных образовательных учреждениях высшего и послевузовского профессионального образования;

д) усиление государственного контроля за качеством работы образовательных учреждений высшего и среднего профессионального образования, осуществляющих подготовку юридических кадров;

е) разработка и внедрение в практику механизма получения общественной аккредитации федеральных государственных образовательных учреждений высшего и послевузовского профессионального образования, реализующих программы в области юриспруденции, в общественных образовательных, научных и промышленных структурах;

ж) законодательное закрепление правила, в соответствии с которым судья федерального суда, впервые назначенный на должность, обязан проходить профессиональную подготовку.

2. Для повышения качества правового просвещения необходимы:

а) поддержка со стороны государства широкого участия Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», других общественных и религиозных объединений в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции;

б) формирование в обществе и государственном аппарате уважительного и бережного отношения к частной собственности;

в) повышение правовой культуры общества в целом;

г) обеспечение условий для широкого доступа населения к специализированному правовому телевизионному каналу «Закон-ТВ».

Раздел IV

Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана

1. Правительству Российской Федерации и Руководителю Администрации Президента Российской Федерации в пределах своей компетенции:

а) принять меры:

по соблюдению государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002г. №885 «Об утверждении общих принципов поведения государственных служащих»;

по обеспечению действенного функционирования комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, создание которых предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 3 марта 2007г. №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»;

б) о принятых мерах и предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 октября 2008г.

2. Правительству Российской Федерации:

а) предусмотреть разработку и финансирование мероприятий:

по созданию и использованию инновационных технологий государственного управления и администрирования, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность управленческих процессов, в частности по осуществлению перехода на электронные торги в режиме «он-лайн» при реализации имущества, подлежащего конфискации, конкурсной массы предприятий-банкротов и при закупках для государственных и муниципальных нужд;

по расширению сети государственных бюро правовой помощи и центров социальной помощи населению, а также по методическому обеспечению их деятельности органами юстиции Российской Федерации;

по формированию единой информационно-технологической и телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей межведомственное электронное взаимодействие органов государственной власти, а также взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;

по созданию многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг;

по размещению на соответствующих сайтах в сети «Интернет» решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов;

по расширению количества и повышению качества телевизионных программ по правовому просвещению;

б) до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения по повышению денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;

в) на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009г. внести в установленном порядке предложения о мерах, направленных:

на совершенствование механизма ответственности за недопущение, ограничение или устранение конкуренции;

на повышение оперативности оспаривания сделок, совершённых с нарушением законодательства Российской Федерации;

на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов;

на совершенствование высшего и послевузовского профессионального образования в области юриспруденции, уделив, наряду с реализацией мер, указанных в разделе III настоящего Национального плана, особое внимание разработке федеральных государственных образовательных стандартов высшего профессионального образования, вопросу о целесообразности реализации программ высшего и послевузовского образования в области юриспруденции в непрофильных вузах, оптимизации количества диссертационных советов;

г) подготовить и в III квартале 2008г. внести в установленном порядке проект акта Президента Российской Федерации, определяющего во исполнение пункта 13 статьи 46 Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003г. и статьи 29 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999г. центральные органы Российской Федерации, ответственные за реализацию положений антикоррупционных конвенций, касающихся взаимной правовой помощи по коррупционным делам;

д) разработать и в I квартале 2009г. внести в установленном порядке предложения по внедрению в практику механизма ротации государственных служащих.

3. Генеральному прокурору Российской Федерации и подчинённым ему прокурорам в целях предупреждения коррупции и обеспечения борьбы с ней усилить надзор за исполнением законов органами, осуществляющими оперативно-разыскную деятельность, дознание и предварительное следствие, при возбуждении, расследовании и прекращении уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, а также активизировать работу координа-

ционных совещаний, создание и функционирование которых предусмотрено статьёй 8 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации».

4. Генеральному прокурору Российской Федерации:

а) организовать проверки законности использования государственного имущества. О результатах проверок, принятых мерах и соответствующих предложениях доложить Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции до 1 марта 2009г.;

б) при представлении в соответствии со статьёй 12 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в палаты Федерального Собрания Российской Федерации и Президенту Российской Федерации ежегодного доклада о состоянии законности и правопорядка в Российской Федерации и о проделанной работе по их укреплению уделять особое внимание вопросам, касающимся предупреждения коррупции и борьбы с ней;

в) информировать один раз в полгода Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции о результатах работы органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности и других правоохранительных органов по борьбе с коррупционными преступлениями;

г) организовать проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов Российской Федерации.

5. Руководителям федеральных государственных органов, государственных органов субъектов Российской Федерации в пределах своей компетенции разработать и до 1 октября 2008г. принять планы противодействия коррупции в соответствующих федеральных государственных органах и государственных органах субъектов Российской Федерации.

6. Председателю президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции:

а) до 1 сентября 2008г. совместно с Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации представить председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции предложение о проведении в IV квартале 2008г. заседания указанного Совета, на котором рассмотреть вопросы защиты прав физических и юридических лиц, потерпевших от преступлений, а также возмещения физическим и юридическим лицам потерь от неправосудных решений и несоблюдения разумных сроков рассмотрения дел в судах из специально созданного для этих целей фонда;

б) обеспечить подготовку проектов федеральных законов, указанных в разделе I настоящего Национального плана, и их представление Президенту Российской Федерации до 15 сентября 2008г.;

в) обеспечить контроль за исполнением настоящего Национального плана и представление один раз в полгода председателю Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции доклада о ходе его выполнения и предложений по совершенствованию деятельности по противодействию коррупции.

7. Министерству юстиции Российской Федерации в 2009 году:

а) совместно с Генеральной прокуратурой Российской Федерации разработать и внедрить систему мониторинга правоприменения в целях своевременной корректировки законодательства Российской Федерации;

б) организовать осуществление антикоррупционной экспертизы проектов законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

8. Министерству иностранных дел Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти:

а) в IV квартале 2008г. представить предложения о целесообразности подписания Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999г. на основе анализа соответствия данной Конвенции правовой системе Российской Федерации и оценки возможных последствий её подписания;

б) в рамках Римской/Лионской группы экспертов «Группы восьми» инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области противодействия коррупции, в частности по возвращению имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений. О результатах доложить в IV квартале 2009г.

9. Первому заместителю Генерального прокурора Российской Федерации – Председателю Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и начальнику Следственного комитета при Министерстве внутренних дел Российской Федерации усилить контроль за законностью и обоснованностью процессуальных решений, принимаемых по уголовным делам, касающимся захвата имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий, так называемого рейдерства.

10. Комиссиям по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, созданным в федеральных государственных органах, ежегодно, к 1 февраля, докладывать о работе по предупреждению коррупции и мерах по совершенствованию этой работы Совету при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции.

Перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции

Приложение к Национальному плану противодействия коррупции, утверждённому Президентом Российской Федерации

1. Внесён в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона «Об обеспечении прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции в Российской Федерации».

2. Подготовлены проекты федеральных законов:

1) «О противодействии коррупции»;

2) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» и «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу уточнения статуса судей, членов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований, членов избирательных комиссий, Председателя Счётной палаты Российской Федерации, заместителя Председателя Счётной палаты Российской Федерации и аудиторов Счётной палаты Российской Федерации и служащих Центрального банка Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции», которыми предлагается внести изменения в следующие законодательные акты Российской Федерации:

Закон Российской Федерации от 18 апреля 1991г. №1026-1 «О милиции»;

Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации»;

Закон Российской Федерации от 26 июня 1992г. №3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации»;

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утверждённое Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992г. №4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 мая 1994г. №3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 11 января 1995г. №4-ФЗ «О

Счётной палате Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 апреля 1995г. №40-ФЗ «О федеральной службе безопасности»;

Федеральный закон от 12 августа 1995г. №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»;

Уголовный кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 21 июля 1997г. №114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 января 1998г. №7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации»;

Федеральный закон от 28 марта 1998г. №53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

Федеральный закон от 27 мая 1998г. №76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

Федеральный закон от 25 июля 1998г. №128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 6 октября 1999г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации;

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях;

Трудовой кодекс Российской Федерации;

Федеральный закон от 14 марта 2002г. №30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 12 июня 2002г. №67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 июля 2002г. №86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)»;

Федеральный закон от 6 октября 2003г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 июля 2004г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 марта 2007г. №25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

РОССИЙСКОЕ ОБЩЕСТВО БЕЗ КОРРУПЦИИ — НОРМА ЖИЗНИ

А. И. КОМАРОВА,

Главный редактор, председатель Международного антикоррупционного комитета, ректор Международной академии корпоративной безопасности, доктор философских наук, профессор, академик Международной академии интегрированной антропологии

Политико-идеологические измерения реалий планеты все больше приближаются к утверждению того, что в современном противоречивом мире **центром воплощения идеалов и практики цивилизационного, общественного прогресса** на основе парадигмы — системы основных концептуальных установок, определяющих развитие современной цивилизации в целом, ее жизнеустройства, формирования ориентированности на:

- социальную справедливость,
- гармоничность общественных отношений,
- улучшение жизни народа разных континентов и стран как главного производителя основных материальных и духовных ценностей мира **становится Россия.**

В немалой степени это обусловлено историческими факторами и главное — ролью Российского государства в решении судьбоносных проблем глобального уровня.

Это некоторые внешнеполитические параметры, определяющие тенденции развития внешних и внутренних угроз безопасности российского государства (1), общества и личности, наиболее рельефно проявившиеся в первом десятилетии XXI века.

Вышеназванная тенденция в свете прогностического подхода к проблемам глобального масштаба и места России в их решении обязывает обратиться к осознанию процесса рождения нового глобального мира (2) в связи с реальными проблемами и перспективами развития России, нахождения в нем «зон тревоги», граничащих с проблемами национальной безопасности страны.

Объединение мира в единое целое, именуемое обычно глобализацией, стало свершившимся фактом (3-5).

Реально возникают предпосылки к смене в ближайшее время вектора развития глобализации с Запада на Восток («вестернизация» мира) на противоположный — с Востока на Запад («ориентализация» мира). 2008 год стал по-настоящему рубежным. ВВП четырех развивающихся стран БРИК (Бразилии, России, Индии и Китая) впервые превысили ВВП всех развитых стран, и на мировой шахматной доске утверждаются новые игроки.

Главным пространством битвы человека за свое достойное будущее является «новая экономика» (6;7).

За последние десять–пятнадцать лет более масштабный, чем прежде, этап глобализации привел к тому, что она стала осязаемой реальностью для всего мира. Процесс создания единого мирового рынка товаров и услуг, финансовых ресурсов, технологий и интеллектуальной собственности, рабочей силы стал необратимым. Основой его, помимо компьютеризации, Интернета, новых средств коммуникации, является также и резкое удешевление стоимости различных видов перевозок. К 2002 году в развитых странах к Интернету уже были подключены практически все фирмы, учебные заведения, государственные учреждения и половина домохозяйств (8). Все школы России оказались подключенными к нему всего через несколько лет, к осени 2007 года.

Если телефонизация 50% американских домашних хозяйств была осуществлена спустя 60 лет после изобретения телефона, то для распространения Интернета до этой величины оказалось достаточно всего пяти лет (9). Основой экономики становится сфера услуг, прежде всего, высокотехнологичных: инжиниринговых, телекоммуникационных, финансовых и консультационных. В ряде стран в ней занято более 70% работников и создается около $\frac{3}{4}$ ВВП. Размер этой экономики в России пока предельно мал (менее 1% от всего ВВП), но ее будущее уже предрешено (10). Публикацией статьи Джеффри Сакса «Новая карта мира» впервые было введено разграничение стран мира по признакам технологического развития (11). В этой статье большая часть России была отнесена к наименее перспективным регионам — так называемым технологическим маргиналам. В проведенной оценке явно содержался серьезный вызов России. Такой серьезный вызов России не прошел незамеченным и на самом высшем уровне власти. Президентом и Правительством страны в последние годы было твердо заявлено: Россия должна стать одним из лидеров глобализации, у «новой экономики» в нашей стране должно быть большое будущее.

На смену исторически привычному «Догнать и перегнать!» естественным образом приходит новый лозунг дня: «Перегнать, не догоняя!», который существенно изменяет наше отношение к миру.

Он требует прежде всего понимания того, что нужно сделать, чтобы в России появились все воз-

возможности сотворить очередное в мире экономическое чудо, на этот раз русское.

Осмысление произошедшего очень важно для принятия стратегического плана развития и отчетливого понимания того, что новая **цель глобализации — инновационное общество**.

Важным ориентиром в этом, на наш взгляд, становится знаковый документ **«Образование для инновационных обществ XXI века»**, подписанный лидерами стран восьмерки в 2006 году в Санкт-Петербурге (12). В нем впервые было заявлено о совместной цели ведущих стран мира — формировании в ближайшем будущем нового типа общества — **глобального инновационного общества** и сформулирован общий опережающий заказ для образования будущих поколений.

Ранее в образах нового мира выделялись иные приоритетные функциональные особенности. В качестве полезной функциональной особенности «информационного общества» рассматривалась открывшаяся после изобретения компьютера для человечества возможность накапливать, хранить и использовать возрастающий объем информации. «Инновационное общество» в соответствии с этим документом должно готовить граждан жить в условиях быстрых перемен. Предлагаемый путь к этому — развитие и интеграция трех элементов «золотого треугольника знаний», включающего в себя **образование, исследования и инновации**. В документе определен также и основной состав «строителей» этого нового общества: инженер, математик и представители естественных наук.

В заявлении говорится со всей определенностью: «Мы будем добиваться внедрения высоких стандартов образования в области **математики, естественных наук и инженерии**, которые должны стать прочной основой глобального инновационного общества». На смену экономо- и правоцентричным картинам мира должна прийти и стать доминирующей инновационно-центричная картина мира. В центр событий стремительно должен войти новый человек, творящий новшества и способный жить и творить в глобальном мире перемен.

Возникающий на водоразделе эпох (индустриальной и постиндустриальной) кризис образования в мире требует перехода от различных видов традиционного образования к новым видам обучения — инновационным (13) и адекватного ему обучения и образования.

Существует несколько причин поворота экономики, бизнеса к инновациям нового типа в **утверждении главной цели инноваций — удовлетворения потребностей**.

Причинами этого радикального изменения прежде всего являются:

1. Резкое усиление конкуренции на уплотнившемся планетарном рынке.

2. Хозяйствование в условиях ограниченных ресурсов.

3. Моральное старение техники и технологий и необходимость их замены в изменившихся условиях.

Идущие планетарные процессы охарактеризовал известный польский экономист Гжегож Колодко: «Глобализация не является:

— ни доктриной, придуманной за письменным столом, которую необходимо осуществить;

— ни утопией, порожденной умами нерадивых ученых;

— ни, в конце концов, искусством ради искусства.

Она является сложным хозяйственным процессом, способствующим повышению экономической эффективности» (14).

Долговременные цели «новой экономики», «экономики знаний» можно определить в следующем виде:

1. Повышение производительности в условиях ограничения ресурсов и энергии, старения населения в развитых странах.

2. Модернизация и замена старого оборудования новым, экономически и социально приемлемым.

3. Преодоление существующих и надвигающихся проблем загрязнения окружающей среды и обеспечения населения Земли достаточным количеством энергии.

4. Жизнеобеспечение растущего населения Земли.

Самым принципиальным событием последнего времени, на наш взгляд, является другая смена вектора заказа на инновацию: **«не больше, а полезнее и лучше!»** Японский экономист Т. Сакайя определил это радикальное изменение следующим образом. Он полагает, что все изобретения прошлых времен способствовали росту количественных показателей производимых материальных благ, в то время как информационные технологии направлены на снижение зависимости от материальных благ и увеличение диверсификации и масштабов информационных услуг (15), как естественный и необходимый переход от экстенсивного к интенсивному пути развития мировой экономики.

Меняется мир, бизнес становится все более специализированным. Непрерывные нововведения, поиск, быстрота и риск являются важнейшими факторами успеха дела (16). Инновации не внедряют, их заказывают. Инновационная активность страны, ее конкурентоспособность становятся все более значимыми в жизни современных государств, и вместе с ними все большую роль начинают играть развитие экономической и социальной инфраструктуры, уровень научно-технического развития «старых» и «новых» отраслей экономики, образовательный уровень населения, состояние науки и инженерного корпуса страны. На второй план отходят факто-

ры могущества государств прежних эпох: золотой запас, плодородие земель, запасы минерального сырья, численность армии. Сильное государство настоящего времени имеет совсем иные социальные приоритеты (17).

Глобализацию как человеческое творение определяют люди, и именно в их руках находится и добро, и зло.

Инновационное общество для того, чтобы, возникнув, существовать долго и быть полезным, должно осуществить свою самую главную инновацию — изменить человека, сохранив при этом социально ответственное и комфортное для проживания общество.

Традиционная геополитическая картина мира радикально изменяется **креатполитикой**, т. е. политикой, связанной с необходимым для инновационного общества числом творческих личностей и условиями их успешной деятельности.

Это означает, что должно появиться и стать фактом общественного сознания новое понятие — **креатология**, которое зафиксировывает логический переход от геополитических моделей к культурным и психологическим, поскольку развитие личности во многом связано с тем или иным видом культуры и психологическим типом личности. Реально возникает новый механизм более динамичного и целенаправленного развития страны. Поразительный успех ряда малых стран с быстрым темпом роста «новой экономики» (Финляндия, Малайзия, Ирландия и др.) в последнее десятилетие является убедительным примером такого нового геополитического развития.

Наблюдающийся в новом глобальном мире синтез этических ценностей (рост социального и культурного капиталов), введение практик солидарного воспитания в современном образовании имеют весьма важную практическую цель — рост производительности труда. Геополитика нового мира объективно является сдерживающим фактором и противовесом стихийно развиваемой глобализации, поскольку ее главным действующим лицом становится творческий человек нового времени. Однако этот **новый человек — человек творческий — может достичь поставленной цели, если он сможет построить реально инновационное общество, общество полезных инноваций, высоких нравственных норм и эффективного сотрудничества**, нового отношения к труду для достижения взаимного успеха и справедливого распределения его плодов (18) **нового — инновационного общества, чтобы мир вокруг нас становился более гармоничным, человеческим, обустроенным.**

Именно такое переосмысление привело к названию будущего общества — **«инновационное общество»** с очевидным отказом от технократического, функционального рассмотрения образов будущего

мира и переходом к системному гуманистическому его видению.

Это выразилось в нескольких важных практических шагах развивающегося мира.

Экономически это связано с тем, что согласно идеалу «инновационного общества» **основой социального капитала являются, в первую очередь, нравственные и культурные ценности, объединяющие людей, обеспечивающие высокую степень доверия между ними.**

Оказалось, что в мире новой глобализующейся экономики эти внеэкономические ценности становятся в некотором роде определяющим фактором развития, благополучия и процветания общества (19).

Открытие данного эффекта «нравственного и культурного локомотива» социально-экономического развития существенно изменило отношение общества, бизнеса и государства к традиционно второстепенным вопросам: воспитания, образования, ответственного социального партнерства и межкультурного взаимодействия. По-видимому, **впервые стало востребованным такое широкое привлечение идей гуманизма для создания нового общества.** Это обусловлено не только заботой об экономическом росте, но и нарастающей тревогой о возможно неуправляемом характере развития глобализационных процессов, которые вызывают много тревог и вопросов. По образному выражению А. И. Юрьева, «глобализация лишена морали: она уже не то дитя науки, которое вызывало умиление, научилось «пить, курить и ругаться матом» (21). Для того, чтобы ее укротить, сделать «другой», нужны новые люди, которые смогут увидеть в этом назревающем кризисе свой шанс сотворить инновацию, разрешающую кризис. Именно эти **инноваторы**, вооруженные не только знаниями естественных, но и гуманитарных наук, смогут стать истинными укротителями любого дракона, угрожающего людям. Их воспитание и обучение — новая задача человечества.

Наиболее отчетливо это выразилось в принятом в 2006 году в Санкт-Петербурге совместном заявлении руководителей восьми ведущих стран мира «Образование для инновационных обществ XXI века» (12). Этот документ является своего рода закреплением идеи технократического, экономоцентрического и гуманистического синтеза.

Образ грядущих инновационных обществ в нем поднимается до уровня своеобразного созидательного мифа нового века, способного разрешить его насущные проблемы: отвести мир от «столкновения цивилизаций», избежать экологической катастрофы, привести мир к процветанию. Человек, в руки которого передаются судьба мира и формирование желанного будущего, — это **учитель**, работающий на

площадке формирования будущего, способного противостоять всем известным и грядущим «дефектам» глобализации.

На наш взгляд, фактически завершается этап формирования механизмов и условий для создания «новой глобализации», выраженной в нескольких иных понятиях и подходах, чем ноосфера Вернадского. Прогресс несомненен. Гуманизм по-прежнему должен оставаться бдительным и деятельным, взяв на вооружение позитивный опыт экологического движения. Очевидно, что справиться с возможным «злом» идущей самой по себе глобализации, творческой энергией новых «злых гениев» человечества может только иной, более «гуманизированный» Человек, «Человек Воспитанный», по выражению Бориса Стругацкого (21). По его мнению, появится подлинная нужда — появятся и специалисты, и знатоки».

Подлинная нужда в Новом человеке появилась сейчас. Она требует безотлагательных действий. Глобализация стремительно набирает темп, ведь на службе у нее — вся техносфера мира. Требуется множество энергичных творцов, противостоящих этому анонимному монстру.

В плане утверждения в России грядущего инновационного общества следует отметить, что постиндустриальное развитие формирует устойчивый спрос на нового массового универсального работника высокого уровня «компетентности» (22). Поэтому основной целью образования становится развитие не «частичной», а целостной личности, способной к саморазвитию и быстрой адаптации к изменяющимся условиям жизни, способной созидать большое число инноваций, т. е. полезных вещей и продуктов.

По мнению известного в мире футуролога Элвина Тоффлера, именно эти люди создадут в ближайшее время то «революционное богатство», которое полностью изменит мир (23). «Ускользящий», по образному определению Э. Гидденса (24), мир еще рядом с нами, но тот, кто не видит контуры грядущего мира, может вскоре разделить трагическую судьбу чуда промышленного века «Титаника» с надвигающимся айсбергом глобализации, которая полностью меняет правила конкурентного соперничества на основе стратегий «от знаний к благосостоянию», в которых определяющим фактором является обладание основным ресурсом развития — знаниями и человеческим капиталом.

Ключевой вопрос: что будет, если Россия не примет инновационный вызов и пойдет по своему пути модернизации? Ответ жесток и однозначен, о чем свидетельствует недавний анализ ситуации в России: «Если Россия не примет инновационный вызов, то страна будет отброшена назад не только по объему выпускаемой продукции, но и по её технологическим возможностям, отстанет навсегда во всех видах своего развития от передовых стран». В настоящее вре-

мя за рубежом производство наукоемкой продукции обеспечивают всего 50—55 макротехнологий. Семь наиболее развитых стран, обладая 46 макротехнологиями, держат 80% этого рынка. США ежегодно получают от экспорта наукоемкой продукции около 700, Германия — 530, Япония — 400 млрд долларов. В мировой экономической науке считается доказанным, что вклад научных достижений в рост ВВП может превышать 50%. Весь объем мирового рынка наукоемкой продукции составляет сегодня 2 трлн 300 млрд долл.

На долю США приходится 39% этой продукции, на долю Японии — 30%, Германии — 16%. Доля России составляет всего 0,3%.

Безусловно, от уровня инновационной активности в экономике, положения на мировом рынке наукоемкой продукции непосредственно зависит и национальная безопасность страны. Если ситуация коренным образом не изменится, то уже в ближайшее время российские предприятия столкнутся с разрушением производственного и кадрового потенциала, что в конечном счете приведет к усилению зависимости страны от импорта продукции, иностранного капитала, превращению её в отраслевой и образовательный придаток Запада.

В связи с этим становится более понятным один из основных пунктов программы действий нового Президента России Дмитрия Медведева, заявленной в Красноярске, — инновации и необходимости вложений инвестиций в развитие человеческого капитала, это заявлено и в докладе «Российское образование — 2020. Модель образования для экономики, основанной на знаниях»: «Советское образование было одним из лучших» образцов индустриальной эпохи (если не лучшим). Сегодня мы должны создавать лучшую систему образования глобального инновационного уклада» (25).

Способность общества и государства воспроизводить лишь научную элиту сама по себе не гарантирует эффективного развития экономики, что мы и наблюдали в случае позднего СССР и наблюдаем в сегодняшней России. Необходимо никогда ранее не существовавший в стране в полном объеме плодотворный союз людей науки, образования, культуры, предпринимателей, общества и власти для массового производства инновационных качественных товаров и услуг населению, который позволит создать в обозримом будущем новую «сильную» Россию, основанную на новых принципах и целях. Фактически речь должна идти о построении в стране «инновационного общества» с другой ментальностью и другими фундаментальными целями образования и воспитания новых поколений — новых людей для будущего России.

Как же в новом глобальном мире соотносится русская идея как воплощение истинной справед-

ливости в отношениях между людьми с парадигмой инновационного общества?

Так как истинная справедливость между людьми невозможна без справедливого, честного распределения общественного богатства, проблема собственности, проблема соотношения различных форм собственности в обществе имеет первостепенный характер. Особенную остроту эта проблема приобрела в сегодняшней России.

70 лет в XX веке в России на практике и в идеологии господствовала общественная форма собственности на орудия труда и средства производства, при этом огромное количество людей считало, что так жить неправильно, несправедливо.

Последние двадцать лет в российском обществе и на практике и в идеологии обрела свои права частная собственность. Эти последние двадцать лет становления демократической России пока еще видимых успехов не принесли: большое количество народа живет в бедности, общественное богатство страны распределяется несправедливо. Что же получается? Господствовала общественная собственность в стране — жили в основном бедно, справедливости не было. Господствует частная собственность — опять живем бедно, опять нет справедливости. **Видимо, дело не в формах собственности, а в чем-то другом.** Попробуем разобраться.

В соответствии с диалектикой единичного, особенного и общего в обществе существуют самые различные формы собственности (личная, частная, общественная, государственная, кооперативная и т.д.). Начиная с цивилизации, основными формами собственности являются частная, общественная и государственная. Все социальные и национальные противоречия в основном разворачиваются из-за истинной или кажущейся несправедливости в процессе распределения общественного богатства. В рабовладельческом и феодальном обществах противоречия разрешались в классовой борьбе и борьбе между социальными группами, в войнах между государствами, в борьбе рабовладельческих и феодальных классов и элит. До начала XX века частная собственность доминировала в цивилизованном мире.

Начиная с XVII века, в Европе и Америке утверждается капиталистическая форма частной собственности, которая обеспечивала взрывной характер общественного прогресса. Как писал Маркс, за 100 лет господства буржуазных отношений человечество прирастило свой потенциал вдвое. Однако бешеный рост богатства буржуазии сопровождался обнищанием наемных рабочих, пролетариата. Капиталисты законным путем, так как государство всегда защищает интересы прежде всего господствующего класса, обкрадывают большую часть населения. Как избавиться от несправедливости? Великие гуманисты Европы Руссо, Фурье, Сен-Симон, Оуэн, а позднее коммуни-

сты Маркс и Энгельс видели причину социальной несправедливости в господстве частной собственности на орудия труда и средства производства. Маркс создал теорию прибавочной стоимости, по мнению тогдашних революционеров, вскрывающую тайну капиталистической эксплуатации. Революционеры всей Европы и Америки начали борьбу за замену частной собственности орудиями труда и средства производства общественной собственностью.

Но факты истории подтверждают, что реальное общественное богатство всегда одновременно и частное, и общественное. **Действительная, фактическая несправедливость заключается в том, что общественное богатство нечестно распределяется**, поэтому в Европе и Америке борьба с капиталом приобрела характер борьбы за более справедливое распределение и владение богатством, а не за отмену частной формы собственности как таковой. И надо сказать, что на этом пути европейское и американское общества в труднейшей классовой борьбе достигли определенных успехов.

В России же радикальные революционеры, пришедшие к власти в 1917 году, поставили перед собой задачу искоренить частную форму собственности как таковую. Они с помощью военной силы решили эту задачу, но что у них получилось?

Одну форму несправедливости они заменили другой формой несправедливости, при этом они снизили средний уровень обеспеченности большинства населения страны, подавили творческую и трудовую активность большинства российских граждан.

Далее. В результате победоносной войны с Гитлером на фоне всеобщего общественного подъема у них был реальный шанс изменить политику и завоевать доверие и уважение народа, восстановить социальную справедливость, обеспечить динамическое развитие материального производства и духовной жизни народа. Но коммунисты России этим шансом не воспользовались, они не смогли почувствовать пульс времени, они не смогли найти форм перехода от диктата к доверию народа, к пробуждению инициативы и творчества большинства населения страны, хотя и объявили программу строительства коммунизма в СССР как самого справедливого и богатого общества на Земле.

Результат известен — всеобщий системный кризис общественной жизни в СССР; поспешная «перестройка», закончившаяся неудачей; трагический обвал в рыночную экономику. Новые хозяева страны, среди которых более половины бывших руководителей коммунистов, воспользовавшись неприспособленностью большинства населения страны к рыночным порядкам, «прихватизировали» общественное богатство страны, опять-таки увеличив степень эксплуатации широких слоев населения. Фактически скрытую эксплуатацию народа за ложными по-

нятиями общественной, общенародной собственности бывшие коммунисты и новые ловкачи легализовали в понятиях рыночной экономики.

Сегодня в современной России большое количество российских граждан живет бедно, неустроенно, несправедливо. Однако положителен тот факт, что страна избавилась от глобальной лжи о том, что возможно построить свободное, процветающее, справедливое общество на базе идей и практики тоталитарного социализма. В сознание и в практику жизни народа приходит понимание, что достойную жизнь стране не могут обеспечить только руководители, высшая политическая элита, какие бы принципы и лозунги они ни выдвигали на словах, будь то коммунистическая или рыночная агитация.

Достойную жизнь в России можно построить только сообща, только экономической и политической активностью большинства населения страны. При этом превалирование той или иной формы собственности не имеет первостепенного значения. Превалирование частной формы собственности может не исключать достойной жизни большинства населения страны.

Если в стране действует достаточно гуманная правовая система, если в стране поддерживается средний и малый бизнес, если успешно действуют социальные программы, если крупный и крупнейший бизнес облагается соответствующими налогами, если обеспечивается качественное воспитание и образование большинства молодежи, то превалирование частной собственности на орудия труда и средства производства не тормозит общественный прогресс, не способствует ожесточению отношений между отдельными гражданами и социальными группами.

При этом конструктивное взаимодействие между частными предприятиями создает своеобразную общественную собственность всего общества, всей страны. Такая форма общественной собственности в большей степени учитывает истинную меру вложения сил и энергии каждым отдельным человеком и обеспечивает меру владения и распоряжения общественным богатством каждым человеком более справедливо по сравнению с общественной (государственной) собственностью, декларируемой советским правительством в бывшем СССР.

Из предыдущих рассуждений вытекает следующее. На фоне вышеизложенного совершенно нелепо выглядит противостояние сторонников концепции двух типов общества: коллективистского (российского) и индивидуалистического (западного).

Успех в построении богатого, справедливого, высоконравственного общества не связан напрямую с господством или превалированием той или иной формы собственности на орудия труда и средства производства. Наоборот, крайности опасны и бесчеловечны.

Задача социального авангарда России состоит в том, чтобы всегда находить такое соотношение частного и общественного во владении и распоряжении общественным богатством страны, чтобы как можно больше исключить несправедливость между людьми, чтобы у каждого человека была перспектива в развитии, чтобы исключить эксплуатацию чужого труда, чтобы все больше утверждался принцип невозможности использования других людей в качестве средства для достижения своих целей любым человеком.

Приходим к выводу: **главная содержательная характеристика будущего инновационного общества тождественна русской идее — истинной справедливости в отношениях между людьми, сущности гуманизма.**

Современный мир переживает фундаментальные динамические изменения, глубоко затрагивающие интересы Российской Федерации и ее граждан. В этих условиях, наряду с позитивными изменениями — укреплением позиции Российской Федерации на международной арене, проявились и негативные факторы, которые необходимо учитывать при обеспечении национальной безопасности государства.

Среди многочисленных вызовов и угроз, особое место занимают тенденции в управлении обществом, обусловленные коррупцией, что пропитала все органы государственной власти, коррупцией, которую Президент Российской Федерации Д. Медведев называет реальным злом, с которым нам необходимо бороться.

Коррупция, как коррозия власти, усиливает основные негативные тенденции в жизни общества, назовем некоторые из них (26).

Не остановлена массовая деградация населения, которая ведет к неблагоприятным демографическим последствиям. Образ жизни, разрушающий личность, для многих социальных слоев стал повседневной нормой. Численность населения России за последние 15 лет сократилась на 6,340 млн чел. (Численность населения составляла на 01.01.1993 г. — 148,561 млн чел; на 01.01.2007 г. — 142,221 млн чел.).

В каждой стране существует свое соотношение между трудоспособным населением и иждивенцами всех возрастов. Естественно, что чем больше демографическая нагрузка на трудоспособное население, тем ниже, при прочих равных условиях, уровень жизни населения. Уже сегодня одной из основных проблем дальнейшего экономического развития России является наметившийся дефицит трудовых ресурсов. Рынок рабочей силы, начиная с 2006 года, резко сжимается, достигая потерь свыше миллиона человек в год. Ежегодно происходит старение населения России. Доля людей в возрасте старше 60 лет увеличилась с 6,9% (1926 год) до 17,1% (2007 год).

Трудовые ресурсы России составляют почти 60% населения страны. По этому показателю она занима-

ет 4-е место в мире после Китая, Индии, США. Более 90% общего количества трудовых ресурсов приходится на экономически активную часть населения (занятые и безработные).

В то же время эти данные меняются в отрицательную сторону, так как эта часть населения в современной России в значительной степени поражена наркоманией и алкоголизмом. В стране более 5 млн хронических алкоголиков, порядка 5 млн человек употребляют наркотики. Тенденция распространения наркомании такова, что в ближайшее время Россия может стать наркозависимой страной.

По данным Росстата, около 40% детей рождаются больными. По сути, закладывается мина замедленного действия под будущее нашей страны, ее нравственное и физическое здоровье, социальную и, как следствие, военную безопасность. По данным Центральной военно-врачебной комиссии Министерства обороны Российской Федерации, более 30% допризывной молодежи не может проходить военную службу по состоянию здоровья.

Сопоставив все данные о населении призывного возраста, можно отметить, что при существующих тенденциях проходить военную службу в ближайшем будущем сможет не более 40–45% от общего числа призывников. А к 2025 году число призывников 18–19 лет возраста сократится на 35%. Наиболее критическими будут 2018–2019 годы, когда численность 18-летнего призывного контингента составит 637 тыс. чел. и 633 тыс. чел. соответственно (сегодня этот показатель — 1,752 млн чел.).

Для демографического развития России, оказывающего существенное влияние на обеспечение национальной безопасности, сегодня характерны следующие тенденции:

- рождаемость в России уже 40 лет не обеспечивает уровень простого воспроизводства;
- смертность мужчин в трудоспособном возрасте столь же высока, как и сто лет назад;
- возрастная и половая структура населения сильно деформированы, что влияет и будет влиять на воспроизводство населения;
- продолжающееся старение населения может привести к сокращению трудоспособной (оборонной) части до 1 млн чел. в год уже к 2020–2025 годам.

Таким образом, анализ тенденций и процессов позволяет сделать вывод, что начало XXI века для национальной безопасности России характеризуется сложным переплетением различных демографических, социально-политических, экономических, национальных и религиозных противоречий.

В первой половине XXI века главная причина наиболее острых социально-политических и экономических противоречий — борьба за источники сырья на планете. Характер военно-политической обстановки во многом будет зависеть от того, каким станет в

будущем политическое устройство мира. Одним из наиболее важных факторов может стать подъем национального самосознания многих народов, которое не сводится к простому национализму. Борьба за социальную справедливость, суверенитет и территориальную независимость на национальной и этнической основе порождает многочисленные межгосударственные конфликты и войны.

Одним из серьезных источников межгосударственных конфликтов в первой половине XXI века, по-видимому, будут не политические или экономические факторы, а соперничество национальных государств, что может привести к возникновению серьезных конфликтов в региональном и глобальном масштабах.

Столкновение цивилизаций (славяно-православной, исламской, конфуцианской, японской, латиноамериканской и др.) может стать доминирующим фактором мировой политики.

Продолжается стагнация процессов разоружения в мире, которые на фоне террористической угрозы перестали обсуждаться на глобальном уровне. Внешние угрозы безопасности страны настоятельно требуют укрепления, развития и модернизации Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, оборонно-промышленного комплекса, всех сил и средств обеспечения суверенитета и территориальной целостности России.

Внутренние причины возрастания роли силового блока российского государства в обеспечении национальной безопасности во многом связаны с целым рядом причин. Среди них: демографический кризис в стране; проявления национализма, местнической психологии, межнациональной розни и нетерпимости; сырьевой характер экономики и ее экстенсивное развитие; технологическая отсталость промышленности и сельского хозяйства; бедность значительной части населения; острота проблем коррупции и бюрократизма на всех уровнях государственной власти; проявления бездуховности, снижение уровня культуры и морали в обществе; проблемы в молодежной среде (рост наркомании, проявления криминального и антисоциального поведения).

Совокупность внешних и внутренних угроз национальной безопасности России и анализ причин, их порождающих, требуют, чтобы были созданы общественно-политические, финансово-экономические и военно-технические механизмы сдерживания применения военной силы государствами, ликвидации военных конфликтов в современном мире.

Продвижение страны к реалиям инновационного общества требует существенного повышения уровня нравственности общества и состояния морального, патриотического духа граждан, что является важным показателем Национальной безопасности госу-

дарства.

К сожалению, в настоящее время всепроникающим дефектом нравственной составляющей сознания является коррупция как реально действующий атрибут системы управления жизнью общества, который обуславливает высокий уровень негатива в всех сферах жизнедеятельности общества.

В системе формирования морально-нравственной готовности граждан России к обеспечению ее национальной безопасности можно выделить ряд тенденций, адекватных современным внешним и внутренним угрозам государству и обществу.

В последнее время немало говорится о поиске национальной идеи, консолидирующей всё наше общество. Служение Отечеству, защита Отечества — уже есть национальная идея. Патриот — это человек, который соединил свою судьбу с судьбой своего народа, его вековыми традициями, верит в Россию, поклоняется её героям и святыням, питается исторической памятью, связан с национальными корнями, священно выполняет заветы предков: беречь и защищать Россию, не жалея живота своего.

Реалии же нашей жизни свидетельствуют, что среди части молодежи нашей страны имеются пацифистские настроения, падение морали, поддерживаемые рядом средств массовой информации. В стране есть силы, которые всячески стремятся вытравить из сознания молодежи чувство любви к Родине, посеять в душах молодых людей чуждые российской ментальности ложные ценности. Например, сегодня в стране более 100 газет и журналов, свыше 500 интернет-сайтов сознательно, пропагандируют национальную ненависть и вражду, насилие и жестокость, антиобщественное поведение.

Идеологический вакуум, образовавшийся после отказа в 1917 году от религиозных ценностей, а затем в 1991 году — от коммунистического мировоззрения, стремительно заполняют чуждые российскому менталитету верования и учения. На Урале и в Сибири, например, активизировали свою деятельность нетрадиционные зарубежные конфессии: кришнаиты, коптская церковь, методисты, даосисты, харизматы, бахаи, церковь Муна, пресвитерианская церковь, Армия спасения и др.

Религиозные организации стран радикального ислама освоили информационно-идеологическое пространство некоторых территорий России. Так, проповедниками идей ваххабизма в России (как и в Центральной Азии и Закавказье) служат миссионеры из Саудовской Аравии, Турции и Пакистана. Они распространяют специальную религиозную литературу, видео — и аудиозаписи с выступлениями своих духовных лидеров. Кроме того, широко используются средства массовой информации, Интернет, а также традиционные центры психологического вли-

яния — мечети, религиозные центры и университеты, количество которых стремительно растёт.

Нельзя не отметить возрастающую роль информационно-технологической системы в формировании определенных морально-нравственных установок, чуждых принципам национальной безопасности. Информационное пространство превратилось в один из главных факторов, оказывающих существенное влияние на национальную безопасность России.

Можно утверждать, что главной опасностью для человечества вообще является информационное оружие, которое способно менять сознание людей, заставлять их неадекватно воспринимать реальность, жить в мире иллюзий и совершать губительные для себя поступки. Бесконтрольность применения информационных технологий может привести не только к массовому истреблению отдельных народов, но и к гибели современной цивилизации в целом.

Так, в последнее десятилетие на постсоветском пространстве появилось и функционирует около 37 тыс. различных информационных и общественных структур, призванных обеспечить поддержку реализации атлантической (западной) геостратегии в отношении стран СНГ.

Основными документами в сфере информационной безопасности в нашей стране являются Доктрина информационной безопасности Российской Федерации и Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации. В них отражены основные взгляды, подходы и содержание практических действий государства.

Преодоление отставания в сфере информационно-психологического противоборства требует времени, значительных государственных ресурсов и, главное, идеолого-патриотической настроенности и активной действенности, проявления ответственности властной элиты России как федерального, так и регионального уровней.

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации дана оценка коррупции как одной из составляющих угрозы криминализации общественных отношений: коррупция все глубже проникает в различные сферы нашей жизни, включая военную организацию государства (26).

Она искажает военную политику и стратегию развития Вооруженных сил Российской Федерации, других войск, воинских формирований и органов, ведет к прямому или косвенному хищению средств федерального бюджета, выделяемых на оборону и безопасность страны, разлагает нравственность военнослужащих и сотрудников специальных служб и, в конечном счете, самым негативным образом отражается на эффективности функционирования силовой составляющей государства.

О масштабах коррупции, например, в силовых

структурах свидетельствуют данные об экономической преступности. В 2007 г. в войсках и воинских формированиях выявлено 36530 правонарушений экономического характера (рост по сравнению с 2006 годом составил 2,3%). Причиненный государству ущерб преступлениями данной направленности составил свыше 1856,9 млн руб. (рост составил 18%).

За преступления в сфере нерационального и нецелевого использования бюджетных средств в военной организации государства к различным видам ответственности привлечено 10 тыс. должностных лиц. Возбуждено 663 уголовных дела. За последние полтора года за преступления коррупционной направленности привлечены к уголовной ответственности более 500 офицеров, в том числе 16 генералов.

По данным Главной военной прокуратуры, за шесть месяцев 2008 г. военными прокурорами выявлено более 1000 фактов коррупции в военных организациях. Причиненный ими ущерб составил более 407 млн руб. К уголовной ответственности привлечены свыше 2601 должностных лиц. Пятерым генералам уже вынесены обвинительные приговоры, дела еще пятерых находятся на рассмотрении в судах.

Причинами распространенности и живучести коррупционных отношений в военной организации России являются:

— низкий уровень денежного довольствия военнослужащих и заработной платы гражданского персонала, включая тех, от которых зависит распределение значительных материальных ресурсов, реализация прав военнослужащих. Это провоцирует многих воинских должностных лиц к использованию своего должностного положения в личных, корыстных целях;

— проникновение в войска и воинские формирования последствий нравственной деградации российского общества, когда деньги и возможность безнаказанного воровства и стяжательства оказались едва ли не единственными ценностями массового сознания;

— низкий нравственный и культурный уровень многих воинских должностных лиц, их ориентация на удовлетворение почти исключительно материальных потребностей;

— незаинтересованность высших органов военного управления в борьбе с коррупцией, так как корумпированными, нравственно деградирующими нижестоящими должностными лицами легче руководить (не имеют претензий, моральных принципов, собственного достоинства и готовы к неограниченному подчинению);

— неразвитость демократических институтов в военной организации государства, отсутствие действенных форм социального контроля, низкая правовая и политическая культура, а также пассивность (по существу — «забитость») значительного числа военнослужащих, авторитарный стиль руковод-

ства, характерный для значительного числа командиров (начальников), бесконтрольность и произвол с их стороны;

— низкое качество военного законодательства, практически полное отсутствие в нем элементов антикоррупционной направленности. Предупреждение коррупции должно иметь безусловный приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением (в частности, репрессивными). Это направление антикоррупционной деятельности является наиболее трудным, затратным и не может быть реализовано в короткий срок. Именно этому направлению антикоррупционной деятельности отдается приоритет в Национальном плане действий против коррупции, утвержденном Президентом Российской Федерации 31 июля 2008 г.

Обращая внимание на современные вызовы, угрозы национальной безопасности, рассмотрим какова же внутри-государственная ситуация в российском обществе?

Несколько абстрагируемся от проблем, связанных непосредственно с мировым финансово-экономическим кризисом (безусловно, трудно не исходить из того, что финансовая система России вместо 11 триллионов руб. реально будет располагать только 6 триллионами рублей и т.д.) и остановим наше внимание на состоянии жизни общества до проявления этого кризиса, безусловно, еще более усугубившего и обострившего имеющиеся негативы.

Несомненно, самым существенным интегрально-негативным атрибутом жизни российского государства и общества является коррупция.

По утверждению Президента РФ Д. Медведева, «коррупция в нашей стране стала системным злом, с которым необходимо бороться».

Уровень российской коррупции оценивается как недопустимо высокий и политическим руководством страны, и правоохранительными органами, и гражданским обществом.

Результаты социологических исследований — экспертного опроса, проведенного в России Международным антикоррупционным комитетом (декабрь 2008 г. — январь 2009 г.), подтвердили итоги многочисленных опросов общественного мнения, что наиболее пораженным коррупцией является сектор государственного управления, в частности, госзакупки, правоохранительные органы, судебная система, здравоохранение, образование, жилищное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство. Особо следует отметить сферу государственного и муниципального управления, связанную со становлением и функционированием малого и среднего бизнеса.

Коррупция получила наибольший размах в последние десять лет. Она пропитала все органы власти России, что обуславливает и политический, и социально-экономический и духовно-нравственный

уровень развития общества, и место нашей страны по интегральным показателям рейтинговых изменений мирового уровня, которые выявляют следующее:

— Россия по-прежнему остается одной из самых коррумпированных стран мира: ежегодно потери от коррупции в России составляют до 40 миллиардов в год — около 60 процентов федерального бюджета;

— Россия занимает 1 место в мире по числу миллиардеров, преследуемых правоохранительными органами;

— Россия занимает 134 место по продолжительности жизни;

— Россия занимает 97 место по доходам на душу населения;

— 1 место в мире по абсолютной величине убыли населения;

— 2 место по числу самоубийств;

— 1 место по числу курящих детей;

— 57 место по качеству жизни;

— 2 место по количеству заключенных на 1000 населения;

— 1 место по числу авиакатастроф;

— 2 место по распространению поддельных лекарств;

— 1 место по продажам крепкого алкоголя;

— 3 место по количеству тоталитарных сект.

Коррупция заявляет о себе как наиболее опасное проявление организованной преступности. Какова же природа этого опасного для жизни общества явления? Каковы ее характеристики? (27, 28).

В последние годы получило распространение наиболее простое определение коррупции — подкупаемость и продажность государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей вообще.

Следует заметить, что существуют различные определения этого понятия. Одно из них нашло отражение в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. (29).

До принятия Федерального закона «О противодействии Коррупции» Государственной Думой 19 декабря 2008 года теории и практики, в основном, соглашались с тем, что *коррупция — это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе, депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе, международных) своего статуса для незаконного получения каких-либо благ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера), либо предоставление последним таких преимуществ. Коррупция — это, как правило, корыстное проявление организованной преступности* (30).

Несомненно, экономические преступления являются исключительно значимой частью корыстной

преступности. Причем те особенности, которые характерны для экономической преступности (высокое общественное положение субъектов ее совершения; изощренно-интеллектуальные способы их действий; огромный материальный, физический и моральный ущерб, ими причиняемый; исключительная латентность экономических посягательств и снисходительное отношение властей к этой группе преступников), в коррупции доведены до своего апогея. Безусловно, ядром коррупции можно назвать взяточничество.

Лоббизм, фаворитизм, протекционизм, взносы на политические цели, традиции перехода политических лидеров и государственных чиновников на должности почетных президентов корпораций и частных фирм, инвестирование коммерческих структур за счет госбюджета, перевод государственного имущества в акционерные общества, использование связей преступных сообществ и т. д. являются завуалированными формами коррупции.

«Уже в годы реформы, при участии или непростительном бездействии органов государственной власти, — говорится в Послании Президента Российской Федерации 1996 года, — появились новые способы перетекания богатства к избранным — перепродажа бюджетных ресурсов и льготных централизованных кредитов, уклонение от уплаты налогов и таможенных пошлин, присвоение чужих денег через механизм неплатежей, фактический захват пакетов акций, находящихся в федеральной собственности, и т. п.»(31). Однако все это, кроме элементарных случаев, как правило, не находит какого-либо отражения в криминальной статистике.

Если бы реальная коррупция в мире соответствовала статистическому отражению, например, взяточничества, то не было бы той международной озабоченности, которая проявилась в последнее время. А она огромна. Перечислим лишь некоторые мероприятия.

В 1989 году под эгидой ООН был проведен международный семинар по проблеме коррупции в сфере государственного управления в Гааге (Нидерланды), результаты которого послужили серьезной предпосылкой рассмотрения этой проблемы на Восьмом конгрессе ООН.

Проект резолюции этого конгресса препровождался следующей рекомендацией: «Поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц, в высшей степени важно, чтобы все государства:

а) рассмотрели адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, чтобы реагировать на все виды коррупции, и соответствующие санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание;

б) разработали административные механизмы и механизмы регулирования для предупреждения коррупции и злоупотребления властью;

с) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц;

д) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции, и

е) применили экономические санкции к предприятиям, причастным к коррупции».

Конгресс рассмотрел подготовленное Секретариатом ООН руководство «Практические меры борьбы с коррупцией», доработанный вариант которого был опубликован (32), и принял резолюцию «Коррупция в сфере государственного управления». В ней обоснованно отмечалось, что проблемы коррупции носят всеобщий характер и оказывают пагубное влияние на экономику стран, подрывая эффективность правительственных решений, наносят ущерб состоянию морали, расшатывают доверие граждан к правительству и разрушают принцип справедливого беспристрастного правосудия.

Все эти вопросы потом были рассмотрены Генеральной Ассамблеей (Резолюция 45/107 от 14 декабря 1990 г.), ЭКОСОС и другими ооновскими организациями. К ним обращались Совет Организации экономического сотрудничества и развития (ОСЭР), Программа ООН по международному контролю над наркотиками, организовавшая Форум по борьбе с коррупцией в Претории (Южная Африка) и Семинар стран Восточной и Центральной Африки в Энтеббе (Уганда), где серьезно был поставлен вопрос о коррупции в международных сделках.

В феврале 1995 года Совет Европы создал междисциплинарную группу по проблеме коррупции. Эта проблема также рассматривалась Организацией американских государств, Европейским Союзом, Европейской комиссией и другими международными объединениями. Коррупция была одной из важных тем специальных заданий Девятого конгресса ООН (Каир, 1995 г.), где при обсуждении всего комплекса вопросов был рассмотрен и одобрен проект международного кодекса поведения государственных должностных лиц. На заседании отмечалось, что коррупция проникла в экономику, политику, во все сферы общественных отношений, что она вышла за рамки национальных границ и приобрела глобальные масштабы, что дела о коррупции, поступающие в суды, представляют собой верхушку айсберга.

Для борьбы с коррупцией предлагалось расширение гласности, свободы для СМИ, независимости уголовного правосудия, а также ужесточения контроля за деятельностью чиновников. Было высказано аргументированное мнение о том, что на пороге XXI века человеческое общество вынуждено будет

придерживаться принципа «демократия в интересах ответственности» взамен бытующего «демократия в интересах богатства».

Что же понимает международное сообщество под коррупцией? Существует немало определений. В частности, коррупция — скорее синтетическое социальное или криминологическое понятие чем правовое, поэтому ее надо рассматривать не как конкретный состав преступления, а как совокупность родственных видов деяний.

Давнее краткое и емкое определение, которое используется в Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией, таково: «Коррупция — это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях» (33). Из него видно, что коррупция выходит за пределы взяточничества, что коррупция включает в себя взяточничество (дачу вознаграждения для совращения лица с позиций долга), nepotизм (покровительство на основе личных связей) и незаконное присвоение публичных средств для частного использования.

Это же подтверждается и рабочим определением междисциплинарной группы по коррупции Совета Европы: коррупция представляет собой взяточничество и любое другое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений, и имеет целью получение любых незаконных выгод для себя и других.

Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном Секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в определение коррупции:

1) кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами;

2) злоупотребление служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса;

3) конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью. Критерием установления уголовной ответственности в этом случае предлагается не оценка общественной пользы принятого решения, что очень трудно сделать, а открытость процесса принятия решения: должностное лицо не вправе принимать решение без представления всей информации.

Международное сообщество, озабоченное транснациональной коррупцией, рекомендует ввести в национальное законодательство также уголовную ответственность за подкуп за рубежом.

Специальная комиссия Организации экономического сотрудничества и развития разработала ре-

комендации, касающиеся борьбы с международной коррупцией (35).

И это соответствует усилиям Совета Европы и Международной торговой палаты, которые рекомендовали принять меры международного характера в качестве решающих средств борьбы с коррупцией (36).

В международных документах есть множество других важнейших положений и рекомендаций, не только уголовно-правовых, но процессуальных, административных, гражданско-правовых, организационных, которые актуальны для России и для других стран СНГ, где у государственных должностных лиц есть огромные дискреционные полномочия. В силу этого они действуют практически в почти что неправовом пространстве.

Классификация и объем коррупционных действий, предлагаемых в международных документах, к большому сожалению, не расходятся с современной коррупционной практикой государственных должностных лиц в России. Отечественная коррупция интенсивно срастается с другими экономическими преступлениями и организованной преступностью. Рыночная экономика, разгосударствление собственности, прямые международные торговые, промышленные и иные связи открыли неограниченные возможности для коррупционеров. Это вызывает тревогу даже за рубежом (37).

Как совокупный результат монополии власти государственных должностных лиц, их широких дискреционных полномочий при отсутствии открытости, подотчетности и подконтрольности коррупция закономерно ведет к засилию олигархии и авторитаризму (38).

Некоторые специалисты уголовного права, выросшие на идеях социалистического кодифицированного законодательства 60-х годов, не желают вникать в современные коррупционные реалии, когда многие формы продажности должностных лиц при использовании рыночных отношений вышли за пределы устоявшихся представлений, когда должностные лица возможностями переходного периода освободились не только от общественного, но и правового государственного контроля, когда их изощренное мздоимство и казнокрадство стали основной и перспективной статьей дохода на временных и неустойчивых государственных должностях, институированного порочными деловыми обычаями новых государств — СНГ.

Нынешние проблемы борьбы с коррупцией были более или менее очевидны уже в начале 90-х годов. К этому времени был проведен ряд научных конференций и подготовлено несколько проектов о борьбе с надвигающейся коррупцией, представленных в Верховный Совет СССР.

С распадом Союза все они канули в лету. Острота проблемы от этого не уменьшилась, поэтому ра-

бота над ней была продолжена в России. До принятия законов Президент Российской Федерации издал Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» от 4 апреля 1992 г., где были предписаны некоторые запреты для служащих аппарата (они не касались государственных должностных лиц), провозглашено представление деклараций о доходах. **Указ был шагом в правильном направлении, но он мало что решал и, главное, слабо исполнялся.** В это же время продолжалась работа над проектами закона о борьбе с коррупцией. Было подготовлено до десятка вариантов. Один из них был официально опубликован и принят Верховным Советом РФ в 1993 году. Президенту, а скорее, его окружению, закон показался слишком строгим, и он вернул его на доработку. Последняя не состоялась, так как Верховный Совет был расформирован.

Нижняя палата нового парламента — Государственная Дума — продолжила работу над проектом. Он прошел международную экспертизу. 12 декабря 1994 г. Закон «О борьбе с коррупцией» был принят. Но верхняя палата — Совет Федерации — закон отвергла. Судя по заключению, **членам Совета Федерации, являющимся руководителями (хозяевами) республик, краев, областей, особенно не понравились публичное декларирование доходов государственных должностными лицами и финансовый контроль над ними.**

Финансовый контроль за доходами должностных лиц и их семей существует во всех цивилизованных странах как правовая норма общественной жизни. Это нашло отражение и в ст. 8 упоминавшегося нами Международного кодекса поведения государственных должностных лиц. В ней говорится: «Государственные должностные лица... сообщают сведения обо всем имеющемся у них личном имуществе, активах и обязательствах, а также сведения об имуществе, активах и обязательствах супруга (супруги) и/или других иждивенцев». Государственные должностные лица в России, легко воспринимая западные свободы для себя, оценивают правовой демократический контроль за своей деятельностью и поведением как возвращение к тоталитаризму.

После доработки Закон «О борьбе с коррупцией» был принят Государственной Думой 22 ноября и одобрен Советом Федерации 9 декабря 1995 г. Но Президент вновь вернул его.

В своем письме от 22 декабря 1995 г. он высказался против включения в субъекты коррупционных правонарушений помощников должностных лиц категории «А» и категорически возражает против того, чтобы меры финансового контроля распространялись не только на государственных служащих, но и на их супругов, чем, как он полагает, нарушается ч. 1 ст. 23 Конституции РФ и ст. 12 закона об основах го-

сударственной службы, где, как уже говорилось, обязанность представления сведений о доходах возлагается только на самого служащего. Круг замкнулся.

Реалии же коррупционной действительности заставляют вспомнить, что, например, сращивание государственных служащих с предпринимательством в цивилизованных странах расценивается прямой коррупцией. Это запрещение есть и в российском законодательстве, но на вершинах власти оно бездействует.

К настоящему времени сложилась парадоксальная ситуация. С одной стороны, о массовой коррупции государственных должностных лиц в России говорится на каждом шагу, в том числе и в коридорах власти, а в президентском Послании Федеральному Собранию в 1996 году даже жестко осуждаются промедление и нерешительность в борьбе с ней, а с другой — тринадцать лет тормозилось принятие основополагающих антикоррупционных законов (39).

Трудно не согласиться с тем, что **«Не исключено, что принятию закона о борьбе с коррупцией противодействовали именно те, кто мог стать первыми объектами его применения».**

Не лишним, считаем, провести аналогию, пусть в плане ретроспективы:

Президент Уганды Мусевени на открытии Конференции Африканского руководящего форума по проблемам коррупции, состоявшейся в Энтеббе в декабре 1994 года произнес: «Реальная проблема заключается в том, что в Африке лица, призванные обеспечивать соблюдение законности, сами нуждаются в надзоре, и это явно представляет собой порочный круг. Если наше высшее руководство не имеет морального авторитета, весьма трудно искоренить коррупцию, а, к сожалению, именно наверху воровство происходит в подлинно крупных масштабах. Для борьбы с коррупцией на таком уровне морального воздействия недостаточно. Нам необходимы юридические санкции и обеспечение соблюдения законов о коррупции. Если такие санкции в отношении коррупции не существуют, они должны быть введены. Проблема... состоит в том, что коррумпированные руководители, являющиеся также законодателями, не принимают законы для борьбы с коррупцией, поскольку тем самым они создавали бы проблемы для самих себя (40).

Сведения о коррупции в системе государственной службы свидетельствуют, что именно в этой сфере коррупция приобрела огромные размеры. И это не могло не отразиться на действительном положении дел в государстве.

«Ножницы» между тенденциями коррупционных действий и контролем за ними со стороны государства, по официальной статистике, особенно между фактической и реально осуждаемой коррупцией,

составляют один-два порядка. Противники закона прямого действия о борьбе с коррупцией приводили подобные факты как аргумент: дело не в законе, а в бездействии органов правоохраны. Кроме того, сам факт торпедирования закона властями не мог не сказаться на отношении правоохранительных органов к борьбе с коррупцией. И положительные сдвиги в противодействии коррупции не произойдут до тех пор, пока не осуществится замена господствующего принципа коррумпированной части должностных лиц, властной элиты: «власть считается основанием авторитета» принципом **«основанием власти является ее авторитет».**

Федеральным законом РФ «О противодействии коррупции» (41), одобренным Советом Федерации 22 декабря 2008 года, устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе:

1) коррупция:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) 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:

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.

Долгожданный Закон принят. Теперь действие, исполнение его государством, властью, обществом обусловит реалии противодействия этому всепроникающему социальному злу. Эта работа активизировалась.

Приведем примеры инициатив противостояния коррупции, поддержки Правительства, Национального плана противодействия коррупции, утвержденного Президентом РФ Д. Медведевым 31.07.2008 года.

I. Инициативы ученых, общественных деятелей России и стран СНГ — Международного антикоррупционного комитета, Российского философского общества, Московского университета имени М. В. Ломоносова, Московской государственной академии государственного и муниципального управления, ВНИИ МВД Российской Федерации, Международного славянского института получили поддержку Комиссии Государственной Думы РФ, Совета Федерации Федерального Собрания РФ, многочисленных правительственных, государственных структур, вузов, научных учреждений, общественных организаций и объединений России, Украины и других стран в подготовке и проведении *Международной научно-практической конференции «Коррупция — главное препятствие становления правового государства: методологический, концептуально-теоретический, практический аспекты»*, Москва-Киев, сентябрь 2009 г.

Цель, задачи, принцип, приоритетные направления подготовки и проведения конференции:

1. Цели и задачи:

1. Содействие усовершенствованию законодательства относительно повышения эффективности теории и практики противодействия коррупции во всех основных сферах жизнедеятельности общества:

- в сфере социально-политической — государственного и муниципального управления;
- в сфере социально-экономической;
- в системе правоохранительных органов;
- в судебной системе;
- в системе здравоохранения;
- в системе образования и др.

2. Содействие разработке правовых механизмов и контроля за их функционированием в решении проблем:

а) повышения ответственности за соблюдение законов субъектов государственной службы, прокуратуры, суда, правоохранительных органов, управленческих структур во всех сферах жизнедеятельности общества, структур хозяйствования всех форм собственности;

б) предупреждения и ликвидации проявлений практики засилия преступно-криминального давления собственников большого капитала как приоритетной монополии во всех основных направлениях функционирования общества и прежде всего в судебной системе.

3. Методология: системный, теоретико-концептуальный, аналитико-прогностический подход в ре-

ализации «Национального плана противодействия коррупции».

4. Принцип: социальное партнерство — диалог, взаимодействие, сотрудничество институций гражданского общества и власти.

5. Критерии реализации основных направлений подготовки и проведения Конференции: проявление в теории и на практике действенного повышения уровня законодательного обеспечения противодействия коррупции и соблюдения законов на основе утверждения верховенства права соответственно международным стандартам.

6. Итоговые документы: Практические рекомендации органам власти национального и регионального уровня относительно методологического, концептуально-теоретического, аналитико-прогностического обоснования теории и практики противодействия коррупции в материалах конференции, опубликованных в книге — Научном сборнике «Коррупция — главное препятствие становления правового государства».

II. В процессе подготовки Международной научно-теоретической конференции «Коррупция — главное препятствие становления правового государства»

Разработана Антикоррупционная образовательная программа и спецкурс лекций «**Основы противодействия коррупции**» для вузов (специалистов всех профилей), факультетов послевузовского образования, переподготовки, повышения квалификации специалистов.

1. Цель:

1. Формирование нетерпимого отношения граждан к любым проявлениям коррупции как к явлению-угрозе национальной безопасности, фактору, препятствующему утверждению правового государства.

2. Задачи в повышении эффективности теории и практики противодействия коррупции:

1. Усиление программных курсов системы профессионального высшего образования методологическими, концептуально-теоретическими, аналитико-прогностическими подходами в подготовке представителей правящей элиты, высокого профессионально уровня специалистов с установками реализации гражданских, патриотических идеалов служения отечеству и справедливого жизнеустройства на антикоррупционных основах во всех сферах жизнедеятельности общества:

- в сфере социально-политической — государственного и муниципального управления;
- в сфере социально-экономической;
- в системе правоохранительных органов;
- в судебной системе;
- в системе здравоохранения;
- в системе образования;

- в сфере духовной жизни общества;
- в сфере культуры и искусства;
- в сфере семьи и быта и др.

2. Содействие формированию у россиян понимания, убеждения, глубинных антикоррупционных оснований сознания, поведения и деятельности, мировоззренческой платформы, особенно у представителей субъектов властных структур, осознания того, что ликвидация коррупции как социального явления — условие процветания России, борьба с коррупцией зависит от активности граждан и прежде всего от представителей власти, каждого госслужащего, его жизненной позиции, позволяющей ему стойко соблюдать нравственные нормы неподкупного служения даже в условиях коррупционного окружения.

3. Содействие усовершенствованию системы законодательства, разработке правовых механизмов и контроля за ее функционированием в решении проблем:

а) повышения ответственности за соблюдение законов субъектов государственной службы, прокуратуры, суда, правоохранительных органов, управленческих структур во всех сферах жизнедеятельности общества, структур хозяйствования всех форм собственности;

б) предупреждения и ликвидации проявлений практики засилия преступно-криминального давления собственников большого капитала как приоритетной монополии во всех основных направлениях функционирования общества и прежде всего в судебной системе.

III. В некоторых вузах России на факультетах переподготовки и повышения квалификации начали проводиться Семинары обучения государственных гражданских и муниципальных служащих, руководителей и сотрудников организаций и производственных предприятий разных форм собственности, представителей объединений и организаций гражданского общества по проблемам:

— Стратегия антикоррупционной политики Российской Федерации.

— Основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

— Государство, власть, гражданское общество — основные субъекты противодействия коррупции.

— Российское законодательство в противодействии и предупреждении коррупции.

— Коррупция и должностные преступления в сфере государственного и муниципального управления как угроза национальной безопасности.

— Предупреждение служебных преступлений как средство декриминализации структур государственного и муниципального управления.

— Реформирование судебно-правовой системы Российской Федерации как средство противодействия коррупции в судопроизводстве.

— Коррупция в социально-экономической сфере жизнедеятельности общества: проблемы и пути их преодоления.

— Проблема коррупции в системе правоохранительных органов.

— Проблема коррупции в системе здравоохранения.

— Проблема коррупции в системе образования.

— Морально-нравственные основы предупреждения и преодоления коррупции.

Как результат начавшегося проявления политической воли в противодействии коррупции в России в обществе растет понимание того, что от созидательной активности каждого гражданина, его патриотической жизненной позиции, ответственности власти перед народом полностью зависит и благосостояние, и безопасность страны, и утверждение нового гуманного, справедливого жизнеустройства в соответствии с идеалами инновационного общества — общества без коррупции и всех негативов — антиподов жизни, достойной Человека.

ЛИТЕРАТУРА

1. См.: О повышении роли общества в решении проблем национальной безопасности страны. Материалы пленарного заседания Общественной палаты РФ 26 сентября 2008 года, ч. 1. М., 2008.
2. См.: Осмысление глобального мира: кол. монография, отв. Ред. Ю. Н. Москвич. — Вып. 1. — Красноярск, 2007, 176 с.; Новая социальная реальность глобального мира: кол. монография, отв. ред. В. И. Иванов. — Вып. 3. — Красноярск, 2008, с. 14-210.
3. Хенд и др. Глобальные трансформации: Политика, экономика, культура / пер. с англ. В. В. Сапова и др. — М.: Праксис, 2004.—С. 576.
4. Валлерстайн, Иммануэль. Конец знакомого мира: Социология XXI века / Пер. с англ, под ред. В. Л. Иноземцева. —М.: Погос, 2003. — С. 368.
5. Россия. Планетарные процессы / Под ред. В. Ю. Большакова. — СПб.: Изд-во С.-Петербургского университета, 2002. — С 732.
6. Друкер Питер, Ф. Бизнес и инновации: пер. с англ.— М.: ООО «И. Д. Вильямс», 2007. — С. 432.
7. Деминг Эдвард У. Новая экономика. Пер. с англ. Т. Гуреш. М.: Эксмо, 2006. — С. 208.
8. Бляхман, Л.С. Проблемы современной экономики / Л.С. Бляхман. — I, 2002.
9. Инновационная экономика. — М.: Наука, 2001. — С. 294.
10. Москвич Ю. Н. Глобализация и Россия: угрозы и возможности // Культура информационного общества / Сборник научных трудов. Под ред. Л. В. Хазовой и И. А. Пфаненштиля. — Красноярск: ИПЦ КГТУ, 2003 — С. 206.
11. Jeffrey Sachs. A new map of the worl. Economist, 24 June 2000.
12. Заявление руководителей восьми ведущих стран мира, принятое на саммите в Санкт-Петербурге, 16 июля 2006 года.
13. Свещинский А. Л. Организация и человек в мире глобализации / А. Л. Свенцицкий; под ред. В.Ю. Большакова //Россия. Планетарные процессы. — СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2002. — С. 387.
14. Колодко Гжегож В. Глобализация и перспективы развития постсоциалистических стран / Пер. с польск. — Мн.: ЕГУ, 2002. -С. 200.
15. Сакайя Т. Стоимость, создаваемая знанием или история будущего / Т. Сакайя; под ред. В. Л. Иноземцева // Новая постиндустриальная волна на Западе: Антология. — М., 1999. — С. 340-371.
16. Тульчинский, Г. Л. Глобализация, бизнес, регион. Особенности бизнеса в условиях глобализации и развитие Северо-Запада России / Г.Л. Тульчинский; под ред. В. Ю. Большакова // Россия. Планетарные процессы.— СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского ун-та, 2002. — С. 536.
17. Фукуяма, Фрэнсис. Сильное государство. Управление и мировой порядок в XXI веке: [пер. с англ.] / Фрэнсис Фукуяма. — М.: АСТ: АСТ МОСКВА: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. — 220[4].
18. Москвич Ю. Н. Глобализация и Россия: угрозы и возможности // Культура информационного общества / Сборник научных трудов. Под ред. Л. В. Хазовой и И. А. Пфаненштиля. — Красноярск: ИПЦ КГТУ, 2003 — С. 206.
19. Jeffrey Sachs. A new map of the worl. Economist, 24 June 2000.
20. Заявление руководителей восьми ведущих стран мира, принятое на саммите в Санкт-Петербурге, 16 июля 2006 года.
21. Ольга Тимофеева. Мы путаем учителей с демагогами и телезвездами. Интервью с Борисом Стругацким / Новая газета. 16.05.2008. — №17–18.
22. Высшее образование в России: Очерк истории до 1917 года: под ред. В.Г. Кинелева. — М.: НИИ ВО, 1995. — С. 41-45.
23. Друкер Питер, Ф. Бизнес и инновации: пер. с англ.— М.: ООО «И. Д. Вильямс», 2007. — С. 432.
24. Гидденс, Э. Ускользающий мир: как глобализация меняет нашу жизнь. Пер. с англ. / Э. Гидденс. — М.: Весь Мир, 2004.
25. «Российское образование — 2020. Модель образования для экономики, основанной на знаниях». Доклад к IX Международной научной конференции «Модернизация экономики и глобализация» (1–3 апреля 2008 г., Москва).
26. О повышении роли общества в решении проблем национальной безопасности страны. Материалы пленарного заседания Общественной палаты РФ 26 сентября 2008 года, ч.1. М., 2008, с. 18-19.
27. Двинская уставная грамота 1397-1398 гг. // Российское законодательство X-XX веков. Т. 3. М.: Юрид. лит., 1985. С. 181,185.
28. См.: Псковская Судная грамота. // Российское законодательство X-XX веков. Т. 1. М.: Юридическая литература, 1984. С. 332, 337.
29. См.: Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию. Совет Европы. Серия Европейских договоров. № 173. Страсбург, 1999. 27 янв. Подписана от имени Российской Федерации С. В. Степашиным. Ратифицирована Российской Федерацией 25 июля 2006 г.
30. См.: Словарь иностранных слов. М., 1994. С. 369.
31. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию // Российская газета. 1996. 27 февр.
32. Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство, подготовленное Секретариатом ООН. А/ССШЕ. 144/8. 29 Май 1990. Р. 4.

33. Справочный документ о международной борьбе с коррупцией. Р. 8.
34. Фельгенгауер П. Торговля оружием в России // Сегодня. 1996. 27 сент.
35. Recommendations on Bribery in International Business Transactions, adopted by the Organisation for Economic Cooperation and Development on 27 May 1994.
36. Resolution No. 1 on civil, administrative and criminal aspects of corruption, adopted by the Council of Europe 19 th Conference of European Ministers of Justice, held at Valletta in 1994.
37. Crime and Corruption in Russia Briefing of Commission on Security and Cooperation in Europe. Washington, D. C., 1994; Corruption and Democracy. Political Institutions, Process and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the former Soviet Union. Budapest, Hungary, 1994.
38. Проект Международного кодекса поведения государственных должностных лиц // Государство и право. 1996. №8. С. 90.
39. Российская газета. 1997. 19 февр.
40. Цит. по: Справочный документ о международной борьбе с коррупцией, подготовленный Секретариатом ООН. А/ССЖЕ. 169/14. 13 Apr. 1995. Р. 12.
41. Федеральный Закон «О противодействии коррупции» / Российская газета, 30 декабря 2008 г.

раздел

1

ПРОБЛЕМЫ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ

Глава первая

АНТИКОРРУПЦИОННОЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ –
В ДЕЙСТВИИ

ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ЗАКОН РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ

«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»

Д. А. МЕДВЕДЕВ

Президент Российской Федерации

Опубликовано 30 декабря 2008 г.

Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года.

Одобен Советом Федерации 22 декабря 2008 года.

Настоящим Федеральным законом устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

Статья 1. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе.

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

1) коррупция:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

2) 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:

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.

Статья 2. Правовая основа противодействия коррупции.

Правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, настоящий Федеральный закон и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

Статья 3. Основные принципы противодействия коррупции.

Противодействие коррупции в Российской Федерации основывается на следующих основных принципах:

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.

Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции.

1. Российская Федерация в соответствии с международными договорами Российской Федерации и (или) на основе принципа взаимности сотрудничает

в области противодействия коррупции с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях:

1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;

2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;

3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

2. Иностранцы граждане, лица без гражданства, не проживающие постоянно в Российской Федерации, иностранные юридические лица, обладающие гражданской правоспособностью, созданные в соответствии с законодательством иностранных государств, международные организации, а также их филиалы и представительства (иностранцы организации), обвиняемые (подозреваемые) в совершении коррупционных правонарушений за пределами Российской Федерации, подлежат ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации в случаях и порядке, предусмотренных международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

Статья 5. Организационные основы противодействия коррупции.

1. Президент Российской Федерации:

1) определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции;

2) устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых он осуществляет, в области противодействия коррупции.

2. Федеральное Собрание Российской Федерации обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

3. Правительство Российской Федерации распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Россий-

ской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

5. В целях обеспечения координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по реализации государственной политики в области противодействия коррупции по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы в составе представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и иных лиц (далее — органы по координации деятельности в области противодействия коррупции). Для исполнения решений органов по координации деятельности в области противодействия коррупции могут подготавливаться проекты указов, распоряжений и поручений Президента Российской Федерации, проекты постановлений, распоряжений и поручений Правительства Российской Федерации, которые в установленном порядке представляются на рассмотрение соответственно Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, а также издаваться акты (совместные акты) федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представители которых входят в состав соответствующего органа по координации деятельности в области противодействия коррупции. При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

6. Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел Российской Федерации, органов федеральной службы безопасности, таможенных органов Российской Федерации и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

7. Счетная палата Российской Федерации в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».

Статья 6. Меры по профилактике коррупции.

Профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;

2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;

3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

4) установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;

6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Статья 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются:

1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;

2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;

3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государ-

ственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;

4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;

5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

6) унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

8) обеспечение независимости средств массовой информации;

9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

14) совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества,

полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

19) сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

20) повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

21) оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Статья 8. Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

1. Гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

3. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения

его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

4. Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

6. Проверка достоверности и полноты указанных в части 1 настоящей статьи сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей осуществляется представителем нанимателя (руководителем) или лицом, которому такие полномочия предоставлены представителем нанимателя (руководителем), самостоятельно или путем направления в порядке, устанавливаемом Президентом Российской Федерации, запроса в правоохранительные органы или государственные органы, осуществляющие контрольные функции, об имеющихся у них данных о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей.

7. Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

8. Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисципли-

плинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

9. Федеральными законами о видах государственной службы, а также о муниципальной службе для государственного или муниципального служащего могут устанавливаться более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

Статья 9. Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений.

1. Государственный или муниципальный служащий обязан уведомлять представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы обо всех случаях обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений.

2. Уведомление о фактах обращения в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, за исключением случаев, когда по данным фактам проведена или проводится проверка, является должностной (служебной) обязанностью государственного или муниципального служащего.

3. Невыполнение государственным или муниципальным служащим должностной (служебной) обязанности, предусмотренной частью 1 настоящей статьи, является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

4. Государственный или муниципальный служащий, уведомивший представителя нанимателя (работодателя), органы прокуратуры или другие государственные органы о фактах обращения в целях склонения его к совершению коррупционного правонарушения, о фактах совершения другими государственными или муниципальными служащими коррупционных правонарушений, непредставления сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, находится под защитой государства в соответствии с законодательством Российской Федерации.

5. Порядок уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения государственного или муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, перечень сведений, содержащихся в уведомлениях, организация проверки этих сведений и порядок регистрации уведомлений определяются представителем нанимателя (работодателем).

Статья 10. Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе.

1. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

2. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Статья 11. Порядок предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе

1. Государственный или муниципальный служащий обязан принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов.

2. Государственный или муниципальный служащий обязан в письменной форме уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

3. Представитель нанимателя, если ему стало известно о возникновении у государственного или муниципального служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов.

4. Предотвращение или урегулирование конфликта интересов может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов.

5. Предотвращение и урегулирование конфликта интересов, стороной которого является государственный или муниципальный служащий, осуществляются путем отвода или самоотвода государственного или муниципального служащего в случаях и по

рядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

6. В случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 12. Ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора.

1. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы имеет право замещать должности в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего, с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

2. Гражданин, замещавший должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после увольнения с государственной или муниципальной службы обязан при заключении трудовых договоров сообщать представителю нанимателя (работодателю) сведения о последнем месте своей службы.

3. Несоблюдение гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы требования, предусмотренного частью 2 настоящей статьи, влечет прекращение трудового договора, заключенного с указанным гражданином.

4. Работодатель при заключении трудового договора с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, пере-

чень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

5. Неисполнение работодателем обязанности, установленной частью 4 настоящей статьи, является правонарушением и влечет ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 13. Ответственность физических лиц за коррупционные правонарушения.

1. Граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть лишено в соответствии с законодательством Российской Федерации права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

Статья 14. Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения.

1. В случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

3. Положения настоящей статьи распространяются на иностранные юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Федеральный закон Российской Федерации
от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ
**«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С ПРИНЯТИЕМ
ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»**

Д. А. МЕДВЕДЕВ
Президент Российской Федерации

Опубликовано 30 декабря 2008 г.
Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года.
Одобен Советом Федерации 22 декабря 2008 года.

Статья 1.

Внести в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1792; 1993, № 17, ст. 606; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 26, ст. 2399; 1999, № 29, ст. 3690; 2000, № 26, ст. 2736; 2001, № 51, ст. 4834; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 15, ст. 1278; 2007, № 10, ст. 1151; № 31, ст. 4011) следующие изменения:

1) в статье 3:

а) в пункте 1 слова «и другие законы» заменить словами «федеральные конституционные законы и федеральные законы», дополнить предложением следующего содержания: «Судья конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, мировой судья обязаны также соблюдать конституцию (устав) субъекта Российской Федерации и законы субъекта Российской Федерации.»;

б) пункт 2 дополнить абзацами следующего содержания:

«В случае возникновения конфликта интересов судья, участвующий в производстве по делу, обязан заявить самоотвод или поставить в известность участников процесса о сложившейся ситуации.

Под конфликтом интересов понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) судьи влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью судьи и правами и законными интересами граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к

причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества, муниципального образования, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Под личной заинтересованностью судьи, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения судьей при исполнении должностных обязанностей доходов в виде материальной выгоды либо иного неправомерного преимущества непосредственно для судьи, членов его семьи или иных лиц и организаций, с которыми судья связан финансовыми или иными обязательствами.»;

в) пункт 3 изложить в следующей редакции:

«3. Судья не вправе:

1) замещать иные государственные должности, должности государственной службы, муниципальные должности, должности муниципальной службы, быть третейским судьей, арбитром;

2) принадлежать к политическим партиям, материально поддерживать указанные партии и принимать участие в их политических акциях и иной политической деятельности;

3) публично выражать свое отношение к политическим партиям и иным общественным объединениям;

4) заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе принимать участие в управлении хозяйствующим субъектом независимо от его организационно-правовой формы;

5) заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, занятие которой не должно препятствовать исполнению обязанностей судьи и не может служить уважительной причиной

отсутствия на заседании, если на то не дано согласия председателя соответствующего суда (для мировых судей — председателя соответствующего районного суда, для председателей судов — президиумов соответствующих судов, а в случае отсутствия таких президиумов — президиумов вышестоящих судов). При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

6) быть поверенным или представителем (кроме случаев законного представительства) по делам физических или юридических лиц;

7) допускать публичные высказывания по вопросу, который является предметом рассмотрения в суде, до вступления в законную силу судебного акта по этому вопросу;

8) использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

9) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением полномочий судьи, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением полномочий судьи;

10) получать в связи с осуществлением полномочий судьи не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные судьей в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью или собственностью субъекта Российской Федерации и передаются судьей по акту в суд, в котором он занимает должность судьи, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Судья, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в

порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

11) принимать без разрешения соответствующей квалификационной коллегии судей почетные и специальные (за исключением научных и спортивных) звания, награды и иные знаки отличия иностранных государств, политических партий, иных общественных объединений и других организаций;

12) выезжать в служебные командировки за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Совета судей Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

13) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации с соответствующими судами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

14) прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования трудового спора.»;

г) абзац первый пункта 4 дополнить словами «, заниматься адвокатской и нотариальной деятельностью», дополнить предложением следующего содержания: «На судью, пребывающего в отставке, не распространяются требования, установленные подпунктами 6, 11 и 12 пункта 3 настоящей статьи.»;

2) статью 4 изложить в следующей редакции:

«Статья 4. Требования, предъявляемые к кандидатам на должность судьи

1. Судьей может быть гражданин Российской Федерации:

1) имеющий высшее юридическое образование;

2) не имеющий или не имевший судимости либо уголовное преследование в отношении которого прекращено по реабилитирующим основаниям;

3) не имеющий гражданства иностранного государства либо вида на жительство или иного доку-

мента, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства;

4) не признанный судом недееспособным или ограниченно дееспособным;

5) не состоящий на учете в наркологическом или психоневрологическом диспансере в связи с лечением от алкоголизма, наркомании, токсикомании, хронических и затяжных психических расстройств;

6) не имеющий иных заболеваний, препятствующих осуществлению полномочий судьи.

2. При соответствии требованиям, предусмотренным пунктом 1 настоящей статьи:

1) судьей Конституционного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 40 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 15 лет;

2) судьей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации может быть гражданин, достигший возраста 35 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 10 лет;

3) судьей верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа, окружного (флотского) военного суда, федерального арбитражного суда округа, арбитражного апелляционного суда может быть гражданин, достигший возраста 30 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 7 лет;

4) судьей арбитражного суда субъекта Российской Федерации, конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, районного суда, гарнизонного военного суда, а также мировым судьей может быть гражданин, достигший возраста 25 лет и имеющий стаж работы по юридической специальности не менее 5 лет.

3. Федеральным конституционным законом и федеральным законом могут быть установлены дополнительные требования к кандидатам на должность судьи судов Российской Федерации.

4. Кандидатом на должность судьи не может быть лицо, подозреваемое или обвиняемое в совершении преступления.

5. В стаж работы по юридической специальности, необходимый для назначения на должность судьи, включается время работы:

1) на требующих высшего юридического образования государственных должностях Российской Федерации, государственных должностях субъектов Российской Федерации, должностях государственной службы, муниципальных должностях, должностях в существовавших до принятия Конституции Российской Федерации государственных органах СССР, союзных республик СССР, РСФСР и Российской Федерации, должностях в юридических службах орга-

низаций, должностях в научно-исследовательских учреждениях;

2) в качестве преподавателя юридических дисциплин в учреждениях среднего профессионального, высшего профессионального и послевузовского профессионального образования, в качестве адвоката или нотариуса.»;

3) в статье 5:

а) пункт 6 изложить в следующей редакции:

«6. После сдачи квалификационного экзамена гражданин, соответствующий требованиям к кандидату на должность судьи, предусмотренным настоящим Законом, вправе обратиться в соответствующую квалификационную коллегия судей с заявлением о рекомендации его на вакантную должность судьи. Помимо указанного заявления в квалификационную коллегия судей представляются:

1) подлинник документа, удостоверяющего личность претендента как гражданина Российской Федерации, или его заверенная копия;

2) анкета, содержащая биографические сведения о претенденте, в которой помимо других сведений указываются обстоятельства, перечисленных в подпунктах 2 — 6 пункта 1 и пункте 5 статьи 4 настоящего Закона, препятствующих осуществлению кандидатом полномочий судьи, а также фамилия, имя, отчество, дата и место рождения каждого из членов его семьи;

3) подлинник документа, подтверждающего высшее юридическое образование претендента, или его заверенная копия;

4) подлинники трудовой книжки, иных документов, подтверждающих трудовую деятельность претендента, или их заверенные копии;

5) документ, свидетельствующий об отсутствии у претендента заболеваний, препятствующих назначению на должность судьи;

6) сведения о результатах квалификационного экзамена;

7) характеристики с мест работы (службы) за последние пять лет трудового (служебного) стажа, а в случае работы (службы) в течение указанного срока (полностью или частично) не по юридической специальности также с мест работы (службы) по юридической специальности за последние пять лет такой работы (службы). Характеристика должна быть выдана претенденту на должность судьи в течение семи дней со дня его обращения;

8) сведения о доходах претендента, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера претендента, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей претендента, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей пре-

тендента по форме согласно приложениям 1 и 2 к настоящему Закону.»;

б) пункт 8 изложить в следующей редакции:

«8. По результатам рассмотрения заявлений всех граждан, претендующих на должность судьи, итогов проверки достоверности документов и сведений, указанных в пункте 6 настоящей статьи, и с учетом результатов квалификационного экзамена квалификационная коллегия судей принимает решение о рекомендации одного или нескольких из них кандидатом на должность судьи. Если в результате проверки указанных в пункте 6 настоящей статьи документов и сведений установлена их недостоверность, гражданин, представивший такие документы и сведения, не может быть рекомендован на должность судьи.

Кандидатом на должность судьи не может быть лицо, состоящее в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.

При принятии решения о рекомендации гражданина на должность судьи квалификационная коллегия судей учитывает стаж его работы в должности судьи, опыт работы в правоохранительных органах, наличие государственных и ведомственных наград, почетного звания «Заслуженный юрист Российской Федерации», ученой степени по юридической специальности, а в отношении претендентов, осуществляющих полномочия судей, также качество и оперативность рассмотрения дел.

В случае если ни один из граждан, претендующих на должность судьи, не соответствует требованиям к кандидатам на должность судьи, предъявляемым настоящим Законом, квалификационная коллегия судей принимает в отношении каждого из этих граждан мотивированное решение об отказе в рекомендации на должность судьи и объявляет в средствах массовой информации о новом времени и месте приема и рассмотрения заявлений от претендентов на должность судьи.

Решение квалификационной коллегии судей о рекомендации кандидатом на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке, если коллегией нарушен установленный настоящим Законом порядок отбора претендентов на должность судьи. Решение об отказе в рекомендации на должность судьи может быть обжаловано в судебном порядке как в связи с нарушением порядка отбора претендентов на должность судьи, так и по существу решения.»;

в) пункт 9 изложить в следующей редакции:

«9. Решение квалификационной коллегии судей о рекомендации кандидатом на должность судьи направляется в течение 10 дней после его принятия председателю соответствующего суда, который в случае согласия с указанным решением в тече-

ние 20 дней после получения решения о рекомендации гражданина на должность судьи вносит в установленном порядке представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи.

В случае несогласия с решением квалификационной коллегии судей председатель суда в течение 20 дней после получения указанного решения возвращает его с мотивированным обоснованием причин своего несогласия для повторного рассмотрения в ту же квалификационную коллегия судей. Если при рассмотрении обжалуемого председателем решения квалификационная коллегия судей двумя третями голосов членов коллегии подтверждает свое первоначальное решение, то председатель суда обязан внести представление о назначении рекомендуемого лица на должность судьи в течение 10 дней со дня получения указанного решения.»

г) дополнить пунктом 10 следующего содержания:

«10. Квалификационная коллегия судей в случае выявления нарушения требований к кандидатам на должность судьи, предусмотренных пунктами 1 и 5 статьи 4 настоящего Закона, после принятия решения о рекомендации соответствующего лица на должность судьи немедленно отменяет указанное решение и сообщает об этом:

1) Президенту Российской Федерации — при отмене решения о рекомендации лица на должность судьи федерального суда;

2) в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации — при отмене решения о рекомендации лица на должность судьи конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации или мирового судьи;

3) лицу, решение о рекомендации которого на должность судьи отменено.»;

д) дополнить пунктом 11 следующего содержания:

«11. В случае если выявлены нарушения требований к кандидатам на должность судьи, предусмотренных пунктами 1 и 5 статьи 4 настоящего Закона, после внесения представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи председатель соответствующего суда немедленно отзывает указанное представление.»;

4) в статье 6:

а) пункт 2 дополнить словами «, которое направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи»;

б) пункт 3 дополнить словами «, которое направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи»;

в) пункт 4 дополнить словами «, которое направляется Президенту Российской Федерации не позднее 30 дней со дня получения от председателя соответствующего суда представления о назначении рекомендуемого лица на должность судьи»;

г) дополнить пунктом 71 следующего содержания:

«71. В случае выявления факта назначения (избрания) на должность судьи лица, не соответствовавшего на момент назначения (избрания) требованиям, предусмотренным пунктом 1 статьи 4 настоящего Закона, соответствующая квалификационная коллегия судей в установленном федеральным законом порядке рассматривает вопрос о прекращении полномочий такого судьи.»;

5) абзац первый пункта 7 статьи 61 после слов «федеральных арбитражных судов округов,» дополнить словами «арбитражных апелляционных судов,»;

б) пункт 3 статьи 8 изложить в следующей редакции:

«3. Судьи федеральных судов приносят присягу перед Государственным флагом Российской Федерации.

Судьи конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и мировые судьи приносят присягу перед Государственным флагом Российской Федерации и флагом субъекта Российской Федерации.»;

7) дополнить статьей 81 следующего содержания:

«Статья 81. Сведения о доходах судьи, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера судьи. Сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей судьи, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей судьи

1. Судья ежегодно не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет в суд, в котором он занимает должность судьи, сведения о своих доходах, об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей по форме согласно приложениям 3 и 4 к настоящему Закону.

2. Проверка достоверности и полноты сведений, указанных в пункте 1 настоящей статьи, осуществляется судом в порядке, определяемом соответственно Конституционным Судом Российской Федерации, Верховным Судом Российской Федерации, Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

3. При необходимости Верховным Судом Российской Федерации или Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации может быть запрошена из соответствующего суда копия представленных судьей сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и проведена их дополнительная проверка.

4. Сведения, указанные в пункте 1 настоящей статьи, могут быть предоставлены для опубликования общероссийским средствам массовой информации в порядке, определенном в приложении 5 к настоящему Закону.

5. В случае непредставления сведений, указанных в пункте 1 настоящей статьи, в установленные сроки, а также представления заведомо недостоверных сведений судья может быть привлечен к дисциплинарной ответственности.»;

8) в статье 14:

а) в пункте 1:

подпункт 6 дополнить словами «, приобретение гражданства иностранного государства либо получение вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства»;

подпункт 11 дополнить словами «, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда»;

б) в пункте 2 слова «могут быть прекращены» заменить словом «прекращаются»;

9) в пункте 3 статьи 16:

а) в абзаце втором слова «на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

б) в абзаце третьем слова «на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей Верховного Суда Российской Федерации о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

в) в абзаце четвертом слова «на основании заключения судебной коллегии в составе трех судей соответственно верховного суда республики, краевого, областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области, суда автономного округа о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

г) абзац пятый признать утратившим силу;

10) в статье 19:

а) в абзаце втором пункта 1 слова «как в должности судьи, так и в должностях по юридической

профессии в государственных организациях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также время работы адвокатом до назначения его на должность судьи» заменить словами «как на должности судьи, так и на должностях, указанных в пункте 5 статьи 4 настоящего Закона»;

б) абзац второй пункта 6 после слов «реорганизации суда» дополнить словами «, а также если судья оказывается состоящим в близком родстве или свойстве (супруг (супруга), родители, дети, родные братья и сестры, дедушки, бабушки, внуки, а также родители, дети, родные братья и сестры супругов) с председателем или заместителем председателя того же суда.»;

11) в пункте 1 статьи 201 слова «имеет право на повышение квалификации» заменить словами «обязан повышать квалификацию»;

12) дополнить приложениями 1 — 5 следующего содержания:

«Приложение 1 к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Приложение 2 к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Приложение 3 к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Приложение 4 к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Приложение 5 к Закону Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации».

Порядок предоставления сведений о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, общероссийским средствам массовой информации.

1. Настоящий Порядок определяет обязанности судов, возникающие в связи с обращениями общероссийских средств массовой информации о предоставлении для опубликования сведений о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности.

2. Обращение общероссийского средства массовой информации о предоставлении сведений о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности (далее — обращение), направленное в письменном виде в адрес Председателя Конституционного Суда Российской Федерации, Председателя Верховного Суда Российской Федерации или Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в семидневный срок со дня получения направляется для исполнения в соответствующий суд.

Обращение, не содержащее указания на цель опубликования запрашиваемых сведений и обязательства общероссийского средства массовой информации об опубликовании запрашиваемых сведений в полном объеме в ближайшем номере либо в семид-

невный срок со дня их получения, не рассматривается и подлежит возврату.

3. Председатель соответствующего суда при получении обращения, отвечающего требованиям пункта 2 настоящего Порядка, в семидневный срок сообщает об обращении судье, в отношении которого поступило обращение, и в тридцатидневный срок обеспечивает предоставление общероссийскому средству массовой информации следующих сведений о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности:

1) перечень объектов недвижимого имущества, принадлежащих судье на праве собственности или находящихся в его пользовании, с указанием вида, площади и страны расположения каждого из них;

2) количество транспортных средств, принадлежащих судье на праве собственности;

3) декларированный годовой доход.

4. Сведения, указанные в пункте 3 настоящего Порядка, предоставляются на основании данных, имеющихся в соответствующем суде на дату получения обращения.

5. В случае, если будет установлено, что опубликование запрашиваемых сведений о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, может оказать давление на данного судью при рассмотрении им конкретного дела и приведет к умалению его независимости при осуществлении правосудия, общероссийскому средству массовой информации в письменном виде направляется мотивированный отказ в предоставлении запрашиваемых сведений.

6. В предоставляемых сведениях запрещается указывать:

1) иные данные о доходах судьи и об имуществе, принадлежащем ему на праве собственности, кроме указанных в пункте 3 настоящего Порядка;

2) данные о супруге, детях и об иных членах семьи судьи;

3) данные, позволяющие определить место жительства, почтовый адрес, телефон и иные индивидуальные средства коммуникации судьи, а также его супруга (супруги), детей и иных членов семьи;

4) данные, позволяющие определить места нахождения объектов недвижимого имущества, принадлежащих судье на праве собственности или находящихся в его пользовании;

5) сведения, отнесенные к государственной тайне или являющиеся конфиденциальными.

7. В случае, если обращение поступило в отношении судьи, сведения о доходах и об имуществе которого за отчетный период были ранее предоставлены для опубликования общероссийскому средству массовой информации в соответствии с настоящим Порядком, указанные сведения не предоставляются, а заявителю в семидневный срок сообщается, какому

общероссийскому средству массовой информации были ранее предоставлены эти сведения.

8. Должностные лица судов несут дисциплинарную ответственность (вплоть до увольнения) за несоблюдение настоящего Порядка, а также предусмотренную законодательством Российской Федерации ответственность за разглашение сведений, отнесенных к государственной тайне или являющихся конфиденциальными.».

Статья 2

Внести в Федеральный закон от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 5 июля 1999 года № 133-ФЗ) (Собрание законодательства Российской Федерации, 1994, № 2, ст. 74; 1999, № 28, ст. 3466; 2001, № 32, ст. 3317; 2002, № 30, ст. 3033; 2003, № 27, ст. 2700; 2005, № 19, ст. 1749; № 30, ст. 3104; 2006, № 29, ст. 3123; 2007, № 10, ст. 1151) следующие изменения:

1) в статье 6:

а) часть вторую дополнить пунктами «е» — «и» следующего содержания:

«е) получать в связи с осуществлением соответствующих полномочий не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы по акту соответственно в Совет Федерации или Государственную Думу, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Член Совета Федерации или депутат Государственной Думы, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

ж) выезжать в связи с осуществлением соответствующих полномочий за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти, органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

з) использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

и) разглашать или использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с осуществлением соответствующих полномочий.»;

б) дополнить частью второй¹ следующего содержания:

«21. В случае, если владение членом Совета Федерации или депутатом Государственной Думы приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.»;

2) в статье 18:

а) слово «Вмешательство» заменить словами «1. Вмешательство»;

б) дополнить частью второй следующего содержания:

«2. Член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.».

Статья 3

Внести в Федеральный закон от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 3, ст. 167; 2004, № 49, ст. 4844; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 16, ст. 1829; 2008, № 13, ст. 1185) следующие изменения:

1) часть девятую статьи 6 после слов «Аудиторы Счетной палаты не могут» дополнить словами «замещать иные государственные должности и должности государственной и муниципальной службы и»;

2) дополнить статьями 61 и 62 следующего содержания:

«Статья 61. Ограничения, накладываемые на Председателя Счетной палаты, заместителя Председателя Счетной палаты и аудиторов Счетной палаты

Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты не вправе:

получать в связи с выполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные Председателем Счетной палаты, заместителем Председателя Счетной палаты или аудитором Счетной палаты в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются по акту в Счетную палату, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты или аудитор Счетной палаты, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

выезжать в связи с выполнением служебных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями;

использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением служебных обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с выполнением служебных обязанностей.

Статья 62. Сведения о доходах, об имуществе, принадлежащем на праве собственности, и обязательствах имущественного характера

Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты, аудиторы Счетной палаты представляют сведения о своих доходах, об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах супруга (супруги) и несовершеннолетних детей, об имуществе, принадлежащем

им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера супруга (супруги) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.

В случае, если владение Председателем Счетной палаты, заместителем Председателя Счетной палаты или аудитором Счетной палаты приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

За непредставление сведений, указанных в части первой настоящей статьи, представление заведомо недостоверных сведений и непередачу принадлежащих ему ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в случае, предусмотренном частью второй настоящей статьи, Председатель Счетной палаты, заместитель Председателя Счетной палаты или аудитор Счетной палаты несет ответственность, предусмотренную законодательством Российской Федерации.»

Статья 4

В части первой статьи 7 Федерального закона от 10 января 1996 года № 6-ФЗ «О дополнительных гарантиях социальной защиты судей и работников аппаратов судов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 3, ст. 144; 2002, № 26, ст. 2522) слова «на должностях, для замещения которых необходимо высшее юридическое образование, а также в качестве прокурора, следователя, адвоката» заменить словами «как на должности судьи, так и на должностях, указанных в пункте 5 статьи 4 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-I «О статусе судей в Российской Федерации».

Статья 5

Пункт 1 статьи 7 Федерального закона от 8 января 1998 года № 7-ФЗ «О Судебном департаменте при Верховном Суде Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 2, ст. 223) дополнить абзацем следующего содержания: «аппарат Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации.»

Статья 6

Внести в Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 42, ст. 5005;

2000, № 31, ст. 3205; 2002, № 19, ст. 1792; 2003, № 27, ст. 2709; 2006, № 29, ст. 3124; № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; 2008, № 49, ст. 5447) следующие изменения:

1) дополнить статьей 21 следующего содержания:

«Статья 21. Государственные должности субъектов Российской Федерации

1. Перечень типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации утверждает Президентом Российской Федерации.

2. На лиц, замещающих государственные должности субъектов Российской Федерации, за исключением депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и мировых судей, распространяются ограничения, установленные для членов Правительства Российской Федерации.»;

2) статью 12 дополнить пунктом 51 следующего содержания:

«51. В случае, если деятельность депутата осуществляется на профессиональной постоянной основе, указанный депутат не может участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.».

Статья 7

Внести в Федеральный закон от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 11, ст. 1022; 2004, № 33, ст. 3369; 2005, № 15, ст. 1278) следующие изменения:

1) пункт 2 статьи 17:

а) дополнить подпунктом 22 следующего содержания:

«22) проводит в обязательном порядке проверки опубликованных в средствах массовой информации сведений о поведении судьи, не соответствующем требованиям, предъявляемым кодексом судейской этики, и подрывающем авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией;»;

б) дополнить подпунктом 101 следующего содержания:

«101) рассматривает жалобы на решения квалификационных коллегий судей субъектов Российской Федерации;»;

2) статью 18 дополнить пунктом 3 следующего содержания:

«3. Для обеспечения деятельности и организации работы Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации создается аппарат, который является структурным подразделением Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.»;

3) в пункте 2 статьи 19:

а) дополнить подпунктом 13 следующего содержания:

«13) проводит в обязательном порядке проверки опубликованных в средствах массовой информации сведений о поведении судьи, не соответствующем требованиям, предъявляемым кодексом судейской этики, и подрывающем авторитет судебной власти, если заключение о рекомендации на должность судьи давалось этой коллегией;»;

б) подпункт 4 дополнить словами «, при необходимости запрашивают по основаниям и в порядке, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации, у органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность, и других государственных органов данные, необходимые для принятия решения по заявлению о рекомендации на вакантную должность судьи»;

4) пункт 2 статьи 22 дополнить абзацем следующего содержания:

«Для проведения самостоятельной проверки квалификационная коллегия судей образует комиссию из числа членов совета судей и членов квалификационной коллегии судей, а также представителей общественности и сотрудников аппарата квалификационной коллегии судей. Результаты проверки докладываются комиссией на заседании квалификационной коллегии судей, которая принимает решение по существу.»;

5) пункт 1 статьи 26 после слов «в судебном порядке» дополнить словами «либо в Высшую квалификационную коллегию судей Российской Федерации (в отношении решений квалификационных коллегий судей субъекта Российской Федерации)».

Статья 8

Внести в статью 29 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 24, ст. 2253; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 31, ст. 4011) следующие изменения:

1) пятое предложение пункта 15 исключить;

2) дополнить пунктами 151 и 152 следующего содержания:

«151. Члену Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также члену избирательной комиссии субъекта Российской Федерации, работающему в комиссии на постоянной (штатной) основе, члену иной избирательной комиссии, действующей на постоянной основе и являющейся юридическим лицом, работающему в комиссии на постоянной (штатной) основе, запрещается:

а) входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов

действующих на территории Российской Федерации иностранных некоммерческих неправительственных организаций и их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации;

б) получать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов) от физических и юридических лиц. Подарки, полученные членом избирательной комиссии в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации, муниципальной собственностью и передаются членом избирательной комиссии по акту в соответствующую избирательную комиссию, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Член избирательной комиссии, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

в) выезжать в связи с выполнением возложенных на него обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе органов государственной власти, органов местного самоуправления с государственными органами (органами) иностранных государств, международными и иностранными организациями;

г) использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности;

д) разглашать или использовать в целях, не связанных с выполнением возложенных на него обязанностей, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с выполнением возложенных на него обязанностей.

152. В случае, если владение членом избирательной комиссии, указанным в пункте 151 настоящей статьи, приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах орга-

низаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.».

Статья 9

Статью 90 Федерального закона от 10 июля 2002 года № 86-ФЗ «О Центральном банке Российской Федерации (Банке России)» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 28, ст. 2790) изложить в следующей редакции:

«Статья 90. Служащим Банка России, занимающим должности, перечень которых утвержден Советом директоров, запрещается:

1) работать по совместительству, а также на основании договора подряда (за исключением преподавательской, научно-исследовательской и творческой деятельности);

2) занимать должности в кредитных и иных организациях;

3) приобретать ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций), по которым может быть получен доход, если это может привести к конфликту интересов, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в Банке России, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами;

5) получать в связи с исполнением служебных обязанностей не предусмотренные законодательством Российской Федерации вознаграждения (ссуды, денежное и иное вознаграждение, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов), за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Подарки, полученные служащими Банка России в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются федеральной собственностью и передаются служащими Банка России по акту в Банк России, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Служащий Банка России, сдавший подарок, полученный им в связи с протокольным мероприятием, со служебной командировкой и с другим официальным мероприятием, может его выкупить в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;

б) выезжать в связи с исполнением служебных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с законодатель-

ством Российской Федерации, международными договорами Российской Федерации или договоренностями на взаимной основе федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями, межбанковскими соглашениями.

В случае, если владение служащим Банка России приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Гражданам, занимавшим должности, перечень которых утвержден Советом директоров, после увольнения из Банка России запрещается:

1) занимать в течение двух лет в кредитных организациях должности руководителей, перечень которых указан в статье 60 настоящего Федерального закона, если отдельные функции надзора или контроля за этими кредитными организациями непосредственно входили в их служебные обязанности, без согласия Совета директоров, которое дается в порядке, устанавливаемом Советом директоров;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к информации ограниченного доступа, или служебную информацию, ставшие им известными в связи с исполнением служебных обязанностей.

Ответственность за несоблюдение запретов, предусмотренных настоящей статьей, устанавливается настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.»

Статья 10

Статью 40 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, № 40, ст. 3822; 2004, № 25, ст. 2484; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 1, ст. 10; № 8, ст. 852; № 31, ст. 3427; 2007, № 10, ст. 1151; № 43, ст. 5084; № 45, ст. 5430) дополнить частью 91 следующего содержания:

«91. Депутат, член выборного органа местного самоуправления, выборное должностное лицо местного самоуправления, осуществляющие полномочия на

постоянной основе, не могут участвовать в качестве защитника или представителя (кроме случаев законного представительства) по гражданскому или уголовному делу либо делу об административном правонарушении.»

Статья 11

Признать утратившими силу:

1) абзац девятый пункта 13 статьи 1 Федерального закона от 15 декабря 2001 года № 169-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 51, ст. 4834);

2) подпункт «б» пункта 1 статьи 4 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 214-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 31, ст. 4011).

Статья 12

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования, за исключением абзаца десятого подпункта «а» пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона.

2. Абзац десятый подпункта «а» пункта 3 статьи 1 настоящего Федерального закона вступает в силу с 1 марта 2009 года.

3. Сведения о доходах лиц, указанных в статье 81 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» и части первой статьи 62 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации», об имуществе, принадлежащем им на праве собственности, и обязательствах имущественного характера, предоставляемые в соответствии с Законом Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона) и Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона), предоставляются за 2009 год в первом квартале 2010 года.

Федеральный закон Российской Федерации

от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ

«О ВНЕСЕНИИ ИЗМЕНЕНИЙ В ОТДЕЛЬНЫЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В СВЯЗИ С РАТИФИКАЦИЕЙ КОНВЕНЦИИ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ ОТ 31 ОКТЯБРЯ 2003 ГОДА И КОНВЕНЦИИ ОБ УГОЛОВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА КОРРУПЦИЮ ОТ 27 ЯНВАРЯ 1999 ГОДА И ПРИНЯТИЕМ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА «О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ»»

Д. А. МЕДВЕДЕВ
Президент Российской Федерации

Опубликовано 30 декабря 2008 г.
Принят Государственной Думой 19 декабря 2008 года.
Одобен Советом Федерации 22 декабря 2008 года.

Статья 1

Закон Российской Федерации

от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» (Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР, 1991, № 16, ст. 503; Собрание законодательства Российской Федерации, 1999, № 14, ст. 1666; 2000, № 46, ст. 4537; 2002, № 30, ст. 3029; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 14, ст. 1212; 2006, № 31, ст. 3425; 2007, № 10, ст. 1151) дополнить статьей 201 следующего содержания:

«Статья 201. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в милиции.

На сотрудника милиции распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником милиции обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Установление таких исключений и определение сотрудников милиции, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.»

Статья 2

Статью 402 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» (в редакции Федерального закона от 17 ноября 1995 года № 168-ФЗ) (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 8, ст. 366; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 47, ст. 4472; 1999, № 7, ст. 878; 2007, № 24, ст. 2830) изложить в следующей редакции:

«Статья 402. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в органах и учреждениях прокуратуры на лиц, занимающих должности, указанные в абзаце втором пункта 1 статьи 40 настоящего Федерального закона, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации») для государственных служащих.»

Статья 3

Положение о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от

23 декабря 1992 года № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1993, № 2, ст. 70; Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 1, ст. 25; № 14, ст. 1212; 2007, № 10, ст. 1151; № 49, ст. 6072), дополнить статьей 91 следующего содержания:

«Статья 91. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в органах внутренних дел.

На сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником органов внутренних дел обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Установление таких исключений и определение сотрудников органов внутренних дел, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.»

Статья 4

Внести в Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О федеральной службе безопасности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 15, ст. 1269; 2000, № 1, ст. 9; № 46, ст. 4537; 2002, № 19, ст. 1794; 2003, № 2, ст. 156; № 27, ст. 2700; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 10, ст. 763; 2006, № 17, ст. 1779; № 31, ст. 3452; 2007, № 28, ст. 3348; № 31, ст. 4008; № 50, ст. 6241) следующие изменения:

1) статью 7 изложить в следующей редакции:

«Статья 7. Защита сведений о федеральной службе безопасности.

Граждане Российской Федерации, принимаемые на военную службу, федеральную государственную гражданскую службу и работу в органы федеральной службы безопасности, проходят процедуру оформления допуска к сведениям, составляющим государственную тайну, и проверку, которая связана с обеспечением собственной безопасности органов федеральной службы безопасности и порядок осуществления которой определяется руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Физические лица допускаются к сведениям об органах федеральной службы безопасности, составля-

ющим государственную и иную охраняемую законом тайну, в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации.

Физическим лицам может быть отказано в доступе к сведениям об органах федеральной службы безопасности, составляющим государственную и иную охраняемую законом тайну, по основаниям, предусмотренным законодательством Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне, либо по соображениям собственной безопасности органов федеральной службы безопасности.

Физические лица допускаются к участию в контрразведывательной деятельности, борьбе с терроризмом и преступностью, разведывательной деятельности, пограничной деятельности и деятельности по обеспечению информационной безопасности, осуществляемой органами федеральной службы безопасности (далее — оперативно-служебная деятельность), и (или) к материалам, полученным в результате осуществления такой деятельности, в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Документы и материалы, содержащие сведения о военнослужащих, федеральных государственных гражданских служащих, работниках органов федеральной службы безопасности, лицах, оказывающих или оказывавших им содействие на конфиденциальной основе, а также об организации, о тактике, методах и средствах осуществления органами федеральной службы безопасности оперативно-служебной деятельности, подлежат хранению в органах федеральной службы безопасности.

Материалы архивов федеральной службы безопасности, представляющие историческую, научную ценность и рассекречиваемые в соответствии с законодательством Российской Федерации, передаются на хранение в архивы федерального органа исполнительной власти в области архивного дела в порядке, установленном законодательством Российской Федерации.»;

2) в части 1 статьи 13:

а) дополнить пунктом «т1» следующего содержания:

«т1) самостоятельно осуществлять отбор (в том числе на конкурсной основе) кандидатов для поступления на военную службу по контракту в органы федеральной службы безопасности из числа граждан Российской Федерации в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности;»;

б) пункт «ф1» после слов «Государственной границы Российской Федерации» дополнить словами «принадлежащие им»;

3) статью 16 изложить в следующей редакции:

«Статья 16. Сотрудники органов федеральной службы безопасности

Органы федеральной службы безопасности комплектуются (в том числе на конкурсной основе) военнослужащими, федеральными государственными гражданскими служащими и работниками (далее также — военнослужащие и гражданский персонал). Военнослужащие органов федеральной службы безопасности, проходящие службу по контракту, а также федеральные государственные гражданские служащие органов федеральной службы безопасности и работники органов федеральной службы безопасности, назначенные на должности военнослужащих, являются сотрудниками органов федеральной службы безопасности.

Сотрудником органов федеральной службы безопасности может быть гражданин Российской Федерации, не имеющий гражданства (подданства) иностранного государства, способный по своим личным и профессиональным качествам, возрасту, образованию и состоянию здоровья исполнять возложенные на него обязанности. Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей сотрудника органов федеральной службы безопасности, устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Несоответствие лица одному из указанных в части второй настоящей статьи требований, касающихся его личных и профессиональных качеств, возраста, образования, состояния здоровья, или иным требованиям, установленным настоящим Федеральным законом, служит основанием для отказа в приеме или переводе его на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы федеральной службы безопасности, а также для расторжения с ним соответственно контракта или трудового договора.

Сведения об основании для отказа в приеме на службу или работу в органы федеральной службы безопасности представляются гражданину с учетом законодательства Российской Федерации о государственной и иной охраняемой законом тайне.

Граждане Российской Федерации, поступающие на военную службу по контракту, на федеральную государственную гражданскую службу или на работу в органы федеральной службы безопасности, проходят проверку в целях определения их пригодности к службе или работе в органах федеральной службы безопасности, в том числе посредством проведения психофизиологического исследования в порядке, установленном руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

С гражданами Российской Федерации, являющимися высококвалифицированными специалистами, достигшими возраста 40 лет, может быть заключен первый контракт о прохождении военной службы, с достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, — новый контракт о прохождении военной службы в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.»;

4) дополнить статьей 161 следующего содержания:

«Статья 161. Служба в органах федеральной службы безопасности

Сотрудники органов федеральной службы безопасности руководствуются в своей служебной деятельности федеральными законами и не могут быть связаны решениями политических партий, общественных объединений и иных организаций.

Военнослужащие органов федеральной службы безопасности проходят военную службу в соответствии с законодательством Российской Федерации о прохождении военной службы с учетом установленных настоящим Федеральным законом особенностей, обусловленных спецификой исполняемых ими обязанностей. При осуществлении оперативно-служебной деятельности сотрудники органов федеральной службы безопасности подчиняются только непосредственному и прямому начальнику. При получении приказа или распоряжения, противоречащих федеральному закону, сотрудник органов федеральной службы безопасности должен руководствоваться федеральным законом.

Численность военнослужащих и гражданского персонала органов федеральной службы безопасности устанавливается Президентом Российской Федерации.

Полномочия должностных лиц органов федеральной службы безопасности на утверждение должностных регламентов, применение поощрений и дисциплинарных взысканий в отношении подчиненных им военнослужащих, а также на присвоение воинских званий, назначение и увольнение военнослужащих (за исключением военнослужащих, замещающих должности высших офицеров) устанавливаются руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

С военнослужащими органов федеральной службы безопасности, являющимися высококвалифицированными специалистами и достигшими предельного возраста пребывания на военной службе, могут быть заключены контракты о прохождении военной службы на период до достижения ими 65-летнего возраста в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.

Военнослужащим и гражданскому персоналу органов федеральной службы безопасности запрещается самостоятельно или через доверенных лиц принимать участие в управлении организациями (за исключением участия в общем собрании членов некоммерческой организации), заниматься предпринимательской деятельностью, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении такой деятельности. Сотрудникам органов федеральной службы безопасности запрещается совмещать военную службу в органах федеральной службы безопасности (федеральную государственную гражданскую службу или работу в органах федеральной службы безопасности) с иной оплачиваемой деятельностью, кроме научной, преподавательской и иной творческой деятельности, за исключением случаев, когда это предусмотрено законодательством Российской Федерации и (или) необходимо для решения задач оперативно-служебной деятельности.

Военнослужащие и гражданский персонал органов федеральной службы безопасности могут получать награды, почетные и иные звания политических партий, общественных объединений и иных организаций в порядке, определяемом руководителем федерального органа исполнительной власти в области обеспечения безопасности.».

Статья 5

Внести в Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 33, ст. 3349; 1999, № 2, ст. 233; 2001, № 13, ст. 1140; 2005, № 49, ст. 5128; 2007, № 31, ст. 4008, 4011; 2008, № 18, ст. 1941) следующие изменения:

1) статью 2 дополнить абзацем следующего содержания:

«установление имущества, подлежащего конфискации.»;

2) часть вторую статьи 7 дополнить пунктом 7 следующего содержания:

«7. О достоверности представленных государственным или муниципальным служащим либо гражданином, претендующим на должность судьи, предусмотренных федеральными законами сведений при наличии запроса, направленного в порядке, определяемом Президентом Российской Федерации.»;

3) в части девятой статьи 8 слова «предусмотренным пунктами 1–4 и 6 части второй статьи 7» заменить словами «предусмотренным пунктами 1–4, 6 и 7 части второй статьи 7»;

4) часть первую статьи 11 дополнить словами «, имущества, подлежащего конфискации, для принятия решений о достоверности представленных государственным или муниципальным служащим либо гражданином, претендующим на должность

судьи, предусмотренных федеральными законами сведений».

Статья 6

Внести в часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 5, ст. 410; 2008, № 17, ст. 1756) следующие изменения:

1) в абзаце втором пункта 2 статьи 574 слова «пять установленных законом минимальных размеров оплаты труда» заменить словами «три тысячи рублей»;

2) в статье 575:

а) в абзаце первом слова «Не допускается» заменить словами «1. Не допускается», слова «пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда» заменить словами «трех тысяч рублей»;

б) подпункт 3 изложить в следующей редакции:

«3) лицам, замещающим государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, государственным служащим, муниципальным служащим, служащим Банка России в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей»;

в) дополнить пунктом 2 следующего содержания:

«2. 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.».

Статья 7

Внести в Уголовный кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 25, ст. 2954; 2003, № 50, ст. 4848; 2006, № 31, ст. 3452; 2007, № 49, ст. 6079) следующие изменения:

1) в части первой статьи 1041:

а) абзац первый изложить в следующей редакции:

«1. Конфискация имущества есть принудительное безвозмездное изъятие и обращение в собственность государства на основании обвинительного приговора следующего имущества:»;

б) в пункте «а» слова «частью второй статьи 111» заменить словами «частями второй — четвертой статьи 111», цифры «146, 147, 164» заменить словами «частью второй статьи 141, статьей 1411, частью второй статьи 142, статьями 146, 147, 183», цифры «188,» исключить, цифры «290, 355» заменить цифрами «290, 295, 307–309, 355», слова «настоящего Кодекса,» заменить словами «настоящего Кодекса, или являющихся предметом незаконного перемещения через таможенную границу Российской Федерации, ответственность за которое установлена статьей 188 настоящего Кодекса,»;

в) в пункте «б» слова «в результате совершения преступления,» заменить словами «в результате совершения хотя бы одного из преступлений, предусмотренных статьями, указанными в пункте «а» настоящей части,»;

2) в статье 1043:

а) в части первой слово «ущерба» заменить словом «вреда»;

б) в части второй слово «ущерб» заменить словом «вред»;

3) в статье 201:

а) в абзаце втором части первой слова «на срок до трех лет» заменить словами «на срок до четырех лет»;

б) абзац второй части второй изложить в следующей редакции:

«наказывается штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет или без такового либо лишением свободы на срок до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пяти лет.»;

в) пункт 1 примечаний изложить в следующей редакции:

«Примечания. 1. Выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением, в статьях настоящей главы, а также в статьях 1992 и 304 настоящего Кодекса признается лицо, выполняющее функции единоличного исполнительного органа, члена совета директоров или иного коллегиального исполнительного органа, а также лицо, постоянно, временно либо по специальному полномочию выполняющее организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в этих организациях.»;

4) в статье 204:

а) в абзаце втором части первой слова «лишением свободы на срок до двух лет» заменить словами «лишением свободы на срок до трех лет»;

б) абзац второй части третьей изложить в следующей редакции:

«наказываются штрафом в размере от ста тысяч до пятисот тысяч рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от одного года до трех лет либо лишением свободы на срок до семи лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.»;

в) часть четвертую изложить в следующей редакции:

«4. Деяния, предусмотренные частью третьей настоящей статьи, если они:

а) совершены группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) сопряжены с вымогательством предмета подкупа, — наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до пяти лет либо без такового с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.»;

5) примечания к статье 285 дополнить пунктом 5 следующего содержания:

«5. Иностранцы, должностные лица и должностные лица публичной международной организации, совершившие преступление, предусмотренное статьями настоящей главы, несут уголовную ответственность по статьям настоящей главы в случаях, предусмотренных международными договорами Российской Федерации.»;

6) в статье 331:

а) в части первой слова «в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации» исключить;

б) часть вторую признать утратившей силу.

Статья 8

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 30, ст. 3586; 2002, № 30, ст. 3029; 2004, № 27, ст. 2711; 2007, № 10, ст. 1151; 2008, № 26, ст. 3022) дополнить статьей 71 следующего содержания:

«Статья 71. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением службы в таможенных органах

На сотрудника таможенного органа распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодей-

ствии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению сотрудником таможенного органа обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности. Установление таких исключений и определение сотрудников таможенных органов, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.».

Статья 9

Статью 3 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1997, № 30, ст. 3590) дополнить пунктом 4 следующего содержания:

«4. На судебных приставов распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».».

Статья 10

Внести в Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 13, ст. 1475; № 30, ст. 3613; 2001, № 7, ст. 620; № 30, ст. 3061; 2002, № 26, ст. 2521; № 30, ст. 3029, 3033; 2003, № 1, ст. 1; № 27, ст. 2700; № 46, ст. 4437; 2004, № 18, ст. 1687; № 25, ст. 2484; № 35, ст. 3607; № 49, ст. 4848; 2005, № 14, ст. 1212; 2006, № 11, ст. 1148; № 29, ст. 3122, 3123; 2007, № 50, ст. 6241) следующие изменения:

1) пункт 3 статьи 34 дополнить словами «, если иное не предусмотрено федеральными законами»;

2) пункт 2 статьи 51 дополнить подпунктом «е1» следующего содержания:

«е1) в связи с нарушением запретов, связанных с прохождением военной службы, предусмотренных пунктом 7 статьи 10 и статьей 271 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»».

Статья 11

Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 22, ст. 2331; 2002, № 1, ст. 2; № 26, ст. 2521; 2003, № 46, ст. 4437; 2006, № 50, ст. 5281; 2007, № 45, ст. 5431; 2008, № 30, ст. 3616) дополнить статьей 271 следующего содержания:

«Статья 271. Ограничения, запреты и обязанности, связанные с прохождением военной службы

На военнослужащего, если иное не предусмотрено федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации, распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих исполнению военнослужащим обязанностей по осуществлению оперативно-розыскной деятельности или обеспечению безопасности Российской Федерации. Установление таких исключений и определение военнослужащих, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.».

Статья 12

Внести в Федеральный закон от 25 июля 1998 года № 128-ФЗ «О государственной дактилоскопической регистрации в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 31, ст. 3806; 2001, № 11, ст. 1002; 2002, № 30, ст. 3032, 3033; 2003, № 27, ст. 2700; 2004, № 18, ст. 1687; № 27, ст. 2711; 2006, № 31, ст. 3420; 2007, № 24, ст. 2832; 2008, № 19, ст. 2094) следующие изменения:

1) в части первой статьи 9:

а) абзац третий пункта «в» признать утратившим силу;

б) дополнить пунктом «в2» следующего содержания:

«в2) федеральные государственные гражданские служащие и работники органов федеральной службы безопасности, а также граждане, поступающие на военную службу по контракту, федеральную государственную гражданскую службу или работу в органы федеральной службы безопасности»;

2) в абзаце третьем части первой статьи 11 слова «в абзацах третьем, пятом, шестом, десятом и четырнадцатом пункта «в» и пункте «в1» заменить словами «в абзацах пятом, шестом, десятом и четырнадцатом пункта «в», пунктах «в1» и «в2»;

3) в части третьей статьи 13 слова «в абзацах третьем, пятом, шестом и десятом пункта «в» и пункте «в1» заменить словами «в абзацах пятом, шестом и десятом пункта «в», пунктах «в1» и «в2».

Статья 13

Внести в статью 448 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, № 52, ст. 4921; 2002, № 22, ст. 2027; № 30, ст. 3015; 2003, № 27, ст. 2706,

2708; 2007, № 18, ст. 2118; № 24, ст. 2830, 2833; 2008, № 49, ст. 5724) следующие изменения:

1) в части первой:

а) в пункте 1 слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации, о наличии в действиях члена Совета Федерации или депутата Государственной Думы признаков преступления и» исключить;

б) в пункте 3 слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации, о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

в) в пункте 4 слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей Верховного Суда Российской Федерации, о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

г) в пункте 5 слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа, военного суда соответствующего уровня, о наличии в действиях судьи признаков преступления и» исключить;

д) в пункте 9 слова «на основании заключения коллегии, состоящей из трех судей верховного суда республики, краевого или областного суда, суда города федерального значения, суда автономной области и суда автономного округа» исключить;

е) в пункте 10 слова «на основании заключения судьи районного суда или гарнизонного военного суда по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления» исключить;

2) часть вторую изложить в следующей редакции:

«2. Представление Президента Российской Федерации о наличии в действиях Генерального прокурора Российской Федерации или Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации признаков преступления рассматривается в закрытом судебном заседании в десятидневный срок после поступления в суд соответствующего представления с участием Генерального прокурора Российской Федерации или Председателя Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации и (или) их адвокатов на основании представленных в суд материалов.»;

3) в части третьей слова «руководителя следственного органа» заменить словами «Президента Российской Федерации»;

4) в части пятой слова «и заключения судебной коллегии о наличии в действиях судьи признаков преступления» исключить;

5) часть шестую признать утратившей силу.

Статья 14

Внести в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Собрание законо-

дательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 1; № 30, ст. 3029; № 44, ст. 4295; 2003, № 27, ст. 2700, 2708, 2717; № 46, ст. 4434; № 50, ст. 4847; 2004, № 31, ст. 3229; № 34, ст. 3529, 3533; № 44, ст. 4266; 2005, № 1, ст. 13, 40, 45; № 13, ст. 1075, 1077; № 19, ст. 1752; № 27, ст. 2719, 2721; № 30, ст. 3104, 3131; № 50, ст. 5247; № 52, ст. 5574; 2006, № 1, ст. 4, 10; № 2, ст. 172; № 6, ст. 636; № 17, ст. 1776; № 18, ст. 1907; № 19, ст. 2066; № 31, ст. 3420, 3438; № 45, ст. 4634, 4641; № 50, ст. 5281; № 52, ст. 5498; 2007, № 1, ст. 25; № 7, ст. 840; № 16, ст. 1825; № 26, ст. 3089; № 30, ст. 3755; № 31, ст. 4007, 4008, 4015; № 41, ст. 4845; № 46, ст. 5553; 2008, № 20, ст. 2251, 2259; № 30, ст. 3604; № 49, ст. 5745) следующие изменения:

1) в статье 3.5:

а) пункт 2 части 1 после слов «либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию,» дополнить словами «либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица.»;

б) часть 3 после слов «либо сумме денежных средств, не возвращенных в установленный срок в Российскую Федерацию,» дополнить словами «либо сумме денежных средств, стоимости ценных бумаг, иного имущества или стоимости услуг имущественного характера, незаконно переданных или оказанных от имени юридического лица.»;

2) часть 1 статьи 4.5 после слов «(в том числе иностранных работников),» дополнить словом «законодательства», после слов «оказание услуг для государственных и муниципальных нужд,» дополнить словами «о противодействии коррупции.»;

3) главу 19 дополнить статьями 19.28 и 19.29 следующего содержания:

«Статья 19.28. Незаконное вознаграждение от имени юридического лица

Незаконная передача от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением, — влечет наложение административного штрафа на юридических лиц до трехкратной суммы передаваемых денег, трехкратной стоимости ценных бумаг, иного имущества и оказанных услуг имущественного характера, но не менее одного миллиона рублей с конфискацией передаваемых денег, ценных бумаг, иного имущества.

Примечания:

1. Под должностным лицом в настоящей статье понимаются лица, указанные в примечаниях 1–3, 5 к статье 285 Уголовного кодекса Российской Федерации.

2. Под лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, в настоящей статье понимается лицо, указанное в примечании 1 к статье 201 Уголовного кодекса Российской Федерации.

Статья 19.29. Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)

Привлечение к трудовой деятельности государственного или муниципального служащего (бывшего государственного или муниципального служащего), замещающего (замещавшего) должность, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с нарушением требований, предусмотренных Федеральным законом «О противодействии коррупции», — влечет наложение административного штрафа на должностных лиц от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, — от двадцати тысяч до пятидесяти тысяч рублей; на юридических лиц — от ста тысяч до пятисот тысяч рублей.»;

4) часть 1 статьи 23.1 после цифр «19.26,» дополнить цифрами «19.28, 19.29,»;

5) часть 1 статьи 28.4 после цифр «19.9,» дополнить цифрами «19.28, 19.29,».

Статья 15

Внести в Трудовой кодекс Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 1, ст. 3; 2006, № 27, ст. 2878; 2007, № 30, ст. 3808; № 49, ст. 6070; 2008, № 30, ст. 3616) следующие изменения:

1) дополнить статьей 641 следующего содержания:

«Статья 641. Условия заключения трудового договора с бывшими государственными и муниципальными служащими

Граждане, замещавшие должности, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, после увольнения с государственной или муниципальной службы в течение двух лет обязаны при заключении трудовых договоров сообщать работодателю сведения о последнем месте службы.

Работодатель при заключении трудового договора с гражданами, замещавшими должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после их увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сооб-

щать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.»;

2) абзац пятый части первой статьи 84 дополнить словами «, либо заключение трудового договора в нарушение установленных федеральными законами ограничений, запретов и требований, касающихся привлечения к трудовой деятельности граждан, уволенных с государственной или муниципальной службы».

Статья 16

Внести в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 31, ст. 3215; 2007, № 10, ст. 1151; 2008, № 13, ст. 1186; № 30, ст. 3616) следующие изменения:

1) часть 1 статьи 16 дополнить пунктом 10 следующего содержания:

«10) несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».»;

2) в статье 17:

а) в пункте 6 части 1 слова «Гражданским кодексом Российской Федерации;» заменить словами «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;»;

б) пункт 1 части 3 изложить в следующей редакции:

«1) в случае замещения должностей гражданской службы, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет замещать должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в коммерческих и некоммерческих организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями входили в должностные обязанности гражданского служащего, без согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов, которое дается в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации;»;

3) статью 20 изложить в следующей редакции:

«Статья 20. Представление сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера

1. Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи.

2. Положение о представлении гражданским служащим, замещающим должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи утверждается соответственно актом Президента Российской Федерации или нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации с учетом требований настоящей статьи.

3. Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые гражданским служащим в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну.

4. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи для установления или определения платежеспособности гражданского служащего и платежеспособности членов его семьи, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных или религиозных объединений, иных организаций, а также в пользу физических лиц.

5. Лица, виновные в разглашении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего и членов его семьи или в использовании этих сведений в целях, не предусмотренных федеральными законами, несут ответственность в соответствии с настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами.

6. Проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера гражданского служащего, замещающего должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, и членов его семьи осуществляется в порядке, установленном Федеральным законом «О противодействии коррупции» и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

7. Под членами семьи гражданского служащего в настоящей статье понимаются супруг (супруга) и несовершеннолетние дети.»;

4) статью 60 дополнить частью 3 следующего содержания:

«3. Перечень должностей гражданской службы, по которым предусматривается ротация гражданских служащих, и порядок ротации гражданских служащих утверждаются Президентом Российской Федерации.»;

5) в статье 71:

а) в части 1 слова «части 2 статьи 17 и» исключить;

б) часть 2 признать утратившей силу.

Статья 17

Статью 14 Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 10, ст. 1152) дополнить частью 21 следующего содержания:

«21. В случае, если владение муниципальным служащим, замещающим должность главы местной администрации по контракту, приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.».

Статья 18

1. Распространить действие статьи 201 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» на сотрудников органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

2. Наделить директора Федеральной службы Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков правами и полномочиями, предоставленными Министру внутренних дел Российской Федерации в части, касающейся применения перечисленных положений Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции» в отношении подчиненных ему лиц.

Статья 19

1. Настоящий Федеральный закон вступает в силу по истечении десяти дней после дня его официального опубликования.

2. Сведения о доходах, предоставление которых предусмотрено статьей 201 Закона Российской Федерации от 18 апреля 1991 года № 1026-1 «О милиции», статьей 402 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», статьей 91 Положения

о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1 «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации», статьей 71 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 114-ФЗ «О службе в таможенных органах Российской Федерации», пунктом 4 статьи 3 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 118-ФЗ «О судебных приставах», статьей 271 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», пунктом 1 части 3 статьи

17 и частью 3 статьи 60 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (в редакции настоящего Федерального закона) впервые подаются в первом квартале 2010 года.

3. Государственные гражданские служащие в 2009 году подают сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера за 2008 год в порядке, предусмотренном статьей 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в редакции, действующей до дня вступления в силу настоящего Федерального закона.

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ:
МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЙ,
КОНЦЕПТУАЛЬНО-
ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ, СОЦИАЛЬНО-
ПОЛИТИЧЕСКИЙ АСПЕКТЫ

ЛЕКАРСТВО ОТ КОРРУПЦИИ — ТЯЖЕЛАЯ, КРОПОТЛИВАЯ, ЕЖЕДНЕВНАЯ РАБОТА

Выступление на заседании Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) по вопросу «Законодательное обеспечение противодействия коррупции» 2 июля 2008 г.

С. М. МИРОНОВ,

Председатель Совета Федерации Федерального собрания РФ,
Председатель Совета законодателей

Наше сегодняшнее заседание посвящено законодательному обеспечению противодействия коррупции. И главное внимание мы, как парламентарии, должны сосредоточить на состоянии права в этой сфере.

Законодательные пробелы, правовые коллизии, запутанность правовых норм, множество подзаконных актов, допускающих произвол, — воистину рай для мздоимцев. Ещё М. Е. Салтыков-Щедрин писал: «При таких законах жизнь в России без взяток была бы невозможна». А он-то был вице-губернатором, знал проблему, как говорится, изнутри. Сейчас мы наблюдаем ту же картину.

Вся беда в том, что мздоимство, как ржавчина, прочно въелось в сознание людей. В обществе сложилось представление, что с законом можно договориться, что решение любого вопроса зависит от размера преподнесённого чиновнику «посула».

Коррупция стала реально тормозить развитие нашей страны. Дальше с этим мириться нельзя. Полностью согласен с Президентом России Дмитрием Анатольевичем Медведевым, который объявил борьбу с коррупцией одним из государственных приоритетов. Вы знаете, что по его инициативе был разработан Национальный план противодействия коррупции и создан Совет по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации.

Глава государства предложил бороться с коррупцией системно, комплексно, причём не с последствиями, а с её причинами. Думаю, такой подход будет поддержан российским обществом.

Сегодня мы должны продумать совместную законодательную программу и первоочередные мероприятия по искоренению коррупционных проявлений в стране. При этом важно в соответствии с принятыми международными обязательствами определить законодательно, что мы понимаем под корруп-

цией, коррупционным преступлением и правонарушением.

Все эти нормы должны стать предметом регулирования федерального закона «О противодействии коррупции». Но его принятие — только начало создания системы антикоррупционного законодательства.

Изменения и дополнения должны затронуть практически все отрасли права.

Совершенствование федерального законодательства неминуемо повлечёт за собой развитие и законодательства субъектов Российской Федерации. В результате мы должны сформировать единое антикоррупционное правовое пространство. А на первом этапе — провести ревизию действующего федерального и регионального законодательства на предмет коррупциогенности.

Кстати, у нас в стране пока отсутствует единая методика проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов. Есть множество вариантов таких методик — от официальных (разработанных, например, Минюстом) до общественно-научных и индивидуальных. Пора обобщить накопленный опыт и законодательно закрепить критерии оценки законопроектов на коррупциогенность на всех стадиях законодательного процесса.

Это относится и к мониторингу действующего законодательства и правоприменительной практики. Ежегодно Совет Федерации представляет доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации. Но лишь малая толика предлагаемых рекомендаций оказывается востребованной и реализуется во внесённых законопроектах.

В качестве первоочередных мероприятий правового характера вижу: ужесточение уголовного законодательства за все коррупционные деяния; отмену условного наказания за такие виды преступле-

ний; применение конфискации имущества за нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, превышение полномочий, незаконное участие должностного лица в предпринимательской деятельности; служебный подлог, законодательное урегулирование порядка обязательного декларирования доходов и имущества не только должностными лицами, но и их близкими родственниками; распространение режима защиты свидетелей на лиц, оказывающих содействие борьбе с коррупцией.

Одновременно надо разработать и законодательно закрепить систему стимулов антикоррупционного поведения. В качестве поощрения для государственных и муниципальных служащих должен быть установлен гарантированный социальный пакет: например, достойная пенсия, квалифицированная медицинская помощь, возможность получить бесплатное дополнительное образование.

У нас в стране наметился существенный разрыв между стремительно развивающейся экономикой и старыми, отжившими, бюрократическими методами управления. Поэтому актуальной представляется корректировка организационно-правовых основ работы государственного и муниципального аппаратов.

Нужно принять федеральный закон «Об административных процедурах», чётко регламентирующий деятельность исполнительных органов. В нём должны быть предусмотрены сроки и порядок исполнения должностных обязанностей, дисциплинарная ответственность государственных служащих за нарушение прав и свобод граждан и юридических лиц.

Считаю необходимым максимально исключить личное общение чиновников с гражданами, постепенно вводя электронные формы документов и современные информационные технологии, образуя многофункциональные центры, работающие по принципу «одного окна».

Нужно внедрять в государственных и муниципальных органах автоматизированные системы контроля прохождения и рассмотрения документов и принятия по ним решений. Этот процесс должен быть прозрачным и доступным для населения.

Предлагаю повысить статус Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. Надо наделить его полномочием по координации антикоррупционной деятельности не только исполнительных, а всех органов государственной власти.

Как совы слепнут на свету, так и коррупция боится гласности. Принимая во внимание высокую степень общественной опасности должностных преступлений, предлагаю размещать информацию о лицах, осуждённых за совершение коррупционных преступлений, на официальных сайтах органов государственной власти и местного самоуправления.

Конечно, самое трудное в антикоррупционной работе — влияние на общественное правосознание.

И здесь не исчерпан потенциал бизнес-сообщества, политических партий, гражданского общества, средств массовой информации.

Пресса, радио, телевидение могут сделать в противодействии коррупции больше, чем весь административно-чиновничий аппарат. В руках у медиа-сообщества самое эффективное оружие — сила слова, образа, общественного мнения. Здесь необходима хорошо продуманная, психологически выверенная социальная антикоррупционная реклама. В сознании потенциальных мздоимцев должно отложиться: «взял взятку — сел в тюрьму».

Сегодня, увы, не существует быстродействующего лекарства от коррупции. Есть только тяжёлая, кропотливая, ежедневная профилактическая работа. Во многом и от нас, законодателей, зависит её эффективность.

КОРРУПЦИЯ И ЕЕ ПРИЧИНЫ

В. И. ИЛЮХИН

Заместитель председателя Комитета Госдумы РФ по безопасности, доктор юридических наук, академик Международной академии информационных процессов и технологий, член-корреспондент Международной Славянской Академии

Президент страны во всеуслышание высказал глубокую озабоченность огромной коррупцированностью российской власти. Ему вторят средства массовой информации, политические и общественные деятели. Тема стала настолько модной, что даже сами коррупционеры заговорили о «необходимости» борьбы со злом, но в их понятии с каким-то мифическим, где-то там далеким, но не с реальным, расплывшимся рядом, в их креслах...

Сколько же потрачено сил и времени на пустословие; кажется, от ее напора, затраченной энергии вся преступная нечисть должна скатиться в отстойники и сразу умереть, очистив нашу страну для огромных созидательных дел. Но не тут-то было.

Власть, коррумпированная снизу доверху, сама с собой бороться не будет. Она будет имитировать борьбу и не более того. И опять-таки настолько, насколько даже сама имитация не будет ей опасной. **Вопрос о коррупции давно перерос в вопрос о власти, и только народ сможет и должен сказать в этом свое веское историческое слово.** Сегодня ему надо помочь разобраться в том, кто есть кто и что происходит с Россией.

Можно поверить в искренность намерений нового российского президента навести в стране порядок, обуздать чиновничий, судебный произвол, но, к сожалению, приходится констатировать, что в нашей действительности нет весомых объективных предпосылок для успешного противостояния коррупции.

Все дело в том, что **она получила наибольший размах в последние десять лет: подобраны и назначены министры, руководители федеральных ведомств и департаментов, определены губернаторский корпус, судьи различных уровней и высшие руководители следственных подразделений, то есть те люди, при власти и во власти которых и произошел расцвет коррупции.** А это огромная инерционная масса, которой невозможно или весьма трудно задать новое правильное движение. Она то и может стать завалом на пути свежих предложений президента по противодействию коррупции.

Президенту России Д. Медведеву как никогда важно после пустопорожних заявлений его предшественников вдохнуть в народ надежду и уверенность в том, что борьба с коррупцией началась и она будет доведена до логического завершения. Что для этого надо?

Предлагаю существенно изменить состав администрации президента, освободить от занима-

емых должностей 3—4 нечистоплотных губернаторов, обратив особое внимание на Дальний Восток и юг страны. Освободить не только за нечистоплотность, но и за их вмешательство в судебную и прокурорскую деятельность.

Сегодня много говорят о выработке противоядия, мер по предупреждению коррупции по министерствам, ведомства, регионам. Выдвигаются разные предложения. Из уст чиновников самого высокого ранга звучат, например, требования приравнять взяточничество к измене Родине, усилить за него ответственность. Президент видит спасение во внедрении электронного документооборота. Все это так, но много здесь и наивного. А самое главное, редко кто предлагает выработать на федеральном уровне единый, глубоко продуманный, всесторонне увязанный в деталях комплекс предупредительных мер, поставив во главу угла необходимость неукоснительного соблюдения всеми и вся российского законодательства. Начинать надо с верхов.

Перед выработкой комплекса мер необходимо глубоко разобраться в причинах того, почему коррупция стала российским национальным бедствием. Не сделав этого, невозможно лечить больной организм. Ее истоки, конечно, уходят в ельцинское безнравственно-пьяное правление, когда обществу был навязан губительный яковлевский тезис: «Все разрешено, что не запрещено законом». И хищники-приватизаторы вцепились в живое тело под названием «общенародная собственность», рвали его на куски, кусали и били друг друга, несли дань сильному. А во главе всей этой ужасной трагедии стояло государство с его многочисленной ратью прожорливых чиновников и таких же хищных, наглых и дерзких, предавших забвению общенациональные интересы. Государственная власть перестала выполнять свои прямые обязанности и деградировала. Рубль для большой категории людей оказался не заработанным, и это развращение достигло невиданных доселе масштабов.

В России началась окончательная утрата всех нравственных устоев, совести, существовавших традиций, дружбы, взаимопонимания и поддержки друг друга. Основным мерилom человеческих ценностей обществу навязали «денежный мешок», уничтожили всякие устремления по совершенствованию единой среды обитания. Человеческий эгоизм, его пороки, как «мертвая вода», стали уничтожать все живое и здоровое.

Кризис власти, ее нравственное разложение — вот то, с чем необходимо сейчас бороться и что преодолевать. Власть перестала защищать людей, государственные интересы, она стала своей противоположностью, пожирая общество, умышленно отторгая народ от участия в решении больших и малых вопросов управления. Она сделала все, чтобы разрушить последние остатки государственного и общественного контроля за чиновником. Вот почему и необходим комплекс политических, социально-экономических, законодательных, правовых, организационных, воспитательных, просветительских, кадровых и прочих мер. Гарантом от произвола людей во власти должна быть хорошо продуманная и отработанная система мер. Работа по их подготовке, а тем более по реализации, невероятно сложная, требующая длительного времени...

И, тем не менее, позволю себе назвать ряд конкретных предложений, в первую очередь для того, чтобы власть, как это уже повелось, не обвинила нас, оппозицию, в том, что мы лишь только критикуем и не предлагаем реальных мер. Хотя она после таких провалов во всех сферах жизни страны сама должна уйти в отставку и не заниматься извращением очередных избирательных кампаний.

Конечно, некоторые мои предложения не вписываются в Основной закон страны. Но что делать, смахивать пыль с Конституции, как со священной реликвии, или все-таки защищать интересы страны, права и свободы честных людей? Ответ очевиден — защищать. **Надо признать, что сама Конституция, ориентированная на демонтаж прежней советской системы, содержит множество положений, способствующих коррупции. Она, в первую очередь, закрепила безответственность и бесконтрольность власти, а многие конструкции государственного здания так и остались незавершенными.**

Начну с того, что **Совет Федерации российского парламента должен формироваться путем прямых, тайных выборов всем населением страны. Это позволит повысить уровень и значимость народного представительства в органах государственной власти.** И не только. Ныне Совет Федерации систематически потрясают коррупционные скандалы, ибо в нем находятся представители руководителей исполнительной власти субъектов Федерации и «посланцы» законодателей тех же регионов. Практика их выдвижения фактически происходит кулуарно, а побудительными мотивами назначения нередко становятся корыстные интересы отдельных должностных лиц. Вот почему представителями республик, краев, областей в Совете Федерации становятся люди, ранее не имевшие никакого отношения к региону.

Закон о выборах членов Совета Федерации необходимо разработать и принять в 2009 году, а сами вы-

боры провести одновременно с избранием депутатов Государственной думы.

Не дал какого-либо оздоровления и новый порядок формирования губернаторского корпуса. Наоборот, он удалил народ от власти и сделал ее фактически бесконтрольной и безответственной. К тому же назначение губернаторов, иных глав исполнительной власти по представлению президента не случайно в народе окрестили бизнес-проектом Кремля. В связи с этим **следует вернуться к существовавшей практике выборов глав исполнительной власти регионов.** Сделать это будет несложно, достаточно реанимировать ранее действовавшее избирательное законодательство и исключить всякое воздействие и вмешательство в выборы исполнительной и муниципальной властей.

Пришло время упразднения федеральных округов. Они выполнили свою задачу по ослаблению центробежных сил в Российской Федерации. У нас избыток власти и чиновников, а ликвидация округов повысит ответственность региональных руководителей за состояние дел в области, крае, республике. Вместе с этим необходимо сохранить межрегиональные оперативные, следственные структуры МВД и российской прокуратуры. Сохранить и межрегиональные арбитражные суды, выполняющие роль кассационных инстанций. Высвободившиеся профессионально подготовленные и незапятнанные кадры направить на укрепление министерств и ведомств региональных органов власти.

Президент д.Медведев вновь заговорил о необходимости изменений в судебной системе, однако каких-либо конкретных предложений им пока не обнародовано, но он обеспокоен укоренившейся необъективностью, злоупотреблениями властью и подкупом судей, который, к сожалению, распространен.

А ведь представители левой оппозиции в Государственной думе при обсуждении законопроектов о судебной деятельности еще в 90-х годах, отмечая их очевидные изъяны, предупреждали о неизбежности появления тяжелых последствий. Пожизненность и несменяемость судей в совокупности с недопустимо высокой неприкосновенностью сделали судебную власть фактически бесконтрольной. **Судебная система, построенная по принципу замкнутого круга, неизбежно станет подвержена внутреннему гниению и разложению. Тем более, что правосудие у нас в основном стало единоличным. Я за судебную и депутатскую неприкосновенность, но уровень ее должен быть на порядок ниже. Такова российская, а не зарубежная действительность. Неприкосновенность должна быть, но только при исполнении лицами, наделенными ей, своих служебных обязанностей, а не тогда, когда они, например, совершают дебош, в пьяном состоянии управляют автомобилем или вовсе застигнуты на месте совершения преступлений.**

К сожалению, и через 10 лет судебной реформы мы так и не подошли к реальной независимости судей, в первую очередь социальной, их самих, а также близких родственников. Вот почему власть телефонного права большого начальника не уменьшилась, а напротив, усилилась.

В сфере отправления правосудия остались неразрешенными многие прежние проблемы, к ним добавились новые. Поэтому для повышения объективности и независимости судей необходим комплекс мер. Часть из них выношу на всеобщее обсуждение.

Считаю, что судебная система и прокурорский надзор должны формироваться без всякого участия в этом органов исполнительной власти и президентских структур. Судьи всех верховных федеральных судов, а также областных, краевых и республиканских судов должны назначаться Федеральным собранием на пленарных заседаниях. Порядок подбора кандидатов в судьи и голосования определить федеральным законом.

Что касается судей городского, районного уровня, мировых судей, они должны избираться на 5—7-летний срок, на всенародных выборах путем прямого тайного голосования, на альтернативной основе. Отбор кандидатов должен производиться законодательными органами власти субъектов Федерации, с утверждением списков кандидатов в судьи на пленарных заседаниях.

Совет Федерации самостоятельно подбирает кандидатуру на должность Генерального прокурора РФ и назначает его на пленарном заседании. Дальнейшее формирование прокуратуры производится самостоятельно Генеральным прокурором. Назначение прокуроров субъектов Федерации согласовывается только с законодателями области, края, республики. Было бы предпочтительным исключить вообще любое согласование. **Таким образом, Федеральное собрание формирует судебную власть, прокуратуру и контролирует их деятельность.** Для этого создаются специальные комитеты (комиссии), которые готовят необходимые материалы для обсуждения на пленарных заседаниях, организуют и проводят проверки заявлений о злоупотреблениях, недостойном поведении высших судебных и прокурорских чинов. Сейчас же все это, к сожалению, взяла на себя администрация президента, не обладая при этом никакими властными полномочиями.

Коли речь идет о прокурорском надзоре, то **считаю необходимым отметить следующее: он должен быть объявлен высшим государственным надзором, «государевым оком», со всеми вытекающими из этого последствиями.** Знаю, будут противники, будут ссылаться на западную, зарубежную практику. Моя постановка вопроса основана на отечественной практике и истории. Предложение жесткие, но оно вынужденное. **Прокурору необходимо вернуть**

право на принесение хотя бы надзорных протестов на вступившие в силу судебные решения и приговоры, право на возбуждение уголовных дел, отмену незаконных процессуальных решений, принятых следствием и дознанием. Одно это уже будет гарантом повышения дисциплины и ответственности за обоснованность и объективность принимаемых решений при отпадении правосудия. Необходима система взаимного контроля, хотя бы на этот сложный период, в котором оказалась наша страна.

Уже отмечалось, что **власть несет прямую ответственность за то, что до сих пор не сформировано развитых надежных механизмов государственного и общественного контроля за деятельностью лиц, находящихся во власти:** созванная общественная палата, скорее всего, увод российского общества от решения острых вопросов. Общественная палатка заведомо была обречена на свою недееспособность в силу порядка ее формирования и состава.

В связи с этим **целесообразно рассмотреть вопрос о создании на федеральном уровне с наличием составных частей на местах общественного комитета по контролю за поведением чиновников с наделением его некоторыми государственными полномочиями.** Такая постановка вопроса не будет противоречить конституционным положениям.

Восстановить конституционные полномочия Государственной думы по подбору и назначению председателя Счетной палаты самостоятельно, без всякого участия в этом президента страны.

Существенно изменить Федеральный закон «О парламентском расследовании» с тем, чтобы каждая палата Федерального собрания могла самостоятельно формировать свои комиссии по проверке тех или иных недостойных деяний, совершенных высшими должностными лицами, с возможностью взаимного включения в них (при желании) своих представителей.

Коррупция во многом базируется на искаженном порядке формирования руководства президентских, федеральных структур власти и управления... Россия располагает множеством талантливых управленцев, способных привнести в федеральный центр опыт, знания о местных особенностях — это должно учитываться при назначении на высокие должности.

Система власти должна преодолеть в свою очередь атмосферу затхлости и вседозволенности, которые испытывает на себе каждый человек, находящийся в ней. **В этой ситуации было бы целесообразным одновременно поменять на федеральном уровне руководящее и среднее звено управленцев в правоохранительных органах, судах и прокуратуре. Новое комплектование провести из числа периферийных работников, в частности сибирских, северных регионов, южан и дальневосточ-**

ников, приуменьшив выдвижение кандидатур из ценра. Убежден: результат будет положительный. Ради этого государству стоит потратиться, деньги для этого найдутся.

Как утверждают эксперты, на подкуп чиновников ежегодно тратится сумма, примерная 1/3 расходной части федерального бюджета, львиная доля в них принадлежит «теневой экономике», которая дает почти 40% валового внутреннего продукта страны. Оборот этих денег фактически не контролируется и не отслеживается государством. В сфере «теневой экономики» отмываются и грязные доходы, используемые в последующем на взятки.

Принятый 5 лет назад **федеральный закон о противодействии в легализации преступных доходов оказался неэффективным, повязал по рукам и ногам правоохранительные органы в противостоянии этому злу.** И не случайно. Законопроект был подготовлен бывшим депутатом Госдумы А.Н.Шохиным в соавторстве с банковскими работниками. Госдумой был проигнорирован мой альтернативный законопроект «о противодействии в легализации незаконно нажитого».

Одно из главных: Шохин полностью вывел из-под ответственности банки, отмывающие деньги, ибо наше законодательство не предусматривает уголовного наказания в отношении юридических лиц... **Надо в срочном порядке внести существенные изменения в действующий закон или отменить его, приняв новый, с иной концепцией противодействия отмыванию незаконно полученных доходов.**

Необходимо разобраться с посредническими фирмами, частными лицами особенно в сфере снабжения населения товарами, торговли продуктами. Мало того, что они искусственно взвинчивают цены, обирают производителей они мнгие вопросы решают через подкуп чиновников.

В этой связи **следовало бы оказать всяческую поддержку потребкооперации, в первую очередь на селе,** деятельность которой можно подправлять и в разумной мере осуществлять за ней государственный контроль. Ведь речь изначально идет о защите интересов российских граждан.

Значительная большая часть населения страны занята трудом не в сфере государственных, муниципальных учреждений и предприятий а в бизнесе в коммерческих структурах, в которых распространены подношения и подкуп, материальная благодарность, оказание услуг руководителям за совершение тех или иных действий в интересах дающего. Именно здесь в гуще людских масс и укореняется, крепнет психология того что надо делать и каким способом можно решить социальные, бытовые производственные и прочие вопросы. Эта искаженная психология людей потом переносится и на отношения с представителями власти.

Однако государство не имеет и не оказывает никакого правового воздействия на столь опасные явления в сфере бизнеса и коммерческой деятельности В связи с этим есть необходимость в нашем законодательстве дать единое понятие должностного лица со всеми вытекающими из этого последствиям.

Следует существенно расширить число преступлений, за совершение которых в виде дополнительного наказания может применяться конфискация имущества и в первую очередь, за преступления экономической, финансовой, банковской направленности.

Конфискация должна обращаться на все имущество виновного лица, за исключением того которое необходимо для постоянного пользования, проживавших с ним несовершеннолетних детей, престарелых родителей, инвалидов.

Незамедлительно принять меры по существенному ограничению на поступления в ведомственные высшие учебные заведения (МВД, ФСБ, прокуратуры) детей высоких должностных лиц этих же ведомств. Обеспечить расширенный приток способных периферийных абитуриентов, а затем и студентов, слушателей вузов.

В совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, наряду с прочими вопросами, находится обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности. Исходя из этого, необходимо установить практику проведения комплексных проверок состояния законности, борьбы с преступностью и иными правонарушениями в регионах страны с последующим их обсуждением по ведомствам или на координационном совете Генеральной прокуратуры РФ. При необходимости результаты докладывать президенту страны. Координирующую роль при проверках должны взять на себя органы прокуратуры.

Поводом и основанием для проверок могут быть общее неудовлетворительное состояние законности и правопорядка в республике, крае, области или конкретные письма граждан, выступления средств массовой информации о злоупотреблениях властью, недостойном поведении ответственных должностных лиц.

Судебные, правоохранительные органы необходимо уберечь от семейственности и клановости, а где они достигли угрожающих масштабов, принять незамедлительные меры по их очищению. Конечно, для судей, прокуроров, работников правоохранительных органов необходимо вводить порядок и механизмы декларирования не только доходов, но и расходов при осуществлении крупных покупок.

Это далеко не полный перечень предложений в сфере государственного устройства и правоохранительной деятельности, однако даже его частичная реализация, уверен, даст оздоровление власти, общества и послужит задаче преодоления и противодействию коррупции.

В БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ НЕОБХОДИМО МЕНЯТЬ ТАКТИКУ СЛОВ НА ТАКТИКУ ДЕЛА

Г. В. ГУДКОВ

депутат Государственной думы,
член фракции «Справедливая Россия»,
заместитель председателя Комитета по безопасности

Проблемы противодействия коррупции в настоящее время реально выдвигаются на первый план, поэтому не случайно ими обеспокоены и Государственная Дума, и Совет Федерации, и Президент РФ.

Корни нынешней коррупции заложены еще в советском прошлом. В Советском Союзе коррупция начала развиваться в конце 70-х годов минувшего столетия, как опасное, организованное, но, все же, лишь околополитическое явление. Она стала развиваться из-за застоя элиты, из-за застоя самой власти, из-за обстановки полной бесконтрольности, когда политический здравый смысл стал подменяться конъюнктурой, пошли сословные браки и тому подобное. Именно на этом фоне она достигла достаточно серьезных по тем временам масштабов, проникла в сами структуры власти. Собственно говоря, они ее и породили, потому что коррупция всегда начинается сверху. Высказывание о рыбе, гниющей с головы, особенно актуально, когда мы имеем в виду коррупцию.

В Советском Союзе коррупция была, но масштабы ее были ограничены, поскольку всё было государственным, почти не было рынка частной собственности, что сильно сдерживало объемы коррупционных преступлений.

Резко возросли масштабы коррупции в постперестроечных 90-х годах, поскольку, несмотря на ротацию, во власти пошел застой, тасовалась одна и та же колода, те же люди, которые нагрели руки на приватизации. Это была очень коррупционная сфера, в которой появлялись миллиардные состояния. Люди, нажившие их преступным путем, щедро делились, поэтому большие суммы денег начали распространяться, расплываться по карманам огромного количества чиновников. Власть стала бизнесом. Однако наибольшего расцвета коррупция достигла после 2001 г., когда она стала абсолютно беспредельной и всепроникающей. На сегодняшний день коррупция перестала быть преступлением для огромного количества дающих и берущих, она стала просто нормой общественных и производственных отношений.

Говоря о причинах укоренения коррупции в современной России, следует особо отметить наличие серьёзных издержек и изъянов в государственном устройстве Российской Федерации. Это отсутствие сильного парламента, механизмов парламент-

ского и гражданского контроля, это слабые, зависимые СМИ, несамостоятельный, зависимый суд.

Общая обстановка вседозволенности и порождает массовую коррупцию, которая становится рутинным, будничным, обычным явлением. Коррупция среди учителей и врачей, с которой сталкиваются граждане — бытовая, далеко не самая опасная. Не понимая этого, многие относят учителей и врачей к самым коррумпированным группам населения. На самом деле наиболее сложные и тяжкие коррупционные процессы происходят в структурах власти, в первую очередь, исполнительной, закрытой от критики, от контроля, сосредоточившей в своих руках гигантские полномочия, в том числе распределительно-разрешительные. И это дает возможность делать миллиарды долларов из воздуха. Сегодня в России есть высокопоставленные чиновники, обладающие миллиардным состоянием, сделанным на взятках и откатах. Таким образом, структуры власти сами порождают коррупционную ситуацию в стране.

Отличительными характерными чертами современной российской коррупции являются абсолютная беспардонность, цинизм, массовость, наглость... И гигантские, чудовищные размеры. Сила сегодняшней коррупции, представленной в различных эшелонах власти, в том, что она обладает и капиталами, и серьезной корпоративностью, называемой круговой порукой, и всеми ресурсами, которые только могут быть в государстве.

Говоря о причинах российской коррупции, необходимо в первую очередь отметить непрозрачность, закрытость тех людей, которые обладают контрольно-распределительными функциями. К их числу относятся высокопоставленные бюрократы, высоко стоящие должностные государственные лица, которые могут получать взятки либо за действия, либо за бездействие, что является основным источником происхождения крупных взяток. Таким действием, например, может быть распределение квот, раздача строительных площадок, выдача соответствующих разрешений и т. д. А бездействие — это, к примеру, проведение проверки, которая что-то выявляет, а потом за сокрытие её результатов берутся «вознаграждения», которые сегодня представляют собой сумму, иногда превышающую многие миллионы долларов. Эти деньги идут в карманы много-

численной чиновничьей братии, по большому счету, бюрократской мафии. Это прямое обворовывание народа и экономики, угроза стабильности в обществе. Что уж говорить о создаваемом негативном имидже России на международной арене.

Еще одной серьезной причиной расширения коррупционных механизмов в стране является ошибочный посыл о том, что государство должно устанавливать контроль за всеми наиболее рентабельными областями экономики и само непосредственно быть в нем игроком. Так как сегодня государство является инструментом чиновников, то передача государству серьезных финансовых потоков в условиях непрозрачности механизма означает только увеличение коррупционных возможностей для чиновников, еще одним стимулом для получения взяток.

Достаточно отметить, что сегодня создано огромное количество ФГУПов, ГУПов, МУПов и т.п., которым переданы серьезнейшие коммерческие активы. Они пропускают через свои счета миллиардные деньги. А где они? Они что, поступают в государственный бюджет или являются, скажем, большими донором по отчислению прибыли? Нет, конечно. Как правило, эти деньги являются средством для обеспечения деятельности самой организации. Коррупционность механизма управления привела к тому, что если раньше мы были страной советов, то сейчас мы станем страной откатов.

Таким образом, коррупция — это системное явление. Она не может существовать отдельно. Вот есть коррупция, а вот есть правильное государство. Вот есть правильный политик, а вот есть коррупция. Ничего подобного. Коррупция есть системная ошибка самой власти, самого механизма управления. Сегодня страной реально управляет чиновничий аппарат за счет того, что сам себе присвоил распределительные функции. А поскольку механизм принятия чиновниками решений абсолютно закрыт для общества, то, естественно, действуют совершенно иные механизмы, нежели те, которые действительно отвечают интересам дела, народа и государства.

Коррупционный механизм во многом является доминирующим в кадровых назначениях, в выборе подрядчиков, в выдаче разрешений, в сокрытии преступлений и т. д. Поэтому у нас в стране нет коррупции, у нас гиперкоррупция, которая является следствием серьезных системных ошибок самого механизма управления государством.

Прямым следствием этого является наличие в стране массы социальных конфликтов, которые принимают форму то расовых, то национальных, то межконфессиональных, многие из которых, по сути дела, порождены коррупцией и бездействием властей. Потому что когда чиновник начинает брать взятки, он перестает работать... Не находя справедливых решений по закону, люди начинают действовать сами. И

нередко такие решения часто приводят к крови. Следовательно, коррупция создаёт благоприятную среду для провоцирования экстремизма в России. Проблема существует, а рост этой проблемы объясняется в первую очередь тем, что власть во многих местах просто проворовалась и полностью потеряла доверие граждан. Ее уже давно не волнуют нужды народа, решение проблем и так далее. Да плюс еще полная безнаказанность, порождающая тотальную, беспредельную коррупцию.

Во многом результатом коррупции является и инфляция, которая угрожает экономике, бьет по кошелькам граждан. По оценкам некоторых экспертов, порядка 400 миллиардов долларов ежегодно выводятся из экономики страны в виде взяток и «откатов». На рынок из карманов чиновников попадают огромные суммы, которые провоцируют рост цен на все. Отсюда и заградительные цены на квартиры, и угроза программе национального проекта «Доступное жилье». Да разве может оно стать «доступным», когда квадратный метр стоит по 5-6 тысяч долларов, и это при средней зарплате по России в 12 тысяч рублей?

Сегодня государство выделяет огромные средства на социальную сферу: медицину, здравоохранение, строительство доступного жилья. Но при такой коррупции реализация этих программ находится под угрозой. Влияние коррупции ощутимо сказывается на срыве многих экономических планов. Если, к примеру, для строительства моста государство выделяет сто миллионов рублей, половину из которых съедают «откаты» еще на подготовительном этапе, то на оставшиеся деньги очень сложно построить нормальное сооружение. В любом случае воровство этих денег, вырывание их из экономических программ оборачивается недостроенными мостами, дамбами, жилыми домами, социальными объектами. В результате этого инфраструктура недополучает примерно 30 — 50 процентов финансирования. 30 — 50 процентов выделенных денег разворовываются на различных звеньях. По ряду программ объем хищений достигает даже не 50, а 70 процентов! Это гигантский удар по темпам развития экономики России, удар по стабильности финансового положения страны. Поэтому вопрос сейчас стоит не столько о выделении средств, сколько о том, чтобы они доходили до людей. Аппетиты у чиновников все растут, и здесь не поможет никакая Счетная палата, потому что по счетам все проходит нормально, а затем в виде «черных» конвертов, в виде обналички эти деньги возвращаются в карманы чиновников.

Высокая степень коррумпированности российской экономики является одной из причин глубины наступившего кризиса. Многие правильные антикризисные шаги правительства не достигают цели. Вполне разумные решения о поддержке банковско-

го сектора, пролонгации обучения студентов и многое другое не получают адекватного эффекта. Выделенные средства не доходят до экономики, а попросту разворовываются в пути. Это является результатом сложившейся к настоящему времени коррупции, вьевшейся во все поры государственного и общественного организма. А у коррупции, как известно, не существует даже представлений о каких-либо нормах морали и нравственности.

В последнее время в нашей стране большие масштабы приобрело рейдерство, главная причина расцвета которого также коренится в коррупции. Являясь новой сферой теневой экономики, рейдерство существенно влияет на стабильность российского общества, реализацию целевых государственных программ, развитие и инвестиционную привлекательность экономики страны в целом. Причем оно носит зачастую ярко выраженный криминальный характер, равный разбою и грабежу. Этот процесс представляет угрозу для всего российского государства, его предприятий и граждан. Ежегодно от незаконных действий страдают десятки тысяч предприятий промышленности, сельского хозяйства и сферы услуг.

Российскими законодателями принимаются меры для сужения поля рейдерских атак. Внесен ряд поправок в «профильные» статьи Уголовного Кодекса, идет работа над созданием эффективных механизмов привлечения к уголовной ответственности государственных клерков и судей, имеющих отношение к актам рейдерства, и уличенных в изготовлении фальшивых документов. Полагаю, что этой проблеме гораздо больше внимания должны уделять Правительство страны и Верховный суд.

Рейдерство должно быть законодательно приравнено к аналогичным уголовным преступлениям. Действующее в настоящее время российское законодательство позволяет недобросовестным предпринимателям внешне вполне законными средствами осуществлять так называемые корпоративные захваты, нанося колоссальный вред имущественному обороту и национальной безопасности в целом. Практика показывает необходимость совершенствования законодательства, регулирующего правовое положение компаний, и осуществления ряда законодательных мер, направленных на противодействие рейдерам и защиту интересов законных акционеров и инвесторов, а также повышение уровня реальной доступности правосудия по корпоративным спорам.

Еще одни осязаемым проявлением коррупции в России стало преступное хищение земли. Широкое распространение в нашей стране получила практика незаконного завладения земельными долями, в результате мошенничества, различных махинаций и злоупотреблений почти у 6 миллионов россиян украдены земельные доли и земельные паи. Нередко по-

добные преступления совершаются при бездействии, а порой и в сговоре с органами власти и управления. Идет неуправляемый, никем не контролируемый, беспрецедентный процесс скупки-перепродажи земельных паев и участков. Вокруг земли творится беззаконие, нарушаются права граждан и юридических лиц, процветает бюрократизм и коррупция. Десятки миллионов гектаров сельскохозяйственных земель выведены из сельхозоборота, плодородие пашни катастрофически падает, земля дичает.

Только в Подмосковье под этот коррупционный разбой попало около 700 тысяч человек. К примеру, в Рузском районе Московской области преступным путем было похищено 38 тысяч гектаров земли. Представьте себе, что по площади это около 400 квадратных километров. С учетом цены сотки земли в Рузском районе — это от 4 до 10 млрд долларов. 6 тысяч пострадавших землевладельцев завалили административные инстанции письмами и жалобами.

В Лотошинском районе от незаконного приобретения земли пострадало почти 11 тысяч человек. Ущерб составил порядка 1,5-3 млрд долларов. В Волоколамском районе преступным образом похищено почти 30 тысяч гектаров земель, в результате чего нанесен ущерб порядка 6-8 млрд долларов. Если учесть рыночную цену каждой сотки земли в Подмосковье, нетрудно подсчитать, сколько новых долларовых миллиардеров появилось за последнее время в этом регионе.

Проблема хищения земель типична и для других регионов России. Жалобы людей на аналогичные факты поступают из Краснодарского края, Калининградской, Тверской и ряда других областей.

Что можно сделать, чтобы такие проблемы не возникали?

Прежде всего, необходимо на законодательном уровне доработать вопрос о защите пострадавших сельских дольщиков, решить вопрос о перерегистрации юридических лиц, имеющих в пользовании земли сельхозназначения. В целях выявления фактов подтасовки и подделки документов при проведении перерегистрации осуществить проверку права всех правообладателей, особенно обладателей первичного права. При выявлении фактов нарушения прав дольщиков и акционеров, фактов подделки документов решать вопрос о возврате земель государству с передачей ему и права продажи земли.

По нашему мнению, следует инициировать вопрос о проведении парламентского расследования по поводу рейдерских захватов земель сельскохозяйственного назначения. Обратиться в Генеральную прокуратуру с просьбой о проведении в порядке надзора пересмотр законности массовых скупок земли и регистрации сделок с землей в крупных масштабах. В интересах обеспечения особого государственного контроля над преступлениями в этой

сфере, обязать участие представителей прокуратуры в судах, рассматривающих коллективные дела о земельных долях.

Экономическую составляющую земельного рейдерства существенно снизит и увеличение налога на землю, используемую не по назначению. В связи с этим следует разработать меры по стимулированию эффективного использования сельскохозяйственных земель на основании экономических показателей результативности такого использования, разработать гибкую шкалу налогообложения в зависимости от результатов, полученных при использовании земель.

Мы готовим предложения в Минэкономразвития России о разработке Государственной Программы инвентаризации всех законно используемых земельных участков, включая ранее учтенные в Государственном Кадастре недвижимости, и внесении актуализированной информации в Единый государственный реестр земель для создания полного Кадастра, содержащего сведения обо всех законно используемых земельных участках.

В условиях массовой коррупции всегда самые коррумпированные слои общества — это власть. Если брать по массовости, то это могут быть и гаишники, и таможенники, но по масштабам — это, безусловно, чиновники высших рангов. Ведь именно от них зависит получение заказов на строительство или открытие производства. Иногда только за возможность обсудить получение заказа чиновники требуют не менее 50 тыс. долларов. И это — в рамках их служебных обязанностей.

Конечно, было бы абсолютно неправильным говорить, что все чиновники негодяи и мерзавцы. На самом деле достаточно много талантливых, честных управленцев, добропорядочных чиновников. Но, к сожалению, не они сегодня правят балом. Многим противна система взяток и поборов, однако сама система заставляет их входить в коррупционную схему и играть по общим правилам. Нередко за уклонение от участия в коррупционных процессах такие люди караются, выкидываются из системы, не могут там работать. Крайне сложно быть честным, работая в МВД, в таможне, в других структурах исполнительной власти, поскольку структура «окуклилась», сосредоточила все полномочия, исключила возможность себя контролировать, и, таким образом, создала благоприятнейшую среду для коррупции.

Кстати говоря, там, где власть не сосредоточена, не выстроена в жесточайшую вертикаль, там коррупционных процессов заметно меньше. Если анализировать регионы, где есть какие-то конфликты, — допустим, между губернатором и законодательным собранием или между губернатором и мэром, между мэром и депутатами, то окажется, что там воруют меньше, потому что когда появляется возможность

борьбы, появляется возможность пиара не только со знаком плюс, что серьезно сдерживает коррупционные процессы.

Поэтому речь идет о том, чтобы создать несколько центров силы, несколько центров власти. Только тогда возможна реальная борьба с истоками коррупции, в противном случае мы будем бороться с многоголовой гидрой, у которой вместо оторванной головы вырастает в лучшем случае другая, а то и сразу две.

Борясь с коррупцией, мы в первую очередь должны жестко поставить под реальный контроль сами эшелоны власти. По-другому, с массовой коррупцией, которая пронизывает всю нашу страну сверху до низу, справиться невозможно.

Нередко наши оппоненты утверждают, что если мы ослабим вертикаль власти, то в стране начнутся центробежные явления. Но мы должны не ослаблять федеральную власть, а правильно распределять полномочия. Вне распределенных полномочий ослабление вертикали власти, к сожалению, действительно может привести к системному кризису с центробежными тенденциями. Власть четко должна делиться на исполнительную, законодательную и судебную. Каждая ветвь власти должна обладать необходимым для реализации ее функций объемом полномочий. Тогда появляется механизм взаимного контроля.

В чем заключается контроль в любой цивилизованной стране? Исполнительная власть обладает полномочиями, но она подконтрольна законодательной. Например, в Америке принят чрезвычайно жесткий механизм парламентского расследования и контроля. Конгресс США вместе с Сенатом и президентом решают все кадровые вопросы. Ни одна кандидатура вплоть до заместителя начальника департамента, министерства не может быть назначена без согласования с соответствующими комиссиями Сената, куда вместе с сенаторами входят и конгрессмены. Ни одно финансовое решение не может быть принято без соответствующих комиссий, которые зачастую возглавляет представитель оппозиции. В таком случае не может быть никакого сговора, потому что там сидят политические оппоненты. Априори они не могут договориться, потому что политические последствия в случае такого сговора будут чрезвычайно тяжелы для партии.

В Германии в бундестаге существует порядка 90 постоянно действующих комиссий парламентского контроля. Там, как говорится, «мышь не проскочит». Во всех странах есть парламентский контроль, кроме России.

Исполнительная власть в любой цивилизованной стране обладает реальными полномочиями, но она подконтрольна законодательной. А у нас слово «парламентский контроль» — ругательное. Хотя в цивилизованных странах комиссии парламентского кон-

троля имеют право контролировать любые аспекты деятельности исполнительной власти. На это очень сложно решиться, но без этого дальше жить невозможно.

Некоторое время назад мы пытались внести «простую» поправку в закон «О статусе депутата», которая предлагала предоставить депутату право знакомиться с закрытыми уголовными делами, пылящимися в архиве. На самом деле, в таких уголовных делах сокрыто много коррупционных тайн. Мне, например, доводилось негласным путем получать дела, в которых написано, что отсутствует состав преступления даже тогда, когда человека убили, зарезали или что-то украли. А резолюция прокурора — «Утверждаю». К сожалению, до сегодняшнего дня законодателя такого права не получили! Естественно, отсутствие возможности контроля за эффективностью работы действующих законов ощущаемо сказывается на качестве подготавливаемых законопроектов, отражает степень чуждости нашей парламентской ветви.

В какой форме должен быть контроль? В первую очередь в форме парламентского контроля и реального механизма парламентского расследования, в форме контроля со стороны гражданских организаций, медийный контроль. В конце концов — прокурорский, который на сегодняшний день, мягко выражаясь, сильно ослаблен, а в некоторых случаях вообще разрушен, особенно за следствием.

Действующий закон о парламентских расследованиях на самом деле очень слаб, кроме того, в нем много ограничений. Необходимо уточнить, что парламентское расследование — это кампания, а парламентский контроль — постоянен и потому важнее. Но власть в России не желает никакого контроля над собой. Это главная причина, почему парламентского контроля в России не существует, а парламентское расследование — чрезвычайно сложная и почти невозможная процедура. На практике это привело к тому, что закон не работает. Подтверждением тому является тот факт, что, после его принятия не было сформировано ни одной комиссии!

Наш парламент должен быть реальным органом власти, отвечать за политику в стране, а не превращаться в орган наблюдений и неких очень ограниченных дискуссий, в результате чего депутаты Государственной Думы практически бесправны, так как реальных прав контроля за происходящим просто не имеют.

Нельзя сказать, что борьба с коррупцией не ведется. В самой человеческой природе заложена борьба добра и зла, заложено стремление делать так, чтобы добро побеждало. Безусловно, есть честные, добросовестные сотрудники и в МВД, и в прокуратуре, и в судах. Есть честные, болеющие за дело чиновники, есть государственные и политические деятели, которые стремятся, по крайней мере, снизить масштаб коррупции. Это все есть, но этого мало.

Ждать какого-то общего изменения тоже нельзя, нужно бороться каждодневно. И четко понимать, что бороться надо не только с последствиями коррупции; надо бороться с источниками, с причинами, порождающими коррупционные процессы. В противном случае мы с вами, к сожалению, подтверждаем правоту пословицы господина Черномырдина: «Хотели как лучше, а вышло как всегда». То есть хотели победить коррупцию, а оказывается, что она сегодня побеждает и уже начинает всеми помыкать и командовать. Я убежден: при отсутствии системных изменений в механизме государственного устройства переломить хребет коррупции невозможно.

Сегодня наша борьба с коррупцией напоминает известную присказку о тришкином кафтане, когда одно место залатали, а в другом образовали новую прореху.

Коррупция боится оппозиции, прозрачности, контроля, независимых ветвей власти, реального правосудия, когда есть контроль со стороны парламента, когда суды независимы и когда работают институты гражданского общества. Всего этого у нас, к сожалению, нет. В борьбе с коррупцией мы пока совершаем только кавалерийские наскоки, а нужна системная работа, включающая в себя и подготовку необходимых законопроектов, и формирование парламентского и гражданского контроля, и активизация общественности на борьбу с коррупцией, и правовое воспитание населения, и многое другое.

Понимаю, что очень сложно, особенно психологически, перешагнуть через некоторые укоренившиеся в обществе взгляды и представления, но это все равно необходимо сделать. В противном случае борьба с коррупцией, к сожалению, будет заменяться разговорами о борьбе с этим злом, что и происходит в последние годы. Чем больше мы говорим о коррупции, чем больше призываем к противодействию ей, тем больше её становится. Это говорит о том, что словами делу не поможешь, надо менять тактику слов на тактику дела.

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ — НЕОБХОДИМОЕ УСЛОВИЕ СТАНОВЛЕНИЯ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА В РОССИИ

В. В. МИРОНОВ

Декан философского факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова,
доктор философских наук, профессор, член-корреспондент РАН

В. С. КРЖЕВОВ

Профессор Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор философских наук

Многие и многие факты говорят о том, что коррупция является одной из наиболее серьёзных патологий современного общества. Это утверждение справедливо не только для Российской Федерации, но и для подавляющего большинства других государств. Опасности и угрозы, которые она несёт, тем значительнее, чем более массовый характер она приобретает, поражая основные сферы жизнедеятельности социального организма, затрагивая всё новые и новые разветвления многообразных общественных связей. В этом всё нарастающем распространении проявляется одна присущая коррупции специфическая особенность, можно сказать, парадоксальность — ведь даже те, кто ближайшим образом получает коррупционные выгоды, не могут не понимать предосудительности своих действий (поэтому они так тщательно их скрывают). А о жертвах подобной практики, о тех, кто напрямую от неё страдает и несёт весьма ощутимые потери от её повсеместного проникновения, в этом плане и поминает нечего. Поэтому трудно представить человека, который — будь это даже частное лицо, не говоря уже о деятелях публичной сферы — в наши дни решился бы во всеуслышание, напрямую заявить о целесообразности и практической полезности коррупции. Напротив, сегодня практически не существует политиков или других общественно значимых фигур, кто открыто не обличал бы коррупцию, не делал по этому поводу самых решительных и резких заявлений. И при всём том с течением времени в коррупцию оказываются вовлечёнными всё более широкие круги общества. Таким образом, приходится констатировать — подвергаясь на всех уровнях самым что ни на есть негативным оценкам и открытому осуждению, коррупция, тем не менее, ощутимо присутствует в повседневном существовании очень большого числа людей. Тем самым, налицо одно из проявлений противоречия, издревле сопутствующего цивилизации — противоречия между публично заявляемыми ценностными предпочтениями, и теми мотивами, что действительно направляют реальные действия. Как показал ещё Э. Дюркгейм, широкомасштабное бытование двойных стандартов в оценке социального по-

ведения — своего и чужого, является одной из причин нарастания общей аномии и обусловленных ею существенных затруднений в обеспечении интеграции индивидов в единое сообщество.¹ Понятно, что подобное положение вещей требует осознания причин, его обусловивших, и разработки и принятия достаточно быстрых и действенных мер по его преодолению. Одной из важнейших составляющих подобной стратегии должна стать программа противодействия разрастанию коррупции до масштабов, угрожающих целостности общества. Однако при этом очень важно понять, что такое противодействие не может рассматриваться как некий достаточно обособленный локус внутренней политики государства, где основные усилия должны предприниматься преимущественно законодателями и правоохранительными службами, пусть даже и целенаправленно мобилизованными на решение этой задачи. Вклад и тех, и других может и должен быть очень весомым, но следует отдавать себе отчёт в том, что сосредоточившись преимущественно на этой стороне вопроса, общество не только не сумеет искоренить коррупцию, но даже и ограничить её сколько-нибудь существенно окажется не в состоянии.

Вместе с тем, сказанное не следует понимать в духе политического популизма, неизменно сводящего решение сложных проблем к громогласным, но малодейственным пропагандистским кампаниям. Постоянно повторяемые призывы и требования типа «Сосредоточить усилия всего народа... Решительно пресекать, ужесточить, положить конец... Все на борьбу с коррупцией!» могут, конечно, привлечь внимание к соответствующим персонам и партиям и даже повлечь скоропалительное принятие соответствующих поправок в уголовный кодекс. Однако популизм потому и называется популизмом, что по сути своей деятели этого рода не только никогда не заинтересованы в действительном изживании кризисных ситуаций, но и не способны осознать породившие их при-

¹ См. Дюркгейм Э. «Самоубийство» М., «Мысль» 1990, книга II, глава V, и книга III, глава II.

чины и выработать эффективные стратегии преодоления. Цель популистов иная: она всегда лишь в том, чтобы в условиях кризиса использовать накапливающиеся в массовом сознании фрустрации для приобретения репутации ответственных и решительных политиков и получать на этом все возможные дивиденды, включая рычаги манипулирования обеспокоенными и дезориентированными людьми.

Сегодня является общепризнанным, что непрерывным условием достижения успеха в борьбе с коррупцией и первым необходимым шагом в этой борьбе является адекватная диагностика этого серьёзного общественного недуга. Исследования, проводившиеся в течение долгого времени в большом числе стран, показали, что коррупция — достаточно сложный общественный феномен. При всём том, что основная масса коррупционных проявлений, вне всякого сомнения, имеет чисто криминальный характер, корни этого феномена (как и вообще корни преступности) лежат много глубже. История свидетельствует, что коррупция практически неизбежно поражает общества, чьё существование основано на интенсивном и опосредованном деньгами обмене товаров и услуг, а отношения между социальными группами, прежде всего в сфере распределения совокупного богатства, отмечены чётко выраженным неравенством. Однако сравнительный анализ показывает, что конкретные формы, а главное, степень развития коррупции существенно зависят и от типа социально-экономической организации, и от особенностей политического строя общества. Наряду с этими двумя группами факторов не менее важная роль здесь принадлежит культуре социального поведения — тем стандартам и стереотипам оценок и действий, что присущи наличному состоянию общества, однако были выработаны и закрепились при определённых, исторически сложившихся обстоятельствах. В этой связи будет уместно сразу сделать одно немаловажное уточнение. При всей важности учёта закрепившихся в культуре ценностных установок, обыкновений и навыков, следует помнить, что они являются продуктом прошлого опыта и, стало быть, ориентировали поведение людей при иных, нежели теперешние, условиях. Отсюда, как замечает авторитетная исследовательница проблемы коррупции С. Роуз-Аккерман, следует, что, хотя «Культура и история многое объясняют...», но основной задачей остаётся выяснение того, «...где в современных условиях наследие прошлого выглядит явным анахронизмом».² Это соображение в наши дни приобретает особую актуальность, поскольку темпы социальных процессов резко, на порядки, возросли, а это, в свою очередь, выдвигает новые, доселе небывалые требования к

2 Роуз-Аккерман С. «Коррупция и государство». М., «Логос», 2003, с. 5.

уровню пластичности поведения людей в обществе, их способности гибко применяться к постоянно меняющимся характеристикам социальной среды.

Из всего вышесказанного вытекает, что противодействие коррупции может быть успешным лишь при условии систематического изучения её проявлений при определённых социально-экономических и политических условиях. Такие исследования должны носить комплексный характер и опираться на данные постоянно осуществляемого мониторинга, позволяющего отслеживать фактическое положение дел. Представляется, что такой мониторинг должен быть поручен специализированным информационно-аналитическим службам, находящимся вне прямого подчинения административных органов государственной власти — региональной или федеральной. Вместе с тем такие службы должны нести ответственность за объективность и обоснованность предоставляемых ими сведений. Основания для выбора подобной формы организации достаточно очевидны — по понятным причинам коррупция в первую очередь захватывает именно сотрудников администрации всех уровней. Поэтому достоверность собранной информации должна помимо прочего, обеспечиваться независимым статусом аналитических центров. При этом одной из их специальных задач должно стать отслеживание тех изменений, которые воследуют после реализации разработанных антикоррупционных мероприятий — будь эти изменения положительными или отрицательными. Хорошо известно, что постоянно действующий механизм обратной связи абсолютно необходим при разработке и осуществлении долгосрочных социальных программ. Тем не менее приходится особо акцентировать внимание на его роли, поскольку в нашей практике нередко бывало и бывает так, что проекты, наскоро разработанные по принципу «выполнить и доложить об успехе», на деле оказывались в лучшем случае пустыми, а в худшем — контрпродуктивными. В результате те проблемы, с которыми предполагалось справиться при их помощи, только усугублялись. И тогда не было ничего хуже и страшнее, чем фальшивые победные отчёты и доклады, на которые столь охоча отечественная бюрократия. (Это дурное её обыкновение имеет давнюю традицию. Вот, например, что пишет в рапорте Николаю I генерал-адъютант Н. Кутузов, посланный с инспекцией по трём центральным губерниям — речь о массовом голоде 1840 г., не нашедшем отражения в докладах губернских чиновников: «Причина столь предосудительной невнимательности, ... в том, что всё внимание главных начальников обращено на очистку бумаг для представления в отчётах блестящей деятельности, когда сущность управления в самом жалком положении».)³

3 «Русская старина», 1898, сентябрь, с. 274.

И коль скоро программа противодействия коррупции разрабатывается не для отчёта, а для достижения реальных результатов, неплохо бы осознать, что в силу сложности самого этого феномена и, чего греха таить, глубокой укоренённости коррупции в нашем обществе, борьба с ней не может быть ни лёгкой, ни скоротечной. Успех в этой борьбе возможен только если и общественность, и тем более официальные органы власти будут располагать достоверной картиной происходящего.

Уже упомянутая С. Роуз-Аккерман выделяет три основных направления изучения коррупции, взаимно подпитывающих и дополняющих друг друга. В первом устанавливаются присущие данному обществу основные особенности социально-экономической и политической организации. Второе сосредотачивается на выявлении преобладающих в культуре ценностных установок и моделей социального поведения, а также ключевых факторов, влияющих на человеческие предпочтения и выбор образа действий. В третьем выясняется, каким образом структурная композиция государственного и частного секторов общественного производства и их сложившиеся на практике взаимоотношения влияют на коррупционные проявления, а также каким образом связаны распространённость коррупции и степень развитости и эффективности демократических институтов управления.⁴ Ниже будут предложены некоторые соображения, относящиеся к тем моментам каждого из направлений, которые представляются автору существенными. Излишне говорить, что и природа изучаемого феномена, и многоаспектный характер исследования предполагают использование методов системного анализа. Однако прежде чем перейти к изложению основного материала, следует задаться вопросом, который уже несколько раз затрагивался в предыдущих абзацах. Это вопрос о том, какова же природа самой коррупции, сущность её, сохраняющаяся вне зависимости от меняющихся от эпохи к эпохе и от общества к обществу условий и обстоятельств. Без ответа на такой вопрос невозможно будет обеспечить комплексный характер программы противодействия коррупции, а её реализация пойдёт по сценарию битвы с драконом, когда, срубив одну голову, приходится тут же сражаться с двумя вновь отросшими.

Немалая трудность, однако, в том, что искомый ответ не лежит на поверхности, как это порой представлялось некоторым обращавшимся к этой проблеме авторам. Условно говоря, большинство предлагавшихся ответов можно типологически разделить на три группы. В первой истоки коррупции видят в неискоренимой испорченности человеческой натуры, неизменно стремящейся к обладанию всё боль-

шим богатством — подобно тому радже из индийской сказки о золотой антилопе, который был твёрдо убеждён, что «золота никогда не может быть слишком много».

Приверженцы второго направления исходят из того, что главной причиной является несправедливое общественное устройство, дающее возможность злым и несправедливым людям (таким же, как тот раджа) накапливать созданное чужим трудом богатство. Нетрудно видеть, что мотив об испорченной человеческой природе присутствует и в этой, так сказать, «парадигме», однако здесь он сопрягается с тезисом о зависимости, существующей между человеческими устремлениями и формой общества. Жадность и несправедливость теперь характеризуют не «человека вообще», а лишь обладателей определённого социального статуса — членов «господствующего класса». При этом не вполне ясно, то ли подобные дурные качества являются врождёнными, а их обладатели именно благодаря таким своим свойствам оказываются на верхних ступенях общественной лестницы, то ли людей изначально хороших портит долговременное там пребывание.

Третье направление, появившееся достаточно поздно, можно сказать, разделяет главную идею первого, однако корректирует её в том смысле, что стремление к максимизации богатства не следует изначально характеризовать как «дурное» или «хорошее». Такие стремления суть «естественные» проявления природы человека, а вот оценки формируются уже в соответствии с теми установками, которые присущи определённой культуре. Здесь решающее значение придаётся именно культурным обычаям, однако важный вопрос — почему и при каких условиях они возникли и закрепились в данной культуре, остаётся без ответа. Как правило, в подобных случаях исследователи довольствуются констатацией некоторого наличного положения вещей, и все дальнейшие объяснения выстраивают исходя из него. Последнее слово в этом случае остаётся за культурной санкцией того или иного рода.

Понятно, что решение проблемы коррупции сторонники каждой из этих версий ищут сообразно своему пониманию её истоков и сущности. Те, кто считает коррупцию следствием порочной натуры человека — безнадежные пессимисты; раз уж человек таков, каков он есть, что ж тут поделаешь. Пессимизм подкрепляется свидетельствами из истории — сколько веков обсуждают и осуждают, а все попытки исправить положение остаются безрезультатными — ничего не меняется. Главный недостаток подобных объяснений в том, что они вольно или невольно способствуют консервации дурного положения дел.

Напротив, сторонники объяснений второго типа — решительные революционеры. Для них все пороки общества — суть, следствие его неправильного

4 Роуз-Аккерман С., ук. соч., с. 5–6.

устройства, о чём неоспоримо свидетельствует прочно закрепившееся имущественное неравенство. Чтобы его устранить, необходимо радикально перестроить систему общественных отношений. Главный виновник всех бед — частная собственность. Здесь важно подчеркнуть, что, как минимум со времён Жан-Жака Руссо и в общественной мысли, и особенно в массовом сознании широко распространилось мнение, что этот институт был некогда произвольно создан — и как раз для того, чтобы позволить одним людям жить за счёт других, получая статусную ренту и ровно ничего не делая для пополнения фонда общественного богатства. Проблема, стало быть, сводилась к возможности получения статусной ренты, а источником её была объявлена частная собственность. Стоит ликвидировать этот источник, как вместе с ним исчезнет паразитический общественный слой. Все будут жить только трудами рук своих (о голове, как правило, речь почему-то не шла), накопление сверх необходимого будет строжайше осуждено и воспрещено, богатых и бедных не будет, все будут равны. Коррупция в таком правильно устроенном обществе просто не может возникнуть, поскольку в ней не будет ни малейшего смысла.⁵

Наконец, приверженцы третьего типа объяснений видят решение в изменении ценностных приоритетов людей. Поскольку все человеческие существа являются носителями культуры, а их поведение, включая отношения с себе подобными, направляется и регламентируется культурными стандартами, нужно стремиться к тому, чтобы эти стандарты разумным образом изменялись, способствуя изживанию злоупотреблений и гармонизации общественных отношений. Причём лучше всего, чтобы эти преобразования осуществлялись посредством вдумчивого диалога представителей разных общественных слоёв, медленно и постепенно, ведь культура в основном зиждется на традициях, а резкий одномоментный слом традиций очень опасен. По мере того, как возобладают новые устремления, обладатели значительных состояний проникнутся сознанием своей социальной ответственности, не будут стремиться к вызывающей роскоши и найдут своим деньгам общественно-полезное применение. Люди менее обеспеченные, в свою очередь, поймут важность принципа неприкосновенности собственности и не будут требовать насильственного изъятия чужого имущества. В этом гармонизированном мире «богатство любой ценой» потеряет свой высокий ценностный статус, а потому и коррупция мало-помалу «расосётся» — сама собой.

Я, разумеется, несколько утрирую, но, к сожалению, сказанное выше относительно способов изме-

⁵ См. Руссо Ж.-Ж. «Об общественном договоре» М., «Канон-пресс», 1998.

нения ценностных приоритетов не так уж далеко от того, что в действительности пишут об этом сторонники такого подхода. Во всяком случае, логика их рассуждений именно такова.

Надо бы заметить, что соображения представителей второго и третьего направлений не лишены доли истины — особенно в той части, где речь идёт о воздействии, которое оказывает на общество и нравы людей возможность получения статусной ренты. Однако принципиально ошибочно восходящее к Ж.-Ж. Руссо представление о том, что такая возможность обеспечивается исключительно частной собственностью и что эта форма общественных отношений была в какой-то момент создана произвольно и злонамеренно. Здесь не место подробно развивать теоретические соображения по этому поводу, достаточно лишь сказать, что теперь уже твёрдо установлено, что статусная рента возникла задолго до того, как оформился и утвердился институт независимой частной собственности. И получателями этой ренты были только те, кто в разном качестве входил в состав обособившегося от прочих членов общества аппарата управления, т. е. государства: носители верховной власти и их ближайшее окружение, жрецы, исполнители всяческих административных функций, воины, наконец.⁶

Отсюда как минимум следует, что не частная собственность, а выделение обособленной группы постоянных получателей статусной ренты должно рассматривать как источник самой возможности злоупотреблений. А это приводит нас к вопросу о том, какие формы социально-экономической организации в наибольшей степени способствуют реализации такой возможности, её превращению в действительность. Если абстрагироваться от множества важных характеристик, присущих конкретным обществам разных эпох, и рассматривать проблему на высшем уровне абстракции, используя теоретические модели, можно показать, что в постпервобытной истории существует два основных типа такой организации. Следует сразу отметить, что общим моментом обеих является возникающее в силу специализации труда организационное обособление отдельных видов деятельности. И оно же создаёт между ними сильную взаимозависимость, вынуждающую формировать необходимые связи между специализированными производствами. Так вот, в структурах первого типа (он первый также и по времени возникновения) эти связи организуются посредством сосредоточения всех ресурсов (включая трудовые) и средств произ-

⁶ См. Маркс К. «Формы, предшествующие капиталистическому производству». // Экономические рукописи 1857-1859 гг. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 46, ч.1, сс. 462-464. Wittfogel K.A. Oriental Despotism. A Comparative Study of Total Power. New Haven, 1957. Polanyi K. Primitive, Archaic and Modern economies. N.Y., 1968.

водства под контролем верховной управляющей инстанции — государства. Как следствие, аппарат власти (включая местные администрации) становился основным работодателем, а все прочие члены общества пребывали от него в зависимости. Большая часть результатов их труда систематически отчуждалась в пользу государства-собственника в виде постоянно поступающей ренты-налога. Консолидируя таким образом преобладающую часть общественного богатства, государство затем распоряжалось ею по своему усмотрению. В результате распределение ресурсов в большей мере оказывалось зависимым не столько от действительных нужд общества, сколько от того, какую значимость придавала тому или иному виду деятельности правящая верхушка. Тем самым благополучие отдельных индивидов и целых общественных групп реально определялось их отношениями с носителями распорядительных и контрольных функций. Эти последние, естественно, стремились извлечь из своего положения максимум выгод. Дополнительные подтверждения этому даёт нам опыт истекшего столетия. В итоге произошедших тогда в ряде стран так называемых социалистических революций частная собственность как институт была ликвидирована, а её объекты перешли в собственность государства. И если оставаться на почве фактов, нельзя не признать, что в результате этого преобразования ни имущественное неравенство, ни социальная несправедливость, ни эксплуатация не исчезли. Это доказывается существованием значительных привилегий правящей номенклатуры. Неоспоримо также и то, что привилегии эти — будь то получение высококачественных товаров и услуг через систему закрытых распределителей или дополнительные денежные выплаты из закрытых источников — были ничем иным, как перераспределением статусной ренты.

В обществах второго типа действует иной принцип. Здесь обособленные производители объединяются в единую систему посредством товарообмена на свободном рынке. Нетрудно видеть, что если в первой модели структурообразующим ядром всей системы отношений является государственная собственность, то во второй — частная. Соответственно, преобладающими формами социальных связей в первом варианте необходимо становятся отношения распределения, во втором — товарно-денежные. В этом варианте государственные органы уже не могут сосредоточить под своим управлением все ресурсы общества. Значительная их часть обращается свободно — в том смысле, что решения принимаются по усмотрению независимых организаторов отдельных производств — предпринимателей. Последние, как понятно, оказываются существенно зависимыми от сбыта производимой ими продукции. Чтобы стабильно поддерживать производство, предприниматели должны

обеспечивать интересы потребителей и поэтому вынуждены гибко реагировать на изменения конъюнктуры рынка. Что до государства, то утратив статус тотального распорядителя общественных ресурсов, его органы тем самым перестают быть получателями основного дохода от деятельности всех предприятий. Освободившись от забот по организации и непосредственному управлению народнохозяйственным организмом, государство получает возможность сосредоточиться на обеспечении общественных нужд, включая социальную поддержку и социальное страхование. Нужные для этого средства оно получает в виде налогов и иных платежей, размеры которых могут регулироваться сообразно динамике состояний общественного производства.

Даже столь схематичное описание этих двух моделей позволяет увидеть очень важную вещь — существование несомненной зависимости интересов различных общественных групп от способа компоновки социальной структуры. Там, где доминирует государственная собственность, межпроизводственные связи устанавливаются принудительно, на основе принимаемых властью решений. Соответственно, преобладающим интересом становится сохранение позиций властной верхушки и обеспечение её благоденствия. Интересы всех остальных обеспечиваются по благоусмотрению власти и лишь постольку, поскольку это позволяют обстоятельства. Немаловажно отметить, что возможности для самостоятельности и самоорганизации отдельных людей в структурах этого типа сведены к минимуму — все скованы зависимостью от чиновничьего аппарата, обладающего полнотой распорядительных полномочий. Другой важной особенностью таких структур является то, что приоритеты развития общества на каждом этапе определяются исключительно по произволу высших инстанций. Совершенно закономерно подобная система отношений легитимируется идеологией государственного патернализма, призванной укоренить в рядовых членах общества представление о неизменно заботливом государстве-покровителе, источнике всех благ и гаранте спокойствия. Высшей добродетелью подданных столь же закономерно объявляется неразмышляющее повиновение любым исходящим от государства распоряжениям, подкрепляемое любовью и почитанием носителей власти. (Лучшей и исчерпывающей характеристикой общества такой идеологии был и остаётся знаменательный проект Козьмы Пруtkова «О введении единомыслия в России»). Но поскольку на практике эти идеологемы редко оправдываются, стабильность подобной системы в значительной мере обеспечивается силовыми структурами, получающими благодаря этой своей роли столь значительные привилегии и преимущества, что они порой обретают положение государства в государстве.

В структурах второго типа необходимые связи создаются не в силу исходящего от центра принуждения, а в результате свободного поиска наиболее подходящих партнёров. Поэтому здесь производитель не может ограничиться отчётом о выполнении заданного ему свыше урока, а вынужден, как сказано, принимать в расчёт не только интересы своих прямых контрагентов, но и, что наиболее существенно, интересы потенциальных потребителей. Давление возникающей в однотипных секторах рынка конкуренции вынуждает предпринимателей к поиску решений, позволяющих периодически оптимизировать производство. Что же касается стереотипов социального поведения, то возможность распоряжаться принадлежащими им ресурсами, свободно применяясь к наличным обстоятельствам, способствует развитию в людях навыков самостоятельности. Зная, что характер его жизни во многом зависит от него самого, от его настойчивости и целеустремлённости, человек становится активнее во всём, что касается удовлетворения своих интересов. Наряду с этим в круге его представлений утверждается сознание важности неукоснительного выполнения принятых на себя обязательств. Вся в целом организация даёт тем лучшие результаты, чем большее количество участников взаимодействия руководствуется таким пониманием.

Наконец, следует сказать об ещё одной важной закономерности. Изучение процессов социального изменения позволило установить, что лучшие шансы для устойчивого развития открываются в том случае, когда форма организации позволяет основной массе членов общества стабильно поддерживать соответствие между личным трудовым вкладом и уровнем благоденствия. Понятно, что такой эффект достигается тем надёжнее, чем меньше посредников вмешивается в определение задач, подлежащих решению теми или иными индивидами и группами, и того, какие средства им следует выбирать для достижения поставленных целей. Другими словами, система тем эффективнее, чем меньше в ней органов и инстанций, обладающих правами извне регламентировать повседневную жизнедеятельность членов сообщества, осложняя решение возникающих перед ними проблем. Вопреки надуманным возражениям, такая организация совсем не обязательно повлечёт за собой разгул общественных стихий и всеобщую анархию. Противодействовать этому можно и должно посредством разработки нормативных правил, направленных на защиту законных интересов людей. Несложно увидеть, что основная масса членов сообщества и в этом случае заинтересована в поддержании порядка, но такого, который открывает каждому возможность свободного саморазвития. Сознание того, что законы государства на деле гарантируют всем гражданам соблюдение их личных прав, ста-

новится наиболее действенным фактором формирования правовой культуры.

Напротив, преобладание в социальной структуре позиций, открывающих достаточно большому числу людей доступ к потреблению вне прямой связи с результатами своей деятельности, практически неизбежно влечёт нарастающую стагнацию. Иначе говоря, общество имеет хорошие перспективы, если люди, непосредственно занятые созидательным трудом, численно значительно превосходят тех, кто получает средства опосредованно, через перераспределение статусной ренты. В сложно организованном социуме рантье́рские группы появляются с неизбежностью, но число их должно быть сведено к возможному минимуму. И хотя строгая калькуляция здесь очевидным образом невозможна, такая задача не является вообще невыполнимой. Как мы увидим, её решение во многом зависит как раз от типа социальной структуры — поскольку место в системе общественных связей определяет интересы основных общественных групп, а, стало быть, и преобладающие интенции общественной воли.

Как показывает анализ, общество, в котором доминирует государственная собственность, можно сказать, обречено на постоянное умножение организационных ячеек, функционирующих за счёт распределения статусной ренты. Отчасти это обусловлено объективными причинами — сложная система, построенная на сильно централизованном управлении, вынуждена тратить значительные усилия на проверку выполнения своих распоряжений. Но поскольку основной движущий стимул здесь — не внутренний интерес самостоятельных работников, а отчёт об исполнении задания перед вышестоящей или ревизирующей инстанцией, эффективность такой системы как минимум оставляет желать лучшего. Второй, не менее весомый фактор — субъективные устремления людей, в большинстве своём ориентирующихся на устоявшийся порядок. Поскольку причастность к бюрократии даёт обеспеченное и престижное положение в обществе, постольку число стремящихся проникнуть в её ряды имеет устойчивую тенденцию к росту. Главенствующий императив обладателей властного статуса — максимизация распорядительных полномочий на каждом из уровней, что приносит значительные выгоды. Вместе с тем, носители этих полномочий стремятся как можно меньше зависеть от результатов своей деятельности. Во имя сохранения полученных позиций чиновники давно разработали тактику разбиения параллельных функций между множеством смежных ячеек. В итоге ответственность расплывается между звеньями многоступенчатой структуры, тогда как отношения во всей системе запутываются и хаотизируются. Противодействовать этому чрезвычайно сложно, да и правящая бюрократия обыкновенно идёт по пути обеспе-

чения своих групповых интересов, усложняя отчётность и создавая всё новые разновидности «контролёров над контролёрами». Это ведёт к дальнейшему рассредоточению полномочий между дублирующими друг друга ведомствами. Со временем над обществом надстраивается многозвенная и многоуровневая структура, лучше всего определяемая термином «спутанные иерархии». Общим же следствием стремления бюрократии контролировать всё и вся становится нарастающая потеря управляемости. Понятно, что в целом функционирование организованной таким образом системы будет всё дальше сдвигаться от оптимума. Мало того, что она громоздка и неповоротлива, так ещё базовые её свойства открывают широчайшее поле для злоупотреблений. Поскольку в большинстве своём связи внутри чиновной иерархии формируются не во имя решения конкретных задач, а для обеспечения локальных интересов её членов, постольку эти связи остаются мало или совсем непрозрачными для общественности. Сохранение конфиденциальности становится важной заботой чиновного пула, активно противодействующего возникновению независимых институтов общественного контроля. Именно такая форма управления как нельзя более способствует широчайшему распространению коррупции, которая во всех своих разновидностях остаётся всегда нелегальным предоставлением разного рода льгот, товаров и услуг за вознаграждение, не предусмотренное действующим законодательством.

Всё сказанное позволяет выделить ещё одно существенное для нашей темы общее положение: в своих типических чертах культура общества теснейшим образом связана с формой его организации. Сохраняя значительную автономию, в основном своём содержании культура всё же не может не соответствовать наличным обстоятельствам жизнедеятельности людей, поскольку одна из важнейших её функций в том, чтобы адаптировать человека к условиям его социальной среды. Отсюда, в частности, следует, что упования на постепенное исправление общественных нравов и утверждение «истинных» ценностей, «правильно» ориентирующих массовое поведение, беспочвенны: проповеди и увещания сами по себе здесь мало что могут дать. Усилия, направленные на изменение культурных стереотипов и ценностных установок, не принесут реальных положительных результатов, если предлагаемые стереотипы и установки входят в существенное противоречие с доминирующими тенденциями общественного развития. (Заметим в скобках, что по той же причине попытки принудительного насаждения идей и представлений, отвечающих чьим-то представлениям об «идеале», уже не просто не смогут дать ожидаемого результата, а в долгосрочной перспективе непременно окажутся контрпродуктивными). И на-

оборот, реформа культуры будет тем более успешной, чем более её направленность будет отвечать таким тенденциям, сопутствуя необходимым изменениям в системе общественных отношений. (Именно это, как представляется, и было показано в знаменитой книге М. Вебера «Протестантская этика и дух капитализма».) Обойтись без такой реформы никак невозможно, поскольку преобразования в сфере культуры социального поведения являются непременной составляющей процесса развития общества. Удачное её проведение способствует более плавному ходу структурных трансформаций, позволяя хотя бы отчасти смягчить их обычно весьма болезненные для большинства последствия.

Приведённые выше общетеоретические рассуждения имели бы малую ценность вне соотнесения с некоторыми типическими реалиями российского общества в его прошлом и настоящем. Многочисленные работы историков и социологов достаточно убедительно свидетельствуют, что на протяжении большей части своей истории Россия развивалась, так сказать, по первой модели.⁷

Повторим ещё раз, что ключевым моментом, характеризующим жизнедеятельность людей в подобных социальных формах, является централизованное распределение и перераспределение всех ресурсов. Отсюда проистекало нежелание правящей элиты предоставить людям возможность проявить инициативу в осуществлении инновационных программ, более того — паническая боязнь любых проявлений свободной активности населения. Всё это со временем вылилось в основополагающий принцип российской внутренней политики — «Запрещено всё, что не разрешено». Любые предприятия допускались только при наличии прямой санкции власти, помимо неё ничто не дозволялось. Самодеятельность пресекалась, сопротивление подавлялось силой. При этом все издержки и тяготы привычно возлагались на рядовых членов сообщества. Народ, естественно, отвечал — когда проволочками, а то и прямым саботажем, когда восстанием. Со временем тоже укоренилось, стало привычным — зачем работать, стремиться к чему-то, брать на себя ответственность — всё равно всё подомнут под себя, всё отберут.

Власть, развращённая безответственностью, оставалась заложницей привычной рутины. Её действия направлялись интересами, которые только

7 Подробнее об этом см.: Зимин А. А. «Витязь на распутье». М., 1991; Каменский А. Б. «От Петра I до Павла I», М. 2001; Кобрин В. Б. «Власть и собственность в средневековой России». М., 1985; Миронов Б. Н. «Социальная история России», СПб., 2003, т. 1, 2.; Пресняков А. Е. «Образование великорусского государства». М., 1998; Семёнов Ю. И. Проблема исторического пути Руси-России. // Политарный способ производства: сущность и место в истории человечества. М., 2008, с. 236–305.

очень легковверные люди способны принять за интересы действительно государственные. Многочисленный чиновничий аппарат, всякого рода «служилые люди» представляли собой совершенно особую и наделённую особыми же привилегиями касту, каковая, естественно, использовала преимущества своего положения. В этой связи Б. Н. Миронов отмечает, что «... в течение всего XVIII века сохранялась задача чиновникам населённых государственных земель и удерживалась *многовековая традиция брать за услуги с просителей дополнительную плату, так называемые взятки*. <...> В силу традиции и недостаточности жалования у большинства чиновников, вплоть до начала XX века, отказ от взяток-подарков казался народу странным и подозрительным». (Курсив мой — В. К.).⁸ Существовавшая во всех областях деятельности зависимость от чиновничьего мздоимства, отсутствие надёжно действующего механизма защиты от притеснений и несправедливости — всё это, несомненно, послужило тем основанием, на котором и сложились те привычные способы отношений власти и населения, влияние которых более чем ощутимо и в наши дни.

Стоит отметить, что в недавней дискуссии по проблемам новейшей российской истории как-то прозвучало весьма примечательное соображение о том, что благодаря особенностям социальной организации у нас не только никогда не было, но и вообще не может быть ни «левых», ни «правых», а возможны только «верхние» и «нижние». Во имя изживания привычных иллюзий стоит подчеркнуть, что «социалистическая революция» 1917 г., хотя и случилась на волне массового народного движения, в итоге не привела к сколько-нибудь существенному изменению организационной модели российского общества. Как уже было сказано, проведённая большевиками последовательная ликвидация института частной собственности восстановила в полном объёме верховную собственность государства и систему централизованного распределения, поколебленные были реформами 60-х годов XIX в. Вместе с тем, неизмеримо более широкие масштабы приобрела практика репрессивного управления. В результате вопреки собственным благим намерениям вчерашние революционеры попросту заменили собой прежнюю правящую бюрократию. Под маской «пролетарской партии» номенклатура стала тем, чем только и могла стать в этих условиях, то есть новой модификацией «верхних». Понятно, что подлинная её идеология соответствовала этому положению вещей; таковой она остаётся и по сию пору — «левизны» там нет — и не может быть по определению.

⁸ Миронов Б. Н. «Социальная история России», СПб., 2003., т.2, с. 164–165.

Всё сказанное позволяет оценить действительный смысл начавшихся в 90-е годы преобразований. Они открыли перед российским обществом возможность впервые в его истории радикально изменить форму своей организации, заменив систему централизованного распределения и тотального государственного контроля системой свободно формируемых связей, стимулирующей самодеятельность граждан. Однако, как всегда бывает в подобных случаях, радикальное преобразование общества не только обнажило массу проблем, до того оставшихся скрытыми от глаз значительной части граждан, но и породило множество неизбежных новых трудностей. Закономерной реакцией значительной части людей стало разочарование в реформах, нарастающая тревога за своё будущее и будущее страны. В этих условиях осмысление особенностей российских реформ требует особенно трезвого взгляда, способного видеть все сложности и препятствия на этом нелёгком пути. Стоящие перед страной задачи настоятельно требуют объективного анализа положения вещей и выявления факторов, действительно обуславливающих ход событий.

Известно, что в условиях системного кризиса общества конца 90-х годов было сочтено, что стабилизировать ситуацию можно за счёт возвращения большей доли распорядительных полномочий органам центральной и региональной власти при одновременном восстановлении их жёсткой подчинённости по «вертикали». Вместе с тем институт частной собственности сохранил своё значение структурообразующего принципа, обуславливая возможность организации товарообмена на свободном рынке. Сочетание этих двух начал привело к тому, что со временем утвердилась своеобразная форма отношений, которую трудно назвать иначе, как гибридной. Её особенность в том, что теперь частные предприниматели в большинстве случаев получают возможность деятельности не на основе действующего законодательства, а лишь с благословения и при прямой поддержке административных органов. Выше уже было много сказано о том, что такая модель отношений неизбежно рождает и поддерживает коррупцию, развращая значительную часть аппарата управления. Зависимость от множества всяческих разрешений и постоянная угроза попасть под санкции за нарушение различных и большей частью искусственно усложнённых регламентов приводит к тому, что предприниматели вынуждены в той или иной форме уделять чиновникам всех мастей известную долю доходов. Поэтому достаточно закономерно, что, войдя во вкус подобной практики, бюрократия последовательно перешла к использованию административного ресурса в качестве рычага перераспределения прав собственности в свою пользу. Не нужно быть глубоким специалистом в обла-

сти теории управления, чтобы увидеть, что дальнейшее развитие событий по такому сценарию заведёт в тупик. Отсутствие действенных форм и механизмов ограничения власти служит только насыщению эгоистических интересов правящей бюрократии. Ведь ничем и никем не ограниченная «вертикаль» и в более простых условиях была неспособна надёжно обеспечить удовлетворение нужд людей, так как она по самой сути своей всегда «запрограммирована» на исполнение приказов, «спускаемых» вышестоящими инстанциями. Эффективность управления в этой системе всегда оказывалась сильно зависимой от разного рода случайностей, и прежде всего — от устремлений верховного правителя. А необходимых страховочных механизмов — разделения властей и независимого суда — в ней как раз и не предусмотрено. Логика её построения требует совсем другого — идеалом здесь всегда считалось безоговорочное подчинение «высочайшей воле». С другой стороны, не случайно, что усилия правящей бюрократии направлены на то, чтобы всеми средствами препятствовать становлению у нас независимого гражданского общества, способного поставить под контроль её действия. Здесь наиболее показательным индикатором служит отношение к концепции верховенства прав человека как образующего принципа всей системы законодательства. В последнее время от представителей самых разных кругов, в том числе и весьма высокопоставленных, можно было услышать заявления о значительной обеспокоенности «искусственным насаждением» идеи верховенства прав человека, якобы совсем чуждой культурной традиции России. Заявив для порядка о приверженности самой идее неприкосновенности личных прав, эти люди непременно делают затем оговорку о недопустимости «злоупотребления» ими. Смысл этих рассуждений достаточно очевиден — бывают, дескать, такие обстоятельства, что правами отдельного человека не только можно, но должно поступиться ради «высших интересов народа». При этом носитель прав, «индивид», сразу рассматривается как заведомо эгоистичное существо, озабоченное только своим собственным благополучием и органически неспособное принимать во внимание интересы более высокого порядка. В силу этого над ним должна быть поставлена высшая власть, призванная при необходимости принудительно направить такого индивида на стезю «общего блага». При этом «по умолчанию» предлагается принять, что «правлящий слой» образуют люди высшего порядка, начисто свободные от эгоистических устремлений.

Не приходится сомневаться, что при таком подходе «злоупотреблениями» будут считаться любые попытки людей добиться самоопределения, свободного от навязанной свыше государственной (или церковной) опеки. Однако здесь никак нельзя обойти сле-

дующее соображение — любой народ представляет собой некоторое множество индивидов. Если права каждого из них защищены и обеспечены (а именно такова цель создания политического союза, именуемого правовым государством), возникает очевидный вопрос — какие ещё особые «права и интересы народа», отличные от прав и интересов образующих его людей, мы можем себе представить? Право свободно выбирать мировоззрение и мыслить и действовать сообразно сделанному выбору, пользоваться родным языком, приобщаться к ценностям культуры и заботиться об их сохранении, обеспечивать неприкосновенность и безопасность личности, распоряжаться законно приобретённой собственностью — словом, все конституционно гарантированные человеку права как раз и образуют состав пресловутых «прав народа». Важно только понимать, что признание за каждым человеком неотчуждаемых прав влечёт для любого их обладателя обязательность соблюдения тех же самых прав в отношении всех остальных. (Статья 17, ч. 3 Конституции РФ). Это требование непосредственно вытекает как раз из принципа верховенства прав человека, реализуемого в демократическом правовом государстве, поскольку все его граждане по определению обладают одними и теми же правами. Отсюда также следует, что только действия человека, повлекшие нарушение чужого права, могут быть единственным основанием для законного судебного решения об ограничении его собственных прав. Нетрудно убедиться, что в этом случае никак не приходится говорить об «эгоистическом индивидуализме» — как раз напротив — неприкосновенность прав каждого становится лучшей гарантией соблюдения права всех и, стало быть, — прочным основанием правопорядка в государстве в целом. Тем самым ясно, что опасения чиновных кругов по поводу роста «индивидуалистических устремлений» продиктованы не заботами об общественном благе, а пониманием несовместимости идеи личной свободы с принципом нерассуждающего подчинения внешнему авторитету стоящей над человеком инстанции.

С другой стороны, идеология авторитаризма зиждется именно на принципе примата государства над индивидом, предоставляя «властям предрежащим» возможность в любой момент ограничить свободу человека по собственному благоусмотрению. И как раз в этом случае пострадавшим только и остаётся верить, что они столкнулись не со злоупотреблениями и произволом, а с той самой пресловутой «государственной необходимостью», о которой, однако, никто не может судить, кроме самих обладателей власти. Поскольку в отличие от правового государства формализованных критериев здесь принципиально не существует, людям, в сущности, остаётся роль послушных и безгласных исполнителей заведомо му-

дрых предназначений, исходящих от заведомо добродетельных государственных мужей. Именно таковы идейные установки предлагаемой сейчас некоторыми публицистами программы установления порядка и единomyслия в современной России. Нельзя не видеть, что надежда на спасительную роль этих мер не имеет под собой оснований. Трудно вообразить себе обладающего абсолютной и бесконтрольной властью, но при всём том нравственно совершенного чиновника. Здесь едва ли не автоматически вспоминаются вожди и аппаратчики КПСС, тоже любившие поговорить о важности «бескорыстного служения делу народа». Они громогласно произносили заклинания о труде как высшем предназначении человека, о равенстве и социальной справедливости, о «Моральном кодексе строителя коммунизма», в то же время прагматично приберегая для личного пользования закрытые номенклатурные распределители.

Конечно, стратегической целью сегодня является скорейшее преодоление кризиса и обеспечение

благополучия и безопасности граждан России — как важнейшего условия стабильного развития общества и государства. Однако важно понимать, что средством достижения этой цели не может стать возвращение неограниченных распорядительных полномочий государственному аппарату. Весь опыт послевоенной эпохи — и позитивный, и особенно негативный — свидетельствует, что стабильно высокий уровень жизни народа обретается исключительно на путях создания критической массы рентабельных и конкурентоспособных предприятий, а также обеспечивающей их нужды инфраструктуры. В современной России первейшим условием этого становится разработка и последовательная реализация действенных правовых гарантий от бюрократической опеки и вмешательства в дела самостоятельных граждан. Обеспечение таких гарантий и должно стать главной заботой новых поколений правящей элиты.

КОРРУПЦИЯ КАК РАЗНОВИДНОСТЬ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ

У. Г. НИКОЛАЕВА

Ученый секретарь Института социально-политических исследований РАН,
доктор экономических наук

Одним из главных препятствий в понимании природы современной российской коррупции оказывается представление, согласно которому в современной России и странах постсоветского пространства происходит переход от социализма к капитализму; что обостряется конкурентная борьба между государственной («общественной») собственностью и частной собственностью, между капиталистическим и государственным укладами, находящимися в отношениях антагонизма. Но дело не только в том, что такая позиция моделирует происходящие социально-экономические процессы упрощенно — дело в том, что и *по самой сути* нельзя свести происходящее к простому переходу от социализма к капитализму, от плановой командно-административной к саморегулируемой рыночной. И рассуждения о «переходном этапе», «незавершенности реформ» и т. д. не объясняют специфики происходящих процессов. Возникший российский капитализм с так называемым «классическим» капитализмом, как выясняется, имеет мало общего, что сегодня отмечают практически уже все как российские, так и западные исследователи². Все более распространенными в отношении возникшего общества и экономики оказываются эпитеты — «бан-

дитский», «криминальный», «коррупционный», «кланово-олигархический» капитализм³; все чаще проводят аналогии между современной Россией и странами третьего мира⁴.

Метафорический характер многих определений сущности возникшего социально-экономического строя в России, однако, свидетельствует о том, что сущность явления еще не раскрыта в полной мере, новое теоретическое понимание содержания протекающих социально-экономических процессов только формируется.

Краеугольным камнем в переосмыслении концептуальных оснований исследования проблем переходности, в том числе переходного общества и переходной экономики в России, а также в понимании природы коррупции, как пытается доказать в течение ряда лет автор данной статьи, должна стать теория возрождения архаических экономических отношений, архаических моделей экономического поведения в современной экономике⁵.

В исследованиях проблем воспроизводства архаики сегодня преобладает скорее «культурологический», нежели экономический подход: дело представляется так, будто препятствием для «нормального» развития капитализма становятся сложившиеся в советское или досоветское время стереотипы мышления, социальная психология, российская коллективистская ментальность. Идея о том,

1 Основные тезисы данной статьи были изложены на заседании круглого стола «Коррупция как фактор дестабилизации общества» в Институте социально-политических исследований РАН в рамках Всероссийского социологического конгресса 21-24 октября 2008 года.

2 Goldman M. The Piratization of Russia: Russian Reform Goes Awry. L.—N.Y., 2003 (русское издание — 2005 г.); Сапир Ж. Российский крах. М., 1999; Clark B. An Empire's New Clothes: The End of Russia's Liberal Dream. — L., 1995; Fairbanks Ch. H. Jr. The Feudalization of the State. — Journal of Democracy, 1999, vol. 10, № 2, April; Саттер Д. Тьма на рассвете: Возникновение криминального государства в России. М., 2004; Меньшиков С.М. Анатомия российского капитализма. М., 2004; Делягин М. Экономика неплатежей. М., 1997; Петраков Н.Я. Русская рулетка. М., 1998; Волков В.В. Силовое предпринимательство. М., 2005.; Бузгалин А.В. Ренессанс социализма. М., 2007; Косалс Л. Клановый капитализм в России / Неприкосновенный запас, № 6(50), 2006 г.; Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000; Радыгин А. Россия в 2000 — 2004 годах: на пути к государственному капитализму // Вопросы экономики, 2004, №4; и другие.

3 Обращает на себя внимание преобладание «метафорических» определений в обозначении этих новых явлений, что, как известно, свидетельствует о том, что сущность этих новых явлений еще не раскрыта.

4 Прочитую слова известного современного экономиста и политического деятеля Эрнандо де Сото: «Десять лет назад мало кто рискнул бы даже намекнуть на сходство между странами Варшавского блока и Латинской Америкой. Но сегодня они кажутся почти близнецами: мощная теневая экономика, вопиющее неравенство, вездесущие мафии, политическая нестабильность, бегство капитала и пренебрежение законом» (Сото Э. де. Загадка капитала. Почему капитализм торжествует на Западе и терпит поражение во всем остальном мире / Пер. с англ. М., 2001. С.211).

5 Николаева У.Г. Экономическая архаика и современность. М., 2005; Николаева У.Г. Vita nuova архаических экономических отношений: Загадки современной российской неформальной экономики. М., 2005.

что именно культура и ментальность препятствуют всем «развивающимся» и «трансформирующимся» странам развивать капитализм, нередко встречается у западных авторов⁶.

Мощная ирония в отношении такого рода рассуждений о примате культуры в экономическом развитии звучит в словах уже упоминаемого здесь перуанского экономиста Эрнандо де Сото: «Всякий раз после провала очередной попытки капиталистических реформ люди Запада даже не пытаются поставить под сомнение адекватность использованных средств, а вместо этого винят народы стран третьего мира в отсутствии предпринимательского духа или рыночной ориентации. Им, мол, давали превосходные советы, и если они все еще далеки от процветания, значит, с ними что-то не так: либо у них не было протестантской реформации, либо их искалечило колониальное господство европейских стран, либо они страдают от недостатка умственных способностей. Однако предположение, что именно культура объясняет процветание столь разных Японии, Швейцарии или Калифорнии (штат США), и что в ней же кроется причина относительной бедности не менее разнящихся между собой Эстонии, Китая и Байя Калифорния (штат Мексики), не только негуманно, оно неубедительно»⁷.

В современной экономической науке указанные проблемы влияния внешних социальных факторов на экономику принято обозначать «человеческим измерением» экономики⁸. В целом под «человеческим измерением» принято понимать влияние на экономику и экономическое поведение человека различных субъективных (психологических) и интересубъективных (моральных, культурных, правовых, религиозных и др.) внеэкономических факторов.

Однако там, где многим открывается якобы «че-

ловеческое измерение», в действительности обнаруживается настоящая экономика, но только другого рода — экономика некапиталистическая, экономика неформальная, экономика по сути своей — архаическая. Изучение этой архаической экономики и закономерностей ее воспроизводства в современной социальной практике позволит, как представляется, от разговоров о «человеческом факторе» (а также влиянии «ментальности», «культуры», «этики» на экономику) перейти к действительному экономическому анализу таких явлений, как блат, коррупция, внеэкономическое принуждение и другим. Иначе разговоры об искоренении коррупции, взяточничества, рэкета, теневой экономики — так и останутся разговорами, поскольку во всех этих случаях, что часто не осознается ни исследователями, ни государственными чиновниками, — мы сталкиваемся с проявлением именно экономической необходимости, а вовсе не с «человеческим измерением» экономики, вовсе не с влиянием культуры и менталитета на экономическое развитие. Ни институциональную коррупцию, ни правовой беспредел, ни «силовую экономику» (рэкет, «крышевание», криминальные практики) «человеческим измерением» объяснить нельзя, поскольку перед нами особая экономика, восходящая корнями к докапиталистическим архаическим экономическим структурам, но приобретающая совершенно новые очертания в современных социально-экономических условиях.

Теория архаической (позднепервобытной, предклассовой и раннеклассовой) экономики — основана на полном переосмыслении содержания целого ряда понятий, в первую очередь таких, как частная собственность, государство, эксплуатация и принуждение. Исследования ранних форм эксплуатации, основанных на специфических разновидностях корпоративной и общеклассовой частной собственности, в которых огромную роль сыграл известный отечественный историк Ю.И. Семенов, привели фактически к созданию новой политэкономии докапиталистических обществ⁹. При этом обнаружилось, что большинство древних и средневековых, а в некоторых случаях и современных обществ Азии, Африки, Америки, и даже Европы, в том числе и экономических структур дореволюционной России, базируются вовсе не на рабовладельческих или феодальных отношениях, как долгое время было принято считалось, а на отношениях иного рода — политарных,

6 Характерны в этом смысле рассуждения американского экономиста Стивена Роузфилда: «культура в разных формах проявления видоизменяет стандартные правила хозяйствования и приводит к появлению экономических систем со свойствами, существенно отличающимися от тех, которые предусматриваются теорией общей рыночной конкуренции» (Роузфилд С. Сравнительная экономика стран мира: Культура, богатство и власть в XXI веке / Пер с англ., М., 2004. С. 10). Лишь скептическую улыбку может вызвать, например, утверждение С. Роузфилда о том, что «марксистская культура 30-х гг., в рамках которой рынок ассоциировался с эксплуатацией, обязывала Сталина ввести административно-командную систему» (там же, с. 26).

7 Сото Э. де. Загадка капитала... М., 2001. — С. 211.

8 См. об этом: Автономов В.С. Модель человека в экономической науке. СПб., 1998; Белкин Е.В. Человеческий фактор общественного производства. М., 1989; Марцинкевич В.И. США — человеческий фактор и эффективность экономики. М., 1991.

9 Семенов Ю.И. Экономическая этнология: Первобытное и раннее предклассовое общество //Материалы к серии «Народы и культуры». Вып. XX (Экономическая этнология). Кн. 1. Ч. I — III. М.: Ин-т этнологии и антропологии РАН, 1993. Семёнов Ю.И. Философия истории. Общая теория, основные проблемы, идеи и концепции от древности до наших дней. — М.: Современные тетради. 2003.

или на различных модификациях политаризма, магнаризма и доминаризма¹⁰.

Огромное историческое значение сыграла особая социально-экономическая система, которая получила различные наименования — «азиатский способ производства», «суперэтатизм», «политаризм». Я предпочитаю пользоваться последним термином — «политаризм», введенным в свое время Ю.И. Семеновым. Сущность политаризма заключается в том, что собственником средств производства и одновременно верховным собственником личностей непосредственных производителей выступает государство в лице чиновников государственного аппарата. Корпоративная общеклассовая частная собственность определяет характер взаимоотношений государственного аппарата как частного собственника и производителей материальных благ: весь избыточный продукт присваивается государством и распределяется между членами госаппарата согласно их месту в чиновничьей иерархии.

Эта особая — коллективная общеклассовая политарная частная собственность с необходимостью предполагает регулярное насилие как по отношению к непосредственным производителям, так и по отношению к самим представителям государственного аппарата, склонным к превращению общеклассовой собственности в персональную¹¹. Террор, расправы, запугивание — обычные методы укрепления общеклассового господства и поддержания внутриклассовой монолитности. И тем самым внеэкономическое понятие оказывается в самой сердцевине именно экономической теории: без систематического насилия невозможна именно экономика соответствующих обществ, в этом систематическом насилии *проявляются* собственно политарные производственные отношения.

Изучение архаических экономических структур и открытие универсального распространения в истории такой разновидности раннеклассовых систем, как политарная, существенно меняет также общепризнанное представление о советском обществе как об обществе социалистическом, а постсоветском обществе как обществе, осуществляющем переход от социализма к капитализму. Нет необходимости до-

казывать, что в Советском Союзе и в странах «социалистического лагеря» никакого социализма в том понимании, которое было предложено в свое время К. Марксом и Ф. Энгельсом, не было. Всем известны материалы многолетних дискуссий о сущности советского строя. давно определились основные точки зрения, базовые позиции (государственный капитализм, тоталитаризм, квазикапитализм, азиатский способ производства и др.). Наибольшей эвристической ценностью мне представляется концепция неополитаризма, предложенная Ю. И. Семеновым¹². Общеклассовая частная собственность — это и есть та самая политарная собственность, которая сложилась в свое время в Советском Союзе.

В последнее десятилетие существования советской державы происходит постепенное превращение единой общеклассовой политарной собственности в собственность частично персонализированную. Расцвет коррупции на закате советской эпохи — результат именно этого процесса: распорядители общеклассовой собственности стремятся к превращению этой общеклассовой частной собственности в персональную частную собственность, используя известные в истории механизмы — сокрытие доходов, искажение информации, сохранение в собственном распоряжении большей доли избыточного продукта, нежели прежде и т. д. Но здесь важно подчеркнуть, что поскольку чиновничество выступало в политарной системе как единый класс, то и коррупция чиновничества представляла собой не просто моменты чисто правовых ситуаций (превышение полномочий отдельным служащим, нарушение инструкции и т.д.), но демонстрировала процессы изменения характера и форм собственности, разложения общеклассовой частной собственности. В отечественной и зарубежной науке говорят в таких случаях о латентных процессах «приватизации» общественной (государственной) собственности. Важно обратить внимание на то, что, употребляя термин «приватизация» к экономическим изменениям в предреформенной и пореформенной России, мы всегда подвергаемся искушению пойти по проторенной идеологической дорожке и сделать научную ошибку¹³. Дело в том, что протекающие в России в этот период процессы — не переход от общественной формы собственности к частной форме собственности, а переход от одной формы частной собственности (общеклассовой) к другой фор-

10 Семенов Ю.И. Политарный (азиатский) способ производства: сущность и место в истории человечества и России. — М., 2008. Семенов Ю.И. Введение во всемирную историю. Вып. 1–3. — М.: МФТИ, 1997 — 2001, и др.

11 У такого рода насилия нет никаких рациональных объяснений. Бессмысленно рассуждать о том, обоснованы были репрессии или нет, виноватые или безвинные попали под колесо государственного террора: в произвольности и случайности при выборе жертв собственно и заключался смысл сталинских репрессий, «врагом народа» мог оказаться кто угодно. Потому что функции политарного террора — устрашение, а не наказание.

12 Семенов Ю.И. Указ. соч.

13 Об этой опасности, в частности, в свое время предупредил А. Колганов, подчеркивая, что в постсоветской России происходит вовсе не «приватизация», а трансформация «государственно-бюрократической формы собственности в частно-корпоративную» (Колганов А. К вопросу о власти кланово-корпоративных групп в России // Вопросы экономики. — М., 2000. — № 6. — С. 114.)

ме частной собственности (персонализированной частной собственности).

Взятничество в позднесоветском обществе оказывается наиболее распространенным средством персонализации общекласовой частной собственности, превращается в один из наиболее распространенных механизмов «теневой» экономики. Парадокс заключается в том, что всем очевидна персональная экономическая выгода взятки для взяточполучателя, но при этом экономическая сущность взяточничества как особых социально-экономических отношений, как специфической формы эксплуатации, как правило, оказывается не понятой — когда взяточполучателями оказываются практически все чиновники, то перед нами уже не отдельные должностные преступления, а особая экономическая система¹⁴. Множество взяток курсировало и продолжает курсировать среди чиновников — с ростом ранга бюрократа возрастает и размер взяток, более высокий статус чиновника сочетается всегда с увеличением числа взяточдавателей; взяточполучатели более низкого ранга обязательны в той или иной форме «делиться» с руководящим чиновником. Перед нами — определенная система перераспределения продукта, своеобразная форма эксплуатации производителя, вынужденного дополнительно «делиться» с взяточполучателями различных рангов своей заработной платой, своими доходами. Неудивительно, что высокая должность в партийной или государственной структуре, как пишет известный исследователь этого явления С.Ю. Барсукова, «на правах рентоприносящего блага становилась объектом купли-продажи»: «должность приравнивалась к *специфическому праву собственности* (курсив мой — У. Г.) — праву, действующему лишь в рамках неизменных правил взаимодействия чиновничьей власти и хозяйственной практики»¹⁵.

Экономика взяток, экономика блата — явление, не просто сопровождающее процесс разложение политаризма, — в нем заключается само содержание перерождения. При этом происходит реанимация еще более архаичных нежели политарные, — позднепервобытных дарообменных, дароплатежных и услугуобменных отношений. Экономика блата, «блатообмен», как прекрасно показала в свое время Е. Леденева¹⁶, строился особым образом: по каналам нефор-

14 Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: Очерки теории. — М.: РГУ, 2000; Россия и коррупция: кто кого? (Фонд ИНДЕМ). М., 1998;

15 Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: экономико-социологический анализ. — М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. — С. 80.

16 Леденева А. Неформальная сфера и блат: гражданское общество или (пост)советская корпоративность // Pro et Contra, 1997, Т. 2, № 4. — С. 113 — 124; Леденева А. Блат и рынок: трансформация блата в постсоветском обществе.// Неформальная экономика. Россия и мир / Под ред. Т. Шанина. — М.: Логос, 1999. С. 111-124.

мальных (персонально-ориентированных) услугуобменных связей шел поток ценностей, товаров, услуг, денег. В эти неформальные цепочки были включены практически все высшие чиновники позднесоветского времени. Неформальная теневая «экономика блата» составила основу теневой экономики постсоветского времени: старые и новые услугуобменные связи стали каналами незаконной приватизации, осуществления экономических махинаций и преступлений¹⁷.

Важной для понимания современной переходной экономики оказывается еще одна распространенная в архаических обществах форма присвоения созданного чужими руками прибавочного продукта, то есть эксплуатации — речь идет о присвоении посредством использования прямой физической силы со стороны организованной военизированной («бандитской») группировки. *Военный* способ эксплуатации, как его все чаще называют, оказывался одним из очень распространенных в древнем мире, особенно на границах первобытной периферии и цивилизации. Отсутствие, или слабость государства всегда создают благодатную почву для развития этой специфической формы эксплуатации, поэтому везде, где мы сталкиваемся с ситуацией предельного ослабления или разрушения государства, можно прогнозировать реактуализацию военных форм экономической эксплуатации¹⁸.

И это подводит нас к выводу о необходимости изменения всего строя современной экономической мысли — включения в рассмотрение экономической теории всех аспектов «внеэкономического принуждения» — всех вариантов «несвободного» экономического поведения, то есть поведения в ситуации частичного либо полного отсутствия выбора, в условиях тотального государственного подчинения индивида.

Пессимизм настоящего сторонника экономического детерминизма (в духе К. Маркса) проявляется именно в признании экономической сущности коррупции и «силовой экономики», а, следовательно, невозможности ее изжить до тех пор, пока не реализуются в полной мере экономические предпосылки и резервы такой экономики. Это вовсе не означает, что государство должно опустить руки. Задача государства в этих условиях — держать под контролем эти негативные экономические процессы, защищать

17 Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. — М., 2000. Саттер Д. Тьма на рассвете: Возникновение криминального государства в России. М., 2004.

18 Сегодня проблему «силовой» экономики в России, правда, совсем на другом теоретическом фундаменте, активно исследует Вадим Волков (Волков В.В. Силовое предпринимательство: экономико-социологический анализ. М., 2005); Степанко И. Милицейский произвол в зеркале социологии // Российская газета, Федеральный выпуск №3321 от 15.10.2003, и др.

ростки возникшей капиталистической экономики от экономики «негативной»¹⁹, поскольку капиталистический социально-экономический уклад, испытывающий давление различных *паразитических* по своей сущности коррупционно-клептократических²⁰ и милитарно-силовых методов эксплуатации, может просто быть задушен, «съеден»²¹. Но бесконечно усиливать бюрократическое давление невозможно — либо не на ком будет паразитировать, либо возникнет жесткое сопротивление производителей, масс трудящихся²².

В периферийно-капиталистической (то есть симбиотической по сути) экономике действует совсем иной принцип распределения созданного продукта. Если прибавочный продукт в обычной капиталистической экономике поступает капиталисту, и на этом вторичное распределение заканчивается, то в экономике «симбиотической» (капиталистическо-коррупционно-силовой) вслед за этим следует новое перераспределение: часть полученного прибавочного продукта капиталист отдает либо рэкетирам, либо коррупционным чиновникам в виде взяток (помимо официальных налогов). Эти отчисления многие российские исследователи, пытающиеся применить институциональный подход к современной отечественной экономике, трактуют как специфические, завышенные трансакционные издержки²³. Но в том то и

дело, что перед нами вовсе не трансакционные издержки, то есть издержки, связанные с переговорами, установлением и поддержанием контрактных отношений и т. д. Перед нами определенные отношения «изъятия» («перераспределения») прибавочного продукта. Но, несмотря на то, что в случаях взаимодействия предпринимателя и коррумпированного чиновника, либо предпринимателя и рэкетира, переговоры ведутся, назначаются встречи, стороны даже могут торговаться, — все это не имеет к капиталистической экономике и рыночным процессам никакого отношения: это все внерыночные формы эксплуатации.

В современной экономике в странах периферии мы сталкиваемся со своеобразным принципом «матрешки» в организации взаимодействия социально-экономических укладов: над капиталистическим укладом «надстраивается» сначала эксплуататорский а затем и межсоциорно-ростовщический уклад. Во-первых, со стороны капиталиста-предпринимателя, во-вторых, со стороны чиновников и/или рэкетиров, наконец, финансовыми структурами стран Центра, присваивающими часть произведенного работниками стран Периферии прибавочного продукта.

Важнейшим признаком периферийного капитализма оказывается теснейшая взаимосвязь и даже взаимопроникновение капиталистических и докапиталистических отношений в периферийных обществах. На это явление указывают почти все сторонники теорий периферийного капитализма и зависимого развития²⁴. Но тем самым оказывается опровергнутым распространенный в экономической науке, в том числе и в ортодоксальном марксизме, взгляд, согласно которому капиталистические и докапиталистические отношения находятся в непримиримом противоречии друг с другом, и поэтому становление первых означает разложение и гибель вторых. Как показывают исследования, в зависимых странах капиталистический способ производства и докапиталистические способы производства находятся *не в антагонистических, а в симбиотических отношениях*: капиталистические отношения, проникая в эти страны, втягивают, вбирают в себя докапиталистические отношения, а докапиталистические отношения в этих странах трансформируются и интегрируются в капитализм.

Тенденции последних нескольких лет, связанные с укреплением внутривнутриполитических позиций государства и центрального аппарата, многие рассматривают как возвращение к советской модели, как укрепление политаризма. Но это укрепление политаризма носит специфический характер: происходит не

19 См., например: Салицкий А.И. Негативная экономика — где искать критерии? // Восток = Orients. — М., 2000. — N 1. — С. 83-89; Гевелинг А.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. М., 2002.

20 Гевелинг А.В. Клептократия. Социально-политическое измерение коррупции и негативной экономики. Борьба африканского государства с деструктивными формами организации власти. — М., 2002.

21 К парадоксальному выводу пришел один из ведущих российских экспертов А.А. Яковлев: «Чем более рыночным было поведение отдельной конкретной фирмы, тем глубже данная фирма интегрировалась в неформальную экономику» (Яковлев А.А. Агенты модернизации. 2-е изд. — М., 2007. — С. 339).

22 Поучителен в этом смысле пример Перу: лишь после того, как антигосударственная террористическая группировка «Сверкающий путь», выступающая на стороне интересов основной массы бедного населения, получила поддержку большей части населения и стала угрожать существованию государства, — только после этого правительство Перу согласилось на широкие антибюрократические и антикоррупционные законодательные реформы (Сото де Эрнандо. Иной путь: экономический ответ терроризму. — Челябинск: Социум, 2008).

23 См., например: Радаев В. Формирование новых российских рынков: трансакционные издержки, формы контроля и деловая этика. М., 1998; Барсукова С.Ю. Трансакционные издержки вхождения на рынок предприятий малого бизнеса // Проблемы прогнозирования. 2000. №1.

24 См. работы создателей и сторонников теорий периферийного капитализма и зависимого развития — Р. Пребиша, Т. Дус-Сантуса, Ф. Э. Кардозу, Э. Фалето, А. Агиляра, И. Валлерстайна, Р. М. Мирини, Дж. Эрриги, Л. Склера, Р. Гиссингера, У. Уагара.

воскрешение старой советской формы политаризма, тяготеющей к политодоминанризму (при которой государство — организатор производства, полный собственник средств производства и одновременно личностей производителей), а генезис «превращенной» формы политаризма, который «надстраивается» над всеми существующими в социуме социально-экономическими укладами — капиталистическим, полукрестьянским, мелкотоварным и др., «паразитирует» на них. Тотальные коррупция и взяточничество во всех органах власти, особенно в налоговых и силовых, поэтому в нашем случае — *не столько правовое, сколько экономическое явление*: таким специфическим способом действительный «верховный» собственник — то есть государство, государственный аппарат — получает «ренту», изымает часть прибавочного продукта либо непосредственно у производителя (сельского или городского работника, служащего), либо у «подчиненного» собственника — капиталиста, доминариста, милитарха (лидера криминальной группировки) и т. д. Работник, таким образом, оказывается вдвойне или даже тройне эксплуатируемым — в процессе производства со стороны персонального собственника, после получения заработной платы со стороны коррумпированных

чиновников, со стороны криминальных и полукриминальных структур, вмешивающихся в социальную жизнь и оттягивающих также часть социальных благ и ценностей.

Поэтому вывод, который следует из сказанного, далеко не утешительный: все, что с первого взгляда кажется в современной российской социальной жизни «диким» — рэкет, бандитизм, «откаты», «крышевание», тотальное взяточничество, коррупция — все это оказывается проявлением особых архаических экономических отношений. Можно сколько угодно долго говорить о падении нравственности и морали в обществе — все это не имеет никакого смысла, поскольку речь идет о явлениях не морального, а экономического порядка. То есть речь идет об объективных экономических закономерностях, таких, которые не зависят от воли и сознания людей, а, наоборот, пользуясь классической марксистской формулой, — определяют волю и сознание людей. Поэтому такого рода «безнравственные» формы социального поведения исчезнут только вместе с уничтожением их причин, экономического основания такого рода отношений — то есть с уничтожением архаических форм экономики в современном мире.

ПОТЕНЦИАЛ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА — ЭФФЕКТИВНАЯ СИЛА В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В. Ф. МИСЮРА

Секретарь Исполкома Совета политической партии
«Справедливая Россия» по противодействию коррупции

Федеральный закон «О противодействии коррупции», **принятый Государственной Думой 19 декабря 2008 г. определяет, что противодействие коррупции включает в себя** не только **деятельность** федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, но и **«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».

Этот закон, определяя основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции, предусматривает необходимость создания «механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества».

Национальный план противодействия коррупции, утвержденный Президентом Российской Федерации, также предусматривает поддержку со стороны государства широкого участия общественных организаций в деятельности, направленной на формирование в обществе нетерпимого отношения к коррупции. В плане прямо отмечено, что реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата должна включать в себя «создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества; выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами...». В числе основных мер по профилактике коррупции план, кроме того, определяет и необходимость развития институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Всё это свидетельствует о признании того факта, что без усилий всего общества, его гражданских институтов коррупцию в России не преодолеть.

За полгода до этого Президент России Дмитрий Медведев подписал Указ «О мерах по противодействию коррупции». В целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, ее порождающих, Президент принял решение о создании Совета по противодействию коррупции, который возглавил лично. Общество надеялось, что деятельность этого Совета будет опираться не только на структуры государственной власти, но и на здоровые общественные силы, для которых антикоррупционная деятельность является именно борьбой с коррупцией, а не политической борьбой за власть. Однако в состав Совета вошли Министр внутренних дел, министр экономического развития, руководитель Администрации президента, председатель Следственного комитета, директор ФСБ, уполномоченный представитель Правительства РФ в Конституционном Суде РФ, в Верховном Суде РФ и в Высшем Арбитражном Суде РФ, генеральный прокурор России, председатель Конституционного Суда РФ, председатель Высшего Арбитражного Суда РФ и председатель Верховного Суда РФ, т. е. те государственные чиновники, в должностных регламентах которых предусмотрены обязанности по предупреждению коррупции. К сожалению, кроме представителей органов государственной власти в состав Совета до настоящего времени представители институтов гражданского общества не включены.

С 1992 года в России были созданы сотни общественных организаций, инициировавшие общественные проекты по противодействию коррупции. Часть таких организаций осуществляли свою деятельность в рамках общероссийских программ по борьбе с преступностью, часть — в рамках проводившейся административной реформы, и лишь незначительная часть организаций выделяла противодействие коррупции как самостоятельную проблему.

В настоящее время на федеральном, региональных и муниципальных уровнях резко выросло число общественных организаций, движений и фондов, непосредственно занимающихся вопросами противодействия коррупции. Многие из них проводят значительную работу по формированию у рос-

сиян представления о коррупции как социально-экономическом явлении, вносят конкретные предложения по выработке возможных подходов к борьбе с коррупцией, предлагают пути объединения сил гражданского общества для противодействия этому опасному общественному недугу.

К числу антикоррупционных общественных организаций, реально вносящих свой вклад в реализацию Национального плана противодействия коррупции можно отнести Совет при президенте Российской Федерации по противодействию коррупции; Комиссия по противодействию коррупции Государственной Думы ФС РФ (Председатель — Гришанков Михаил Игнатьевич); Подкомиссию Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции в Российской Федерации (Председатель — Пржездомский Андрей Станиславович); Национальный Антикоррупционный Совет Российской Федерации (Директор Совета — Лашков Михаил Михайлович); Межрегиональную общественную организацию «Комитет по борьбе с коррупцией» (Председатель — Голубев Анатолий Юрьевич); Общественную Организацию «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» (Председатель Организации — Мамаев Владимир Николаевич); Межрегиональное Общественное Движение «Против коррупции» (Исполнительный секретарь движения — Трошин Леонид Леонидович); Межрегиональная общественная организация развития антикоррупционных программ «**Общественный антикоррупционный комитет**» (Председатель комитета — Депутат Государственной Думы Беляков Антон Владимирович); Национальный антикоррупционный комитет (Председатель — Кабанов Кирилл Викторович); Межрегиональное общественное движения «Против коррупции» (Председатель — Беловецкий Дмитрий Викторович).

Ощутимый вклад в решение проблем противодействия коррупции вносят Некоммерческое партнёрство «Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРА)» (Президент — БОРИСОВ Сергей Ренатович); Региональный общественный фонд «Информатика для демократии» — Фонд ИНДЕМ (Президент Фонда — Сатаров Георгий Александрович); Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл — Россия» (Генеральный Директор — Панфилова Елена Анатольевна).

Следует отметить Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования при Отделении общественных наук РАН, сотрудники которого завершили работу над 2-х томной монографией «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике».

Общественные антикоррупционные структуры, целью деятельности которых является объединение усилий общественных организаций для противодей-

ствия коррупции, созданы и действуют практически во всех субъектах Федерации. В качестве примера можно назвать Российское Антикоррупционное Партнёрство, учредителями которого стали Партнёрство по противодействию коррупции в Самарской области, Коалиция против коррупции в Томской области, Антикоррупционная Коалиция Приморья и Коалиция по противодействию коррупции в Иркутской области, Антикоррупционный консорциум общественных организаций Краснодарского края, в состав которого вошло более 10 организаций, и др.

Подобные институты гражданского общества могут объединить все здоровые общественные силы для обуздания коррупции в России и стать серьёзным подспорьем в реализации национальной программы по борьбе с коррупцией. Общественные организации способны компетентно проводить исследовательскую работу по изучению коррупции и борьбе с ней, анализировать ситуации в различных сферах общественной жизни, обладают значительными возможностями для осуществления просветительской антикоррупционной деятельности. Их потенциал эффективно может быть использован для публичного обсуждения законопроектов и важных государственных целевых антикоррупционных программ. Кроме того, общественные организации обладают правом обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, что существенно повышает их возможности в антикоррупционной деятельности.

Активно участвовать в антикоррупционной деятельности должны и политические партии, особенно те, которые имеют своих представителей в Парламенте страны. Обладая определёнными возможностями, они могут проводить парламентские расследования, вскрывающие коррупцию; проводить парламентские слушания по антикоррупционным программам, организовывать широкие общественно-политические дискуссии по борьбе с коррупцией; осуществлять антикоррупционные экспертизы законопроектов и уже действующих правовых актов.

К сожалению, до настоящего времени парламентские партии пока лишь ограничиваются красноречивыми выступлениями своих представителей по этой злободневной проблеме, в результате чего реально действующий Совет по противодействию коррупции создан лишь при политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ».

Совет Партии, целью деятельности которого является анализ коррупционных проявлений в обществе и внесение конкретных предложений руководству Партии по активизации антикоррупционной деятельности, создан Решением Президиума Центрального Совета Партии. Уже на первом своем заседании члены Совета предложили четко выразить позицию партии в сфере противодействия корруп-

ции. Основные усилия Партии по противодействию коррупции, отмечается в проекте, должны быть сориентированы на формирование атмосферы общественного неприятия коррупции, создание условий для предупреждения коррупционных проявлений, создание такой общественной среды, которая исключала бы возможность её существования и распространения. Сформированные Советом предложения включены в проект партийной Программы, утверждение которой предусматривается на очередном Съезде Партии в июне текущего года.

Исходя из целей и задач, поставленных перед Советом, основное внимание его членов сосредотачивается на анализе, изучении и обобщении основных проблем в вопросах противодействия коррупции; выработке и формировании проектов программных и организационных документов партии по вопросам противодействия коррупции; установлении рабочих контактов с государственными структурами, непосредственно занимающимися вопросами противодействия коррупции, в интересах проведения совместных антикоррупционных мероприятий; организации взаимодействия с общественными организациями и движениями в целях подготовки предложений по реализации государственной программы противодействия коррупции; организации экспертной подготовки законопроектов по вопросам противодействия коррупции и участие в реализации Национального плана противодействия коррупции и целевых федеральных антикоррупционных программ. Под руководством Председателя Совета Г.В. Гудкова готовится к окончательной доработке законопроект о комиссии парламентского контроля, который должен стать еще одним эффективным механизмом борьбы с коррупцией.

В мае 2008 г. Государственной Думой было принято решение об образовании комиссии по законодательному обеспечению противодействия коррупции. Основными задачами её работы являются анализ федерального законодательства в целях выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; разработка предложений по совершенствованию федерального законодательства в области правового обеспечения противодействия коррупции; изучение законопроектов при подготовке их к рассмотрению Госдумой в первом чтении для выявления положений, способствующих возникновению и распространению коррупции; а также изучение отечественного и зарубежного опыта в области противодействия коррупции и подготовка предложений по его использованию в законодательной деятельности нижней палаты российского парламента. В экспертный Совет, сформированной при этой Комиссии, вошли представители нашего Совета Боровков Юрий Михайлович, Пухова Тамара Бахышевна и Стерлигов Александр Николаевич.

За два прошедших года Совет стал эффективной площадкой Партии для дискуссий и поиска решений по наиболее актуальным проблемам противодействия коррупции. На заседания Совета и проводимые им мероприятия приглашаются представители органов государственной власти, органов местного самоуправления, территориальных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций. Стало практикой участие членов Совета в работе региональных и местных комиссий по противодействию коррупции.

Анализ, изучение и обобщение основных проблем, связанных с проявлением коррупции в различных сферах жизни общества осуществляется не только на основе официальных документов и публикаций СМИ. Значительное внимание члены Совета уделяют анализу коррупционной ситуации на основе обращений, писем и заявлений граждан, поступающих в адрес Председателя Партии, на имя депутатов фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе РФ, в Комитет по безопасности и непосредственно в Совет. Такой подход позволяет выявлять наиболее актуальные точки коррупции, связанные с непосредственными нуждами людей.

Именно подобные обращения подняли на достаточно высокий уровень такой серьезный вопрос, как массовое обезземеливание крестьян, которое, по сути, является преступлением. Большое количество подобных обращений поступило в Совет в 2008 году в связи с участвовавшими случаями мошенничества, различных махинаций и злоупотреблений, в результате которых у значительного количества крестьян были похищены их земельные доли и паи. Мошеннические сделки, которые привели к отъему земли сотни тысяч граждан Российской Федерации, происходили при полной поддержке чиновничьего административного аппарата. Коррупция стала главной действующей силой преступного механизма обезземеливания крестьян.

В связи с этим вопрос: «Коррупция — неотъемлемый фактор противоправных действий в отношении владельцев земельных долей (на примере Подмосковья и ряда других регионов)» был обсужден на заседании Совета в марте 2008 г., а 8 апреля 2008 г. по нашей инициативе в Государственной Думе РФ был проведен «круглый стол» на тему: «Законодательные проблемы противодействия незаконному завладению земельными долями».

В интересах всестороннего обсуждения этой проблемы на заседании «круглого стола» были приглашены представители Счетной палаты РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, Верховного суда РФ, Генеральной прокуратуры РФ, МВД РФ, Министерства юстиции РФ, Общественной палаты РФ, Торгово-промышленной палаты РФ, Роснедвижимости, Росрегистрации, Росприроднадзора, Министерства

сельского хозяйства РФ. Депутаты ГД РФ, члены Совета Федерации, депутаты Московской областной Думы, федеральные и региональные СМИ. В работе «круглого стола» активно участвовали депутаты партийной фракции, представители инициативных групп пострадавших земельных дольщиков Московской области и ряда других регионов России.

По итогам обсуждения этой чрезвычайно важной и злободневной темы от имени фракции партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» инициирован Парламентский запрос в адрес Правительства РФ и Генеральной прокуратуры РФ «О мерах, принимаемых Правительством РФ и Генеральной прокуратурой РФ по восстановлению нарушенных прав земельных дольщиков», установлены рабочие отношения с Росрегистрацией и Минюстом РФ, продолжается анализ поступающей информации по конкретным уголовным делам.

Обсуждению этой злободневной проблемы была посвящена межрегиональная конференция, проведенная 26 февраля 2009 года в Доме культуры агрофирмы «Культура» в д. Добрунь Брянского района Брянской совместно с Советом Партии по вопросам АПК и земельным отношениям. В конференции приняли участие депутат Государственной Думы, Секретарь Центрального Совета Партии, Председатель Совета по противодействию коррупции Г.В. Гудков, Секретарь Центрального Совета Партии, Председатель Совета по вопросам аграрно-промышленного комплекса и земельным отношениям А.В. Чепя, главы сельских администраций, специалисты агропромышленного комплекса, представители региональных отделений Партии Брянской, Калужской, Московской областей, члены общественных организаций «Российский Земельный Союз» и «Народный фронт против коррупции». Участники конференции приняли Обращение к Председателю Политической партии «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ: РОДИНА/ПЕНСИОНЕРЫ/ЖИЗНЬ» С.М. Миронову, и внесли ряд конкретных предложений, реализация которых будет способствовать не только предупреждению рейдерского захвата земель сельскохозяйственного назначения, но и обеспечит эффективное и рациональное их использование.

Практически треть обращений, поступивших в Совет, касались незаконного захвата предприятий и их имущества. При этом обращавшиеся указывали на наличие в подобных деяниях целого ряда преступлений, таких как мошенничество, фальсификация документов, злоупотребление должностными полномочиями и самоуправство, шантаж руководителей предприятий, легализация денежных средств, подкуп должностных лиц, инсценировка фиктивного банкротства, применение силовых методов и т.п.

По инициативе Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности, Комиссией Госдумы по за-

конодательному обеспечению противодействия коррупции совместно с нашим Советом 13 ноября 2008 г. проведен «круглый стол» на тему: «Законодательное обеспечение противодействия коррупции как инструменту рейдерского захвата собственности в Российской Федерации». В обсуждении проблемы приняли участие депутаты Государственной Думы, представители Аппарата Президента РФ, Высшего Арбитражного суда РФ, Счетной Палаты РФ, Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета при прокуратуре РФ, НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ, Следственного комитета при МВД России, Департамента экономической безопасности МВД России, Торгово-промышленной палаты РФ, Федеральной службы судебных приставов, Российской Академии наук, Академии народного хозяйства при Правительстве РФ, Федеральной палаты адвокатов России, ряда общественных организаций и предприятий.

По итогам «круглого стола» выработаны рекомендации в адрес Федерального Собрания РФ, Правительства РФ, Счетной Палаты РФ, Генеральной Прокуратуры РФ, бизнес-сообщества, представителей иных заинтересованных неправительственных и общественных организаций.

Организуя работу Совета, Председатель Совета депутат Г.В. Гудков обращает внимание на то, что действенность работы Совета по антикоррупционной экспертизе законодательства на основании обращения граждан и организаций будет значительно повышаться при условии тесного его взаимодействия с депутатами партийной фракции в Государственной Думе, с другими советами Партии. Обращения и письменные заявления, поступившие в адрес Совета, были использованы при подготовке соответствующих депутатских запросов, а также в текущей законотворческой деятельности фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе.

Немаловажную роль в разработке грамотных инициатив Совета играет его сотрудничество с Торгово-промышленной палатой РФ. Результатом нескольких совместных заседаний и «круглых столов» стал, к примеру, пакет поправок в закон «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного и муниципального контроля (надзора)», которые были учтены при принятии закона.

Совместно с предпринимательским сообществом и Комитетом Торгово-промышленной палаты РФ по безопасности предпринимательской деятельности Советом был обсужден вопрос «О правовых аспектах противодействия коррупции». По итогам этой дискуссии в Государственную Думу для учета при обсуждении законопроектов во втором чтении направлены предложения о механизме контроля за чиновниками, за их доходами, а также конкретный пе-

речень номенклатурных лиц, которые должны быть объектами и субъектами этого закона.

Важное место в деятельности Совета занимает установление рабочих контактов с государственными и общественными структурами, непосредственно занимающимися вопросами противодействия коррупции. В интересах проведения совместных антикоррупционных мероприятий такие встречи проведены с руководством Счетной палаты РФ, с представителями УБЭП МВД по г. Москве, с представителями УБЭП МВД по Московской области. В этих же целях представители Совета принимали участие в работе «Круглого стола» в Институте современного развития на тему: «Противодействие коррупции: как выстроить системный подход».

С началом работы Совета подготовлены и направлены в адрес руководителей региональных представительств Общероссийской общественной организации «Народный фронт против коррупции» письма о взаимодействии с Советом и с аналогичными структурами региональных организаций «Справедливой России». Следует отметить положительный опыт такого взаимодействия, сложившийся в Ставропольском крае Вологодской, Челябинской и ряде других областей.

Конструктивные отношения сложились у Совета с Некоммерческим партнерством «Объединение предпринимательских организаций России (ОПОРА)», с Союзом Сторонников Справедливой России. Согласованы вопросы участия в работе экспертной комиссии Совета по антикоррупционному законодательству членов Общероссийской общественной организации «Юристы XXI века».

Активное участие представители Совета принимают в работе Международных совещаний, конференций и «круглых столов» по проблемам противодействия коррупции. Интересный обмен мнениями по этой проблеме, к примеру, состоялся в ходе дискуссии на тему: «Основные направления антикоррупционной политики: опыт и перспективы», проведенной Ассоциацией Европейского бизнеса в РФ, на конференции «Роль делового сообщества в антикоррупционной политике России. Перспективы на будущее», участие в которой приняли представители многих общественных антикоррупционных организаций, Торгово-промышленной палаты РФ, ряда министерств РФ, сотрудники Представительства Агентства США по международному развитию в РФ (USAID Russia).

Важным источником информации о коррупционных проявлениях являются обращения в Совет граждан. Именно поэтому членами Совета особое внимание уделяется работе с заявителями. Проблемы, с которыми люди приходят за помощью в Совет — различные. Но их объединяет одно стремление — добиться справедливости в противостоянии коррумпированным чиновникам.

К примеру, Сотрудник редакции московской газеты «Судьба Кузьминок» Андрей Черняков и оперативный уполномоченный УБОП г. Москвы Алексей Шалчков обратились в Совет за помощью в разбирательстве и восстановлении справедливости в связи с готовившимся судом над молодой журналисткой газеты «Судьба Кузьминок» Айгуль Махмутовой на основании, как они считают, сфабрикованного еще в декабре 2006 года Главой управы района Аланом Калабековым и сотрудниками районного УВД дела, в связи с публикацией в газете материалов о том, что в нескольких районах г. Москвы организованы вымышленные структуры, которые при поддержке должностных лиц ведут строительство и продают гаражи без соответствующего оформления разрешительной документации, что приводит к нарушению экологической обстановки.

По инициативе Совета был подготовлен депутатский запрос на имя Прокурора г. Москвы о взятии этого дела под особый контроль, направлен запрос по сути дела Начальнику ГУВД г. Москвы, проведено несколько встреч с адвокатом А. Махмутовой, предусматривалось участие Председателя и заместителя Председателя Совета в судебном заседании, на которое мы, к удивлению, так и не были допущены. Кроме того, недостаточными оказались полномочия нескольких депутатов фракции «СПРАВЕДЛИВАЯ РОССИЯ» в Государственной Думе, которые не смогли даже получить для ознакомления материалы так называемого «дела А. Махмутовой». Кузьминским районным судом г. Москвы журналистка осуждена на пять с половиной лет лишения свободы по обвинению «в вымогательстве с применением насилия по предварительному сговору». Этот приговор стал не только результатом мести молодой журналистке со стороны чиновников, но и серьезным предупреждением тем, кто пытается добиться правды от власти предрержащих. Материалы о трагической истории девушки публиковались на страницах газеты «Старая гвардия», размещены на официальном партийном сайте.

Председатель партии С.М. Миронов проинформировал о судьбе журналистки Президента РФ Д.А. Медведева и Председателя правительства В.В. Путина. Руководитель думской фракции партии в Государственной Думе Николай Левичев встречался с Генеральным прокурором РФ Ю. Чайкой, и передал ему официальное письменное обращение с просьбой тщательной проверки всех обстоятельств дела. В настоящее время этим вопросом занимается специальная группа экспертов, возглавляемая членом Совета Пуховой Т.Б. История эта не закончена, и, надеемся, будет иметь позитивное продолжение.

Непосредственно к Председателю Совета обратилась жительница г. Иркутска Баровова Л.Н., длительное время добивающаяся справедливого рассмотрения в суде дела о неоправданном насилии и жестоком

обращении сотрудников милиции с её сыном, в результате чего он стал инвалидом. Возбужденное против сотрудников УВД дело систематически затягивается, фальсифицируются факты, поступают угрозы в адрес матери, потерпевшего и его семьи. Обращения за помощью и поддержкой в различные инстанции результатов не дали. Члены специально созданной из состава Совета рабочей группы изучили материалы дела, непосредственно встречались с матерью потерпевшего. Результаты проведенной работы были обсуждены с Председателем Комитета Государственной Думы Российской Федерации по безопасности Васильевым В.А., направлены соответствующие запросы на имя Министра внутренних дел Российской Федерации Нургалиева Р.Г. и Генерального прокурора Российской Федерации Чайки Ю.Я. По согласованию с ними в Иркутск для проверки объективности рассмотрения этого вопроса направляется специальная комиссия, в состав которой вместе с представителями МВД и Генеральной прокуратуры вошли члены Совета, занимавшиеся изучением проблемы. Итоги этой работы будут обсуждаться на выездном заседании коллегии МВД в Иркутске. Появилась надежда на справедливое завершение этого затянувшегося на многие годы дела.

В числе первоочередных задач Совета стоит активизация работы с региональными отделениями Партии, оказание им организационно-методической помощи в создании комиссий по противодействию коррупции, организация в регионах общественных приемных и «горячих линий» по сбору информации о фактах чиновничьего произвола и коррупции, создание на базе региональных парторганизаций сетевой системы правозащитных центров для оказания юридической помощи тем, кто страдает от произвола чиновников. В этих целях в текущем году члены Совета выезжали в Омск, Брянск, Вологду. Рекомендации по развертыванию антикоррупционной деятельности направлены во многие региональные и местные структуры Партии. Информация о практической деятельности Совета и антикоррупционных мерах, принимаемых в регионах, периодически отражается на партийном сайте.

Анализ увеличивающегося количества обращений граждан в Совет позволяет сделать несколько выводов.

Во-первых, коррупция глубоко въелась во многие сферы жизнедеятельности нашего общества и, несмотря на принимаемые меры, коррупционная составляющая не снижается.

Во-вторых, обращения граждан в Совет поступают после того, как ими были использованы все доступные им возможности по обращению за справедливым разрешением вопросов на местном и региональном уровнях.

В-третьих, невозможность противодействия коррупционным проявлениям на местах порождает не-

доверие людей к органам власти и правоохранительным структурам.

В-четвертых, повышается роль общественных институтов, способствующих созданию широкого антикоррупционного фронта, формированию атмосферы нетерпимости вокруг коррупционеров.

В связи с этим объективно возникает необходимость повышения роли и возможностей гражданского общества в противодействии коррупции, создания реального механизма взаимодействия между исполнительными, законодательными и судебными органами государственной власти и институтами гражданского общества. Как подтверждает мировая практика, вклад структур гражданского общества в решение проблем противодействия коррупции может быть значительным и эффективным.

На наш взгляд, активное одним из необходимых условий успешной реализации антикоррупционной программы является привлечение общественных организаций к полноценному сотрудничеству при решении проблем противодействия коррупции. Это не только повысит доверие граждан к власти, но и ощутимо скажется на достижении целей, определенных Национальным планом противодействия коррупции.

Эффективному подключению общественности к борьбе с коррупцией могли бы способствовать:

— Принятие решения о введении в Совет по противодействию коррупции, возглавляемый Президентом РФ, представителей наиболее значимых общественных организаций, занимающихся борьбой с коррупцией;

— Поддержание конструктивного диалога между властью, бизнесом и общественными структурами, организация регулярных общенациональных и региональных форумов по обсуждению, как общих проблем противодействия коррупции, так и отдельных практических задач;

— Осуществление государственной поддержки деятельности общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России, распространяющих полученную ими информацию и занимающихся антикоррупционной просветительской деятельностью;

— Введение законодательной нормы о привлечении членом общественных организаций в судебных заседаниях по делам, связанным с коррупцией и рейдерством в качестве судебных заседателей.

Принятие этих и ряда других мер позволит не только перевести проблему противодействия коррупции в публичную плоскость, но и выработать единую политику общественных организаций, осуществлять целенаправленную координацию их деятельности, обеспечивать конструктивное сотрудничество институтов гражданского общества с государственными органами власти по противостоянию этому общественному недугу.

НАУЧНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ ОБЩЕСТВА И ГОСУДАРСТВА — ЗАЛОГ ЭФФЕКТИВНОЙ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В. П. КОЗАДАЕВ

Научный сотрудник РАН

Общие вопросы

«Проблема борьбы с коррупцией — дело чести государства»: так сказал президент России — Д.А. Медведев, провозглашая курс на противодействие коррупции. Известное определение коррупции гласит — это подкуп, продажность, взяточничество, практикуемые должностными лицами, политическими деятелями, крупными чиновниками (1). Коррупция рассматривается законодательством многих стран как уголовное преступление, на практике она далеко не всегда наказуема. В России коррупция охватила почти все структуры государственного управления. Представления о том, что рыночная экономика сама победит коррупцию, оказались несостоятельными и ошибочными. Появление национальных проектов по противодействию коррупции, международных комитетов, центров, советов, комиссий — является малоэффективным средством борьбы. Сегодня можно констатировать: идет деградация личности, осуществляется уход от человечности, совестливости. Появляется боязнь, что новое поколение — примет такой образ жизни за «нравственное пространство», а это уже может угрожать национальной безопасности страны. Сможет ли Россия обуздать этот «негативный феномен»? С чего надо начать?

Для начала представляется, что надо в первую очередь определить «главные причины коррупции»: или эти причины носят «общий характер», или «частный». Если понимать общественные процессы с позиций общественного способа производства — как единого механизма жизнедеятельности общества, то можно найти элементы «общей» и «частной» коррупции», где основным направляющим элементом, приводящим к проявлению коррупции, является или «общая (государственная) политика, или «частная» (групповая, индивидуальная) политика», при этом и та и другая политика направлены на достижение «определенных выгод». В общественном сознании «общая политика» (на уровне, например, «мировой практики») принимается как правомерное и должное. «Частная политика» имеет гораздо больше свобод по сравнению с «общей политикой», она менее заметна, более скрытна (носит «теневого характер») и в один «прекрасный момент» трансформируется в источник коррупционного действия.

Нетрудно догадаться, что общая и частная политика не всегда однонаправлены: в случае разнонаправленности она порождает не только антигосударственные действия, но разные виды коррупций, которые находятся в противоборстве с логикой построения государства и узаконенных общественных отношений (в этом случае государственная логика не терпит проявления принципа — «государство в государстве»). Также следует отметить, что объединяющим и определяющим понятием этих двух политик (общей и частной) является само понятие — «политика». Отсюда напрашивается очень важный и серьезный вопрос — «Какова должна быть «общая государственная политика», чтобы успешно бороться с проявлениями «частной, но коррупционной политикой?».

В обществе, в процессе его жизнедеятельности, известно только две основные формы развития, на которые надо опереться и искать в них тот источник знаний, который послужил бы главным, магистральным направлением в борьбе с негативными процессами. Этими формами развития являются — наука и производство, другими словами — теория и практика. Если теория — изучает, на основе эксперимента делает выводы и прогнозирует, то практика, выступая как производитель материальных благ, становится критерием — как теоретической, так и общественно-практической истины. Но в какой области деятельности коррупция зарождается и чувствует себя «вольготно»? Можно ответить так: в теоретической области (в области воспроизводства знаний) она проявляется гораздо в меньшей степени, чем в практической. **На практике коррупция расцветает по одной «общей причине»: практика по своей сути на сегодняшний день развития человеческой мысли «гораздо шире и изворотливее, чем теория».** Если делать вывод из этого тезиса, то можно сказать, что **теория и практика развития человеческой цивилизации не достигли своего взаимообусловленного, равновеликого научного толкования, общество и весь мир в целом развиваются хаотично, научно разделено, экономически и политически, на уровне общих и частных выгод, подкрепляя государственную и межгосударственную политику силой оружия.** Но это — несовершенные реалии, от которых нужно уйти, но уйти в область гармонических и гуманистических отношений... Но как уйти?!

Чтобы только попытаться «уйти», необходимо внимательно посмотреть на свои внутрисударственные — теоретические и практические области деятельности. Насколько они совершенны? Если в этих областях — научный, системный порядок? Насколько слов о науке...

О науке в целом. Сегодня наука, выраженная понятиями, категориями и системами знаний до сих пор не приобрела единую и целостную форму отображения объективной реальности. Природа, в свою очередь, продолжает оставаться феноменальным источником только частно-научных знаний и представлений, правомерность и достоверность которых часто подвергается научному сомнению и отторжению. Дифференцированность и нецелостность знаний, хотя и стали очевидными для официальной науки — это не служит основанием для поиска концептуального мировоззрения и подходов к интеграции научного знания. Вопросы системной организации человека, общая теория управления, научная форма организации общества не разработаны и даже не числятся в социальных приоритетах. Не существует общетеоретического классификатора знаний, а значит, нет общей экспертной системы и, следовательно, не может быть определена достаточно строго официальная граница между наукой и антинаукой. Практический позитивизм (прагматизм, рождаемый на основе метода «проб и ошибок»), а не общетеоретическая наука (опирающаяся на универсальные структуры знания) является исторической данностью с весьма низким социальным эффектом. В научной среде, когда речь заходит о подходах к решению комплексных проблем, часто можно услышать: «... это мое (наше), а это не мое (не наше)». Вот результат современной академичности знаний, образовательной деятельности, не формирующих у членов общества полисистемного мышления и, соответственно, — единой и целостной формы отображения объективной реальности. Все это делает науку беспомощной и малоэффективной, ее общепринятая авангардная роль в развитии общества заменяется политическими трибунами и эмоциями трудовых коллективов и народных масс.

Может быть, лучше дело обстоит в экономике, определяющей развитие «общественной формации» (иногда пользуются расхожим термином — «общественно-экономическая формация»).

Об экономике. Экономика — это как кровь в жилах человека: есть кровь, есть жизнь. Но как заставить экономику работать без ошибок, не ждать положительной или негативной реакции общества на вводимые государством экономические законы? Ведь, общество ждет результатов — месяцы, годы, порой десятилетия... А оно, глядишь, получается как всегда.

Сегодня экономика, претендуя на научный статус, усиленно применяя математические подходы, не знает, в какой общественной формации живет то или иное общество? Где должен быть план, а где рынок, где граница перехода от плана к рынку и наоборот? В каком случае, чтобы не пошел процесс распада государства, и существовала общественно-политическая стабильность должна быть верхняя планка налогообложения, а в каком — нижняя, и каков процент уровней этой планки? Какова должна быть налоговая система и непосредственно налоги? Где, наконец, ее «законное место» в общей структуре знаний и, соответственно, в общественном способе производства?

Можно сказать, что мировая экономика сегодня носит политико-эмпирический характер, что она не смогла достичь за всю практику Человечества **общетеоретического статуса** и поэтому ее можно назвать — «полунаукой» (как и многие другие известные науки), она во многом ошибочна и не предсказуема. Поэтому общество, являясь экономическим и политическим полигоном, часто находится в состоянии кризисов, а также на грани не только гражданской войны, но и мировых катаклизмов.

Может быть, дело лучше обстоит в философии, стремящейся все понять и подсказать — «в нужное время, в нужном месте»?

О философии. Известно, что философия издавна пыталась разобраться в проблемах жизни и сделать свой мыслительный шаг вперед навстречу грядущему времени. Она всегда хотела помочь человеку понять существо вопроса средствами знания и еще глубже проникнуть в непознанное. Однако, постепенно, философия потеряла свое лидерство в познавательном процессе ввиду появления частно-научных дисциплин и теорий, а также практических возможностей, что позволило иметь в авангарде познания другие, более конкретные средства — физические способы измерений с одной стороны и статистические и математические подходы и методы решения с другой стороны. Так началась дифференциация знания, приводящая к значительному росту прикладных наук и самоутверждению частных подходов, а в последствии — к утрате философской значимости изучать объекты познания в целостности и саморазвитии. Сегодня ученый, берясь решать какую-либо проблему, оказался без тыловой поддержки философской методологии ввиду того, что сама философия по той же причине дифференцированности и нецелостности знания не смогла вырасти до состояния самодостаточной науки, а значит, не смогла сформулировать общетеоретические принципы развивающегося знания. Практика, в свою очередь, не приобретая в своем базисе философской концепции развития, продолжает совершенствоваться позитивистски на эмпирических принципах. Образовался философско-методологический вакуум, который до сих пор не заполнен элемента-

ми общетеоретической науки, который не позволяет системно-методологически подходить к решению научных проблем, переходить от теории к практике и наоборот, в научном и социальном развитии. Это породило философскую нищету во всех направлениях человеческой деятельности, застой и поражение уже апробированных на практике теорий, эгоизм политики по отношению к науке. Получилась такая информационная картина отображаемого бытия, которая не имеет сегодня методологического рисунка познания и развития. Стоит ли философу-профессионалу в такой ситуации развивать какие-либо философско-научные направления, когда он может опереться только на недоразвитую общую и частную методологию, когда, по сути, нет общетеоретического метода познания, когда он не знает, а скорее недопонимает — в какой исторической дисциплине, в каком ее месте загоромозило свое поступательное развитие философское мышление? Сказанное характеризует тот философский рубеж, к которому пришло Человечество, находясь уже в 21 веке.

Выше сказанное о науке говорит о том, что общего научного порядка (независимо от государственной принадлежности) — нет, пока он даже не предвидится. Естественно возникает вопрос о «научном, системном порядке» в обществе: возможен ли он и, если да, то каким образом его получить? Усиливая это вопрос, можно добавить: беспорядок — в науке, на производстве, в экономике и других сферах — это идеальная среда для возникновения коррупции, в том числе на уровне государственной экономики.

Однако нельзя сказать, что частно-научный багаж, данный нам в наследство историей философии и науки, не содержит положительных результатов. Результаты есть, но они различны: одни имеют «кусочно-линейную направленность взаимосвязанных знаний» (это главным образом философские, социологические и политологические знания-направления), другие — «плоскоступны» (лежат отдельными группами знаний на общей плоскости информации: это главным образом знания естественных и технических наук). В целом это те подходы и результаты, которые не смогли объединиться, и вырасти до «общей теории познания» и приобрести в своем единстве научно-практическую форму развития общества и государства. Это общая беда нашего «дифференциального образования», «скупого воображения», не дающего возможности выйти на просторы единого познавательного (полисистемного) мышления.

Говоря о причинах, по-философски, в общих чертах, можно ответить так: виноваты «все и вся» — объективные и субъективные факторы, неравномерность процессов развития, и как следствие, исторически очередное осознание мировоззренческого и системного кризиса, из которого вытекают — част-

нонаучные кризисы, экономические, экологические, политические и др.

Печальная картина, но есть надежда.

О необходимости социального заказа на интеграцию научного знания

Надежда заключается в том, что на данном этапе человеческого развития, который характеризуется сверхзначительной дифференциацией знания и его нецелостностью, приведшие к многостороннему кризису науку и общество, необходимо поставить перед собой обратную задачу — задачу интеграции научного знания.

Эту задачу в свое время ставила и пыталась решить марксистско-ленинская философия с позиций естественно-научной картины мира (2). В настоящее время эту задачу ставят явно или неявно следующие науки (число их заметно растет): наука — «информациология», в основе которой лежит вездесущая «информация», а методом познания является практика, теоретические исследования и расчеты (3); наука — «кратология» (как система наук о власти), расширяющая и систематизирующая свои области знаний с позиций «функций управления обществом» (4); наука — «универсология», пока еще ищущая универсальные структуры знаний и основные моменты методологии (5); универсальная наука — «прогрессология», в основе которой положена разработка общего метода развития с учетом главного критерия его становления — формирования универсального информационного пространства знаний, обуславливающего единство формы и содержания процессов познания, управления и развития и, как следствие — универсальную структуризацию всего общественного способа производства (6-9). Данный критерий рассматривается как самый оптимизационный и отвечающий высшей форме обобщения знания.

Каков же необходим масштаб постановки такой задачи — частно-научный, общетеоретический или социально-политический — как общий?

Считаю, что характер многочисленных кризисов, охвативших все уголки человеческой деятельности, где коррупция стала угрозой национальной безопасности, требует постановки задачи интеграции научного знания и решения этой задачи со всех позиций одновременно. И здесь наличие социального заказа со стороны общества и политического решения властей является исторически необходимым и правомерным.

Кратко об авторской концепции по интеграции научного знания

Анализ научной литературы позволяет сделать предположение о том, что весь исторический ход

процессов развития знания определялся в прошлом и будет определяться в 21-ом веке следующими векторами обобщенных структур знаний (7) — как бы пальцами кисти руки:

- а) религиозным (мизинец);
- б) материалистическим (безымянный);
- в) частнонаучным (средний);
- г) диалектико-логическим (указательный);
- д) теоретико-гуманистическим (большой).

Первые три вектора развития знания достаточно хорошо представлены в литературе. Представляется, что диалектико-логический вектор будет определяться, в основном, созданием универсальной науки (УН), которая может рассматриваться как новое научное направление, определяемое процессом интеграции научного знания, поиском и достижением единства знания в виде универсального информационного пространства взаимосвязанных и взаимообусловленных понятий, категорий и структур. Единство такого пространства можно достигнуть посредством получения универсальных методологических средств, способных переходить (прогрессировать и одновременно структурировать знания) от одной научной дисциплины к другой, делая знания более точными, доступными, правомерными, универсальными, а также адекватными для создания предметно-ориентированных языков программирования. Теоретико-гуманистический вектор концепции рассматривается как производная универсальной науки, как прикладная задача, решение которой направлено на гуманизацию общества и Человечества в целом. Есть надежда на то, что развитие последних двух векторов (с учетом первых трех) позволит научно — обосновать «теорию общественного интеллекта», ее теоретическое применение для создания «открытого универсального электронного правительства (с применением «Интернет») и указать «верный и надежный путь к формированию гражданского общества».

Вопросы власти и общества, связанные с понятиями — право, закон, «макро-» и «микро-» экономические системы, общечеловеческая конституция, универсальная структура власти и системы управления, формула демократии, теория глобализма и др., также найдут свое взаимообусловленное научное доказательство. Немаловажным должен стать вопрос об «институализации универсальной науки», о ее значении как «главного научного эксперта» и «главного классификатора научно-практического знания».

Такая стратегия явится сильным ударом по коррумпции любого масштаба ввиду значительного сближения интересов народа с формами управления обществом и государством.

Несколько слов об универсальной науке — прогрессологии

Если сегодня Человечество, в основном, развивается на уровне частных форм знаний, успехов отдельной науки, личного наблюдения ученого и его интуиции, малых и больших, и «околонаучных прогнозов», что не всегда, в конечном итоге, подтверждается практикой и соответствует общим интересам людей, то естественно возникает вопрос о поиске общетеоретической концепции развития общества и переходе от — частнонаучного эмпиризма знаний, субъективизма решений политических руководителей к общетеоретическому и общепрактическому выражению человеческой деятельности на планетарном уровне.

Представляется, что такой переход — от общего планетарного эмпиризма мышления к общему планетарному теоретизму и практицизму можно осуществить, если будет решена проблема научного обобщения всемирного опыта, проблема интеграции, структуризации и универсализации знания и, как следствие, будет создана такая одна положительная наука — универсальная по сути, которая будет выражать собой общий метод развития и основу упорядочения и универсализации всего общественно-го способа производства. Этот переход не сможет сократить многообразие форм социальной природы и ее различий ввиду участия в этом проекте всех существующих наличных знаний, а наоборот — только усилит фактор многосторонности и многогранности человеческой деятельности и наведет определенный, творчески-познавательный порядок в вопросах — взаимодействия Природы и Человечества, мирного сосуществования народов, государств, религий и традиций, сделает непосредственную жизнь человека на планете Земля прогрессивной, разумной, гуманистической.

Такой гигантский, масштабный проект целесообразно разрабатывать в передовых странах Мира (России, США, странах Западной Европы, Японии, Китае и др., а также на уровне ООН и других международных организаций), где есть высокий научно-технический и гуманитарный потенциал и развита система многостороннего высшего образования. В основу такого проекта автор считает должна быть положена универсальная наука — прогрессология (УН-П), ее базовые положения и структуры (8).

Что такое УН-П? УН-П — новое научное направление, начинающее формироваться с конца 20-го и начала 21-го века, в основу которого положены универсальные подходы к анализу и синтезу научного знания и поиску ее оснований. Главное назначение УН-П — разработка общего метода развития с учетом главного критерия его становления: формирования универсального информационного пространства знаний

и создание такой одной положительной науки (целостной системы знания), которая могла бы обуславливать гармоническое единство и упорядочение процессов развития в областях — воспроизводства знаний, практической деятельности, управления.

Базовые структуры УН-П. К базовым структурам УН-П (БС-У-НП), которые используются для ее создания и применения как в научной сфере, так и в области практической деятельности, можно отнести (8): «БС общего методологического средства, называемого «ядром диалектической логики» (БС-ЯДЛ; рис. 1), «БС универсального информационного пространства знаний» (БС-УИПЗ; рис. 2) и «БС общей теории управления» (БС-ОТУ; рис. 2). БС получены на основе квинтэссенции знаний о: природе, человеке, общих законах диалектики, принципах познания и др. БС на уровне общих методологических средств может быть больше: их главное назначение — создание подобных познавательных структур (таких как УИПЗ и ОТУ) в различных областях знаний, они — главные создатели УН-П, которую можно рассматривать с позиций — «общей методологической науки», крайне необходимой для систем — Науки, Образования, Управления.

Прообразом (прототипом) БС-ЯДЛ является «психическая модель человека», в которой в качестве элементов А, Б, В, Г соответственно приняты понятия и принципы: А — восприятие (принцип фиксации); Б — мышление (принцип диалектического противоречия); В — опыт и деятельность (принцип наблюдаемости); Г — целеполагание (принцип простоты).

Прообразом (прототипом) БС-УИПЗ и БС-ОТУ (рис. 2) является «мозг человека». Эти структуры имеют одинаковую форму, но отличаются друг от друга научной и практической направленностью знания.

Для сравнения: существующие модели государственных устройств (МГУ) во всех странах мира можно уподобить «принципу атома», где ядро — это власть, протон и нейтрон — законодательная и исполнительная власть. Электронные оболочки с электронами — министерства, предприятия, организации и люди. Комментарий: такие МГУ (если принять во внимание знания физики и химии) — жестко ориентированы на притяжение к центральной или региональной властям, определяются вертикалью, а не горизонталью власти, сильно зависимы от внешнего воздействия и могут быть источником, направленным на разрушение «федерализма». Вопросы демократии в таких государствах (построенных по «принципу атома») развиваются крайне болезненно. **Зато коррупционные связи легко возникают, убрать их невозможно. Нужна новая парадигма (альтернатива) государственного устройства.**

БС-УИПЗ и БС-ОТУ — есть научная альтернатива современному МГУ. К достоинствам можно отне-

сти — наличие «универсального, модельного, мыслительного процесса», который взят из законов живой природы и может быть встроен в научную организацию общества и государства.

К слову о программе общетеоретического развития общества и государства

Если следовать логике вышеизложенного и зная существующее положение дел в российском обществе и в Мире, можно сделать один общий вывод: провести «достойные антикоррупционные меры» в России пока не возможно. Наше общество (в том числе системы — Науки и Образования) не подготовлено к разработке и восприятию общетеоретических форм знаний, а значит к переустройству всего общества и государства. «Как обустроить Россию?» — вопрос не короткопериодный, его надо готовить основательно и, в первую очередь, — с научных позиций. У автора есть осознание того, что научное сообщество, практики и политики могут предложить только «частнонаучные» и «чисто практические» (эмпирические) меры, которые будут равносильны «комариному укусу». Российское общество с переходом на капиталистический путь развития по воле власти только расширило возможности чиновника негласно заниматься коррупционной деятельностью. Действия власти, связанные с финансовым кризисом, подтверждают «непрозрачное право чиновника на воровство».

Однако если пойти от обратного и принять за основу, что власть действительно хочет выйти из «коррупционного тупика», то решительным, революционным моментом в решении этого вопроса может явиться только политическая воля власти и подготовленное общественное мнение за разработку и принятие программы по «общетеоретическому развитию общества и государства. Но захочет ли власть осуществлять подобное реформаторство?

Общетеоретические антикоррупционные меры

К «общетеоретическим антикоррупционным мерам можно отнести:

1. Разработка проекта по созданию универсальной науки (УН) и ее институализация.
2. Разработка основ УН и базовых структур нового общественного и государственного устройства.
3. Разработка новой «Общетеоретической Конституции» и ее принятие.
4. Проведение «административной реформы по всей территории РФ» согласно новой Конституции.
5. Разработка основ государственного управления с целью создания «Универсального (электронного) правительства».

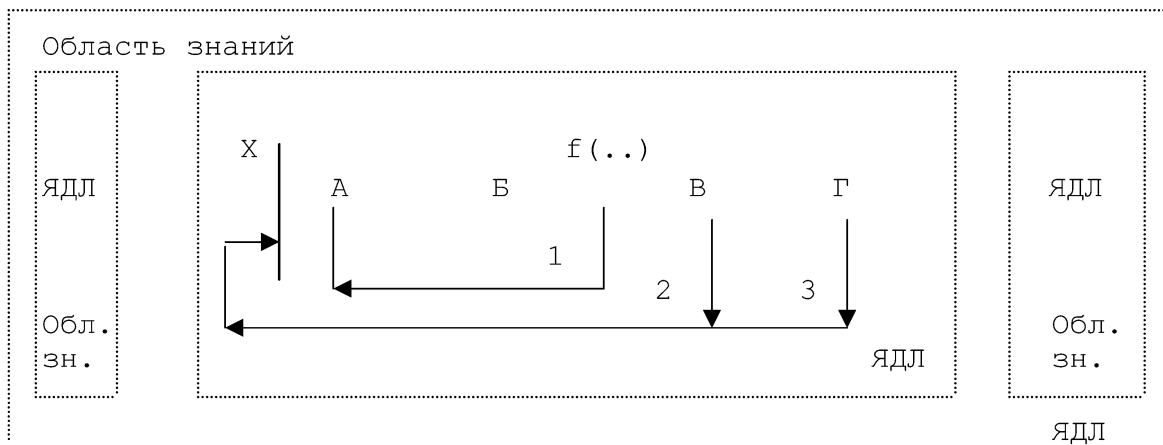


Рис. 1. БС-ЯДЛ, где: X — природный источник, исходные данные; А,Б,В,Г — понятия, категории, субстанции, события — как «образы аналогий» (прототипов и аналогов), отображающие процесс движения материи и знания, и их системную организацию, и характеризующие диалектический переход — одного понятия в другое (на уровне снятого), количества в качество; $f(\dots)$ — функция выявления сущности-закономерности процесса познания, управления, развития; 1,2,3 — обратные связи, определяющие процесс гармонического (само)развития.

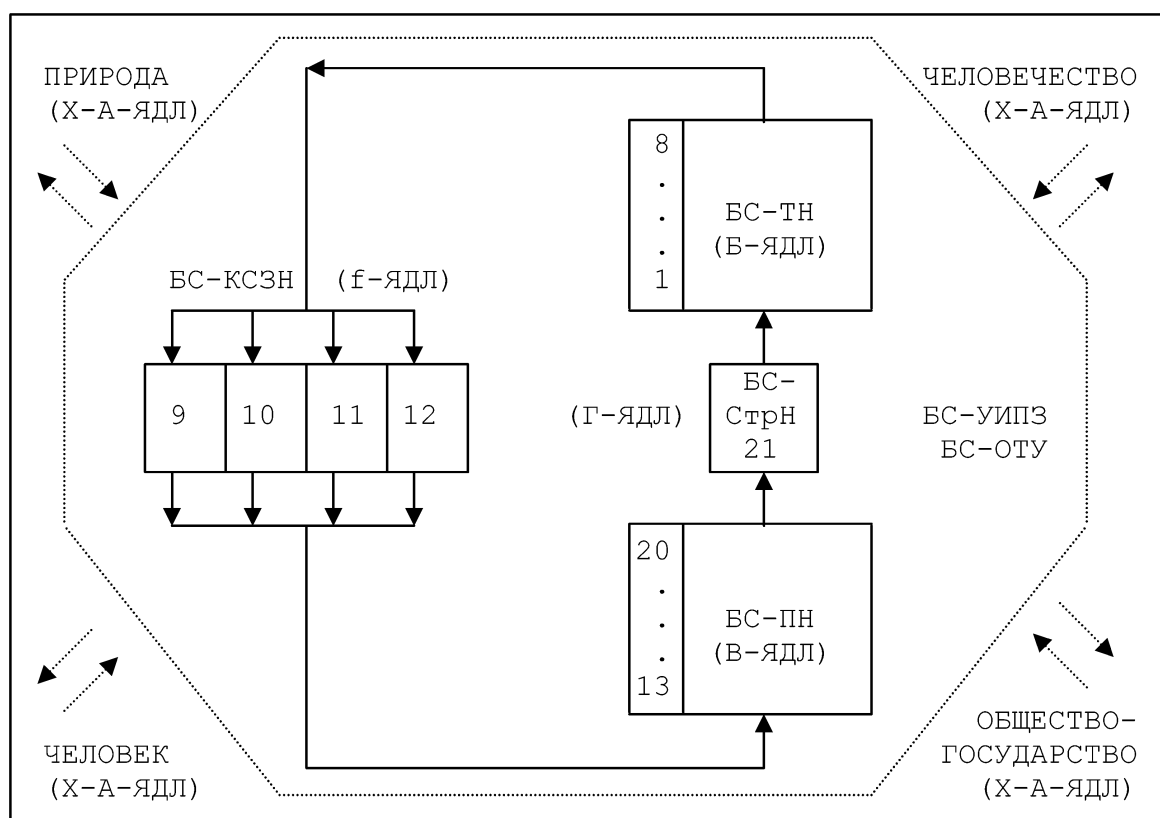


Рис. 2. Общая БС УИПЗ и ОТУ и относительные аналоги, выраженные через элементы БС-ЯДЛ (рис. 1), где: ПРИРОДА, ЧЕЛОВЕК, ОБЩЕСТВО-ГОСУДАРСТВО, ЧЕЛОВЕЧЕСТВО — природный источник, исходные данные (X-A-ЯДЛ); БС-ТН (1-8) — БС теоретических направлений (Б-ЯДЛ); БС-КСЗН (9-12) — БС корректирующих и социально-защитных направлений (f-ЯДЛ); БС-ПН (13— 20) — БС практических направлений (В-ЯДЛ); БС-СтрН (21) — БС стратегического направления (Г-ЯДЛ).

6. Общие ведомственные административные реформы.

7. Частные ведомственные административные реформы, основанные на стремлении к унификации трудовой деятельности предприятий и организаций с позиций «универсальной экономики» (а не «рыночной»).

8. И другие... (Практические аспекты борьбы с коррупцией в данном проекте вытекают из теоретических положений. Но до них надо еще дожить.)

Общий вывод

Проект по борьбе с коррупцией (принятый властями) не затрагивает главные источники ее зарождения. Коррупция, в основном, определяется системой власти. Народная коррупция — намного меньше. Из этого следует, что коренные причины ее возникновения не будут ликвидированы. Нужно искать альтернативные пути государственного устройства. Необходимо четко уяснить, что научному сообществу России надо решать как можно быстрее проблемы — «теоретического мышления» и раскрытия сути человеческого «Я!», «концептуального мировоззрения» и «универсалий» (9).

По мнению автора это позволит получить «единый общетеоретический стержень познания природы и общества», научно перейти (диалектически, логически) от «философского анализа» (определяемого сегодня — сбором и перебором исторических

фактов) к «философскому синтезу знаний» и далее — «философско-методологическому проектированию социальных процессов», устремляясь к созданию «одной мировоззренческой и системной науки о развитии общества», что в целом могло бы оправдать «насущенный хлеб современной науки, политиков и политических партий». Выпячивание отдельных частных вопросов путем дробления одного общественного организма на части — это, по меньшей мере — ошибка. Ведь, Человечество сегодня накопило достаточно много частных знаний, чтобы из них (как из «кирпичиков») можно было строить «единый и целостный общественный дом». Вопрос ли в том, чтобы найти — «общетеоретический метод единения и развития знаний».

Представляется, что такой путь (путь **общетеоретического синтеза знаний или путь «философского трансуниверсализма, или путь социального универсализма и т.п.»**) может привести к новым идеологическим высотам развития общества и ответить на насущные вопросы Практики с позиций: «Какими должны быть (а не какие есть) — наука, образование, общество, государство, власть, демократия и другое»? В этом случае пора (не отвлекаясь на «мелочи») больше говорить об «интеграции знаний», но говорить так, чтобы перейти от ненужной постоянной «слежки» за «результатами эмпирической деятельности» к общетеоретическому синтезу «новых структур знаний», в том числе по вопросам общественного и государственного развития.

ЛИТЕРАТУРА

1. Краткий политический словарь. Абаренков В.П., Аверкин А.Г., Агешин Ю.А., 3-е изд., доп. — М.: Политиздат, 1983. — 367 с.

2. Мелюхин С.Т. Марксизм-ленинизм и современная естественно-научная картина мира. М.: «Знание», 1968. — 46 с.

3. Юзвизин И.И. Основы информатиологии. Учебник. Издание 2-е, переработанное и дополненное. М.: Международное издательство «Информациология»; «Высшая школа», 2000. — 517 с.

4. Халипов В.Ф. Кратология как система наук о власти. М.: «Республика», 1999. — 303 с.

5. Поляков В.А. Универсология. Причинно-системные основы науки. Минск: «ВЭВЭР», 2001. — 176 с.

6. Козадаев Б.П. Бионическая модель познания-развития как системное методологическое средство в вопросах взаимодействия человек-машина // Проблемы бионики. Харьков: Высшая школа, 1988. № 41. — С.69-80.

7. Козадаев Б.П. Современный мировоззренческий кризис: пути его преодоления. М.: «Безопасность Евразии», 2002, № 1, С. 313-323.

8. Козадаев Б.П. Универсальная наука — прогрессология и ее будущее. М.: Труды членов РФО. Вып. 3.: Московский философский фонд. 2002. С. 123-132

9. Козадаев Б.П. Универсальный порядок. Том 1. Поиск общетеоретической концепции развития общества — М.: Общество дружбы и развития сотрудничества с зарубежными странами, 2008. С. 556.

НОВАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В РОССИИ: РЕАЛИЗАЦИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ОРГАНИЗОВАННОЙ ПРЕСТУПНОСТИ И КОРРУПЦИИ

И. В. РУСАКОВ

начальник отдела физической защиты
ОМСН «Булат» КМ ГУВД по Московской области

И. С. ИЛЬИН

ст. оперуполномоченный отдела по борьбе с бандитизмом, похищением людей и квалифицированным вымогательством
УУР КМ ГУВД по Московской области

В последнее десятилетие XX века организованная преступность и коррупция стали одной из постоянных угроз национальной безопасности России. Особо наглядно об этом свидетельствует известная динамика преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления террористического характера, в Российской Федерации, а также о состоянии организованной преступности.

Современные организованные преступные формирования, ориентированные на многоаспектную и масштабную преступную деятельность, в последнее десятилетие в России все отчетливее проявляют себя в качестве наиболее опасного и широкомасштабного системного социально-правового явления, оказывающего негативное влияние на все сферы жизни общества. Только в 2007 году в Российской Федерации было зарегистрировано 34814 преступлений, совершенных ОГ или ПС. Из их числа более 95% относится к категории тяжких и особо тяжких (33051 преступление). Естественный прирост указанной категории преступлений только за последний год составил 15,2%.

Изучение динамики преступлений, совершенных организованными группами или преступными сообществами только за последние десять лет (1997–2007 г.г.), свидетельствует о всевозрастающих масштабах организованной преступности, представляющей реальную угрозу безопасности государства общества. Так, в 2007 по ст. 210 УК РФ было зарегистрировано 337 фактов организации преступных сообществ, что выше аналогичного показателя прошлого года на 32,2%. Пользуясь безнаказанностью, а подчас и халатностью правоохранительных органов ОПФ контролируют наиболее доходные виды противоправной деятельности: нелегальный нарко и авто бизнес, нелегальные товары и услуги, проституцию, азартные игры, незаконный оборот оружия, вымогательство, хищения в топливно-энергетическом комплексе и др.

Преступные объединения, располагающие крупными суммами денег, завоевывают сильные позиции

на внутреннем рынке, осуществляют противозаконные преступные операции по вывозу из страны сырья, товаров и других средств. По данным МВД России, более четверти преступных сообществ в экономически развитых регионах отмывают преступные капиталы через легальные коммерческие структуры путем приобретения недвижимости, контрольных пакетов акций, вложения доходов в официальный бизнес.

Степень проникновения организованной преступности в сферу социально-экономических отношений достигла к настоящему времени достаточно высокого уровня. Преступные сообщества через коррумпированные связи проникают в экономику и финансовую систему, оказывают прямое влияние на политику государства в этой сфере. Так, из числа зарегистрированных преступлений, совершенных ПО и ПС в 2007 году более 52% (16518) имели экономическую направленность, 2145 преступлений, были совершены должностными лицами, что составляет 6,9 % от числа всех преступлений, совершенных организованными преступными группами. Анализ данных свидетельствует, что количество лиц, участников ОГ и ПС только за последние пять лет (в период с 2003 по 2007 год) возросло на 11,8%, а количество выявленных преступлений, совершенных ОГ или ПС на 35,4%.

Рост числа участников ОПФ происходил на фоне общего роста количества лиц, совершивших преступления, однако более опережающими темпами. Если количество выявленных лиц, совершивших преступления за последние пять лет, возросло только на 6,5%, то количество участников организованных преступных групп и сообществ — на 11,8% соответственно.

Быстрыми темпами растёт масштаб преступной деятельности, вследствие чего подавляющее число организованных групп и преступных сообществ (преступных организаций) оказались включенными в общую систему криминальных отношений., На наш взгляд организованная преступность, актив-

но влияющая на субкультуру, начинает выльбывать своеобразным воспитателем молодежи и крупным работодателем для населения страны, обеспечивая контроль за коммерческими структурами, а активное сращивание лидеров организованной преступности с органами власти всех уровней позволяет им легко избегать уголовной ответственности, тем самым повышая степень латентности совершаемых преступлений.

По сведениям ДБОПиТ МВД России, сейчас на территории Российской Федерации действует свыше 450 организованных преступных формирований, из них 76 этнических, 289 межрегиональных и 8 международных. В результате проведенной органами внутренних дел оперативно-профилактической работы выявлено и поставлено на оперативный учет свыше 11 тыс. участников ОПФ, в т. ч. более 700 лидеров, почти 3900 активных участников а также около 500 авторитетов уголовно-преступной среды, из которых 118 «воров в законе».

Правоохранительные органы отмечают активизацию системного криминогенного влияния организованной преступности на развитие многочисленных социальных институтов. Организованная преступность влияет не только на формирование криминальной среды, она становится значимым системным фактором регулирования общественных отношений в ряде сфер жизнедеятельности российского общества. Организованная преступность негативно воздействует на формирование общественного сознания, создаёт свои моральные ценности и нравственные устои, основанные на игнорировании законов, создавая угрозу национальной безопасности страны. Современные криминальные лидеры и авторитеты активно формируют преступные сообщества, при этом механизмы образования и структурирования таких сообществ, их финансовое обеспечение, регионы и сферы влияния, а также методы подавления государственного воздействия местной власти нередко формируются на плановой основе. Одновременно с этим усиливается влияние на криминальную ситуацию со стороны авторитетов преступной среды, в том числе так называемых «воров в законе», которыми ведется целенаправленная работа по созданию позитивного общественного мнения о своей деятельности и субкультуре. Они выступают инициаторами и спонсорами социальных программ, культурно-массовых мероприятий, приобретают средства массовой информации. Это позволяет им не только формировать коррумпированные связи, но и непосредственно добиваться успеха в ходе проведения выборов в органы государственной власти субъектов федерации и органы местного самоуправления.

Несмотря на высокий уровень организованности преступных сообществ (преступных организа-

ций), их преступный профессионализм, направленность корыстных устремлений в сферу финансов и теневого бизнеса основной объём профилактических мероприятий органами ОВД по-прежнему осуществляется по факту уже совершенных преступлений, зачастую бессистемно и без учёта общественного мнения. Вместе с тем правоохранительные органы призваны решать несколько иные задачи, а успешно противодействовать экспансии организованной преступности возможно только при наличии хорошо скоординированной системной высокопрофессиональной деятельности правоохранительных органов, основанной на надёжной правовой базе. В этой связи требуется изменение системного подхода в деятельности правоохранительных органов РФ, направленной на разработку мер для более эффективного противодействия преступным сообществам (преступным организациям).

В 2006 — 2007 гг. началось внедрение новых форм и методов организации оперативно-служебной деятельности подразделений по борьбе с организованной преступностью, направленных на выявление и пресечение деятельности конкретных криминальных структур, оказывающих существенное влияние на криминогенную, социально-экономическую и общественно-политическую ситуацию в регионах, а также привлечение к уголовной ответственности их лидеров и активных участников. Изменение подходов способствовало получению положительных результатов в противодействии ОПФ.

Проделана значительная работа по повышению эффективности борьбы с организованными группами, специализирующимися на совершении преступлений экономической направленности, в частности, раскрыто на 10,9%; (14,2 тыс.) больше преступлений данной направленности, совершенных в составе ОП и ПС, в том числе на 73,2% увеличилось количество раскрытых фактов контрабанды (1372), на 17,6% — фактов мошенничества (8463). Активнее велась работа по раскрытию преступлений, связанных с финансово-кредитной системой (+30,8%; 7767) и внешнеэкономической деятельностью (+ 38,3%; 1937).

Несмотря на разъяснения Постановления Пленума ВС РФ № 8 от 10.06.2008г. «О судебной практике рассмотрения уголовных дел об организации ПС(ПО)» нормы УК РФ, направленные на противодействие образованию ОПФ, на практике осуществляется в виде воздействия на них оперативно-розыскными методами подразделений по борьбе с организованной преступностью. Этому способствуют сложившиеся уголовно-правовые приемы и методы определения и описания ПО и ПС, характеристики их признаков и элементов. Действующие статьи УК РФ перегружены оценочными формулировками, ряд положений норм Особенной части не согласует-

ся с положениями Общей части УК, бессистемное реформирование и казуальное изложение нормативного материала снижает эффективность предупреждения ОВД как самих преступных формирований, так и преступлений, ими совершенными.

Рассмотрение проблем повышения эффективности противодействия организованной преступности и коррупции имеет целый ряд аспектов. В том числе, международный, внутригосударственный, криминологический, деятельности правоохранительных органов и спецслужб, комплексного подхода к организации борьбы с организованной преступностью, профилактики отдельных коррупционных проявлений и роли СМИ в этом процессе.

В концепции подчеркивается, что «решения и меры, принимаемые органами государственной власти в области борьбы с преступностью, должны быть открытыми, конкретными и понятными каждому гражданину, носить упреждающий характер, обеспечивать равенство всех перед законом и неотвратимость ответственности, опираться на поддержку общества»¹.

Также в ней отмечается, что «приоритетное значение имеет формирование системы мер действенной социальной профилактики и воспитания законопослушных граждан. Эти меры должны быть направлены на защиту прав и свобод, нравственности, здоровья и собственности каждого человека, независимо от расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств». Самостоятельным направлением противодействия организованным формам коррупционных преступлений является защита прав потерпевших.

Нельзя также не отметить, что в целом достижения антикоррупционной деятельности в России находятся на уровне средне мировых показателей, хотя нельзя забывать и о том, что за ними стоят судьба, да и сама жизнь тысяч наших сограждан. В то же время, очевидно, что для повышения эффективности противодействия организованной преступности и коррупции в современных условиях нужна единая государственная стратегия — осознание этого факта появилось, и определенная работа в этом направлении проводится.

Масштабы коррупции практически не поддаются точному статистическому учету, в связи с чем статистика не отражает реальную картину, так как коррупция высоко латентна. По итогам 2008 г. российскими правоохранительными органами выявлено свыше 40 тыс. (по сравнению в 2002 году было выяв-

лено лишь 24,7 тысяч преступлений коррупционного характера).

Коррупция имеет не только скрытый, но и согласительный характер совершения. Она, как правило, не влечет за собой жалоб, так как виновные стороны получают выгоду от незаконной сделки. Коррупция имеет высочайшую приспособительную способность. Она непрерывно мимикрирует, видоизменяется и совершенствуется. Латентность — ее основная особенность. Поэтому нигде нет сколь-нибудь полных или хотя бы репрезентативных данных об этом явлении, еще меньше виновных лиц, предстающих перед уголовным судом и лишь единицам из них, причем самой низшей категории, назначается реальное уголовное наказание.

Коррупция ослабляет структуры государственных институтов и их иммунитет против организованной преступности. В основном организованная преступность процветает в обществах с распространенной коррупцией. Коррупцированные правоохранительные органы и политические институты, из-за отсутствия чистоты в своих рядах, не могут избавить граждан от угрозы организованной преступности. Таким образом, подвергается опасности само гражданское общество, призванное встать на пути коррупции и организованной преступности.

Как сложная система организованных преступных формирований, их отношений и деятельности, организованная преступность зачастую характеризуется высшим проявлением криминальной упорядоченности и коррупционными проявлениями. Однако говорить об организованной преступности и ее разрушительном воздействии на общество и государство в криминологическом аспекте можно тогда, когда функционирование разных организованных преступных формирований приобретает не просто массовый характер, а при условии взаимодействия таких формирований, их функционирования как определенной криминальной системы.

По мнению известного криминолога В.С. Овчинского «Как наиболее разрушительный для государства и общества элемент преступности, организованная преступность оказывает управляющее воздействие на развитие других ее структурных элементов, существенно влияет не только на экономические, но и на социальные, морально-психологические, социокультурные процессы в обществе. В организованную преступность вовлечены различные социальные слои общества»².

Организованная преступность обладает огромными финансовыми и экономическими возможностями, не контролируемые ни государством, ни обществом.

1 См.: Концепция национальной безопасности Российской Федерации — в редакции Указа президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. N 24 — Собрание законодательства Российской Федерации — М. — 2000, № 2. Ст. 170.

2 См.: Овчинский В.С. Основы борьбы с организованной преступностью. ИНФРА-М., 1996. С. 129.

Угроза криминализации общественных отношений, складывающихся в процессе реформирования социально — политического устройства и экономической деятельности, приобретает особую остроту. Серьезные просчеты, допущенные на начальном этапе проведения реформ в экономической, военной, правоохранительной и иных областях государственной деятельности, ослабление системы государственного регулирования и контроля, несовершенство правовой базы и отсутствие сильной государственной политики в социальной сфере, снижение духовно — нравственного потенциала общества являются основными факторами, способствующими росту преступности, особенно ее организованных форм, а также коррупции³.

Последствия этих просчетов проявляются в ослаблении правового контроля за ситуацией в стране, в сращивании отдельных элементов исполнительной и законодательной власти с криминальными структурами, проникновении их в сферу управления банковским бизнесом, крупными производствами, торговыми организациями и товаропроводящими сетями. В связи с этим борьба с организованной преступностью и коррупцией имеет не только правовой, но и политический характер.

Судя по словам президента Российской Федерации Д.А. Медведева и многочисленным комментариям политиков и чиновников, власть наконец то осознала всю серьезность ситуации и готовит «системный ответ» на эту «системную проблему». Под «системностью» понимается в первую очередь комплекс мер, предусматривающий реализацию антикоррупционных мероприятий одновременно по трем направлениям. Первое направление касается модернизации современного законодательства. Второе — мер по противодействию коррупции, профилактике в экономической, социальной сфере и стимулированию некоррупционного поведения. В рамках третьего направления будет осуществляться правовое просвещение и выработаться оценка негативным явлениям, связанным с распространением коррупции.

Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев, сделав заявку на системность, предлагает «напасть» на коррупцию даже не с трех, а с четырех сторон: юридической, правоприменительной, экономической и морально-этической. То есть после выработки и принятия неких мер, брать взятки, откаты и совершать прочие коррупционные деяния должно стать трудно в организационном плане.

Пока же средства уголовного законодательства не справляются с задачей эффективной борьбы с коррупцией. Это происходит в связи с ограниченными у

них возможностями непосредственного воздействия на преступность и ее причины. И даже принятие 25 декабря Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» не решило проблем, связанных с противодействием организованным группам и коррупционным проявлениям. Действующий закон только определяет, что профилактика коррупции осуществляется путем применения следующих основных мер:

- 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению;
- 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов;
- 3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;
- 4) установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности представления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;
- 5) внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении;
- 6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

Основными направлениями деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции являются: 1) проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции; 2) создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институ-

3 Указ Президента РФ «Об утверждении концепции национальной безопасности РФ (в ред. Указа Президента РФ от 10.01.2000 № 24) от 17 декабря 1997 года № 1300.

тами гражданского общества; 3) принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению; 4) совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью; 5) введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области; 6) унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации; 7) обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления; 8) обеспечение независимости средств массовой информации; 9) неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность; 10) совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции; 11) совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы; 12) обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; 13) устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности; 14) совершенствование порядка использования государственного и муниципаль-

ного имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения; 15) повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих; 16) укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом; 17) усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц; 18) передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям и др.

Таким образом, система мер борьбы с коррупцией должна базироваться на следующих направлениях:

- 1) меры, повышающие трудности совершения преступлений;
- 2) меры, повышающие риск при совершении преступлений;
- 3) меры, снижающие выгоду от совершения преступлений⁴.

С целью же совершенствования арсенала уголовно-правовых средств воздействия необходимо предусмотреть дальнейшую дифференциацию случаев совершения корыстных преступлений (прежде всего получения взятки). Внесение подобных изменений в ныне действующий УК РФ будет только способствовать большей наступательности, а значит и эффективности уголовно-правовых средств воздействия.

4 См. Сичинава И.М. Уголовно-правовые меры противодействия коррупционным преступлениям. Автореф. канд. юр. наук. М., 2006. С. 26

КОРРУПЦИЯ КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВАЯ ПРОБЛЕМА РОССИЙСКОЙ ДЕЙТЕЛЬНОСТИ

Ю. Р. ОРЛОВА

ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России,
к.ю.н., доцент

Одним из серьезных препятствий в построении российского правового государства является все возрастающая проблема коррупции. Она оказывает отрицательное влияние на все стороны экономической, политической, правовой и духовной жизни государства, обостряет и без того сложные проблемы переходного периода.

Возникновение и существование коррупции становится возможным тогда, когда функции государственного управления общественной деятельностью обособляются и закрепляются правом. Именно в этом случае у должностного лица появляется возможность распоряжаться не принадлежащими ему общественными ресурсами или принадлежащими, но за вознаграждение, и принимать решения не в интересах общества или государства, а исходя из своих корыстных побуждений или иной личной заинтересованности. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, иные выгоды имущественного характера, федеральная собственность, собственность субъектов Российской Федерации, сфера государственных закупок или заказов и многое другое. Следовательно, коррупция начинается тогда, когда общественные интересы подменяются личными корыстными интересами чиновника или иной личной заинтересованностью, воплощенными в конкретных действиях.

Согласно данным МВД России на территории Российской Федерации только за 2008 год правоохранительными органами было выявлено 40473 (+13,2%) преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, в том числе 12512 фактов взяточничества. Всего за дачу и получение взяток к уголовной ответственности было привлечено 6006 человек.

В современных условиях, причина повышенного интереса к феномену коррупции может быть связана с проблемами государственного управления, так как, не решив проблему коррупции, невозможно эффективно решить и задачи управления. Следует также отметить, что коррупция обычно возникает и развивается в период смены политических режимов, в условиях возникновения кризисных ситуаций в экономике и политике, бюрократизации общества и государства. Объектом коррупции могут являться практически все установленные и охраняемые законом общественные отношения.

Расширяющееся политическое и экономическое сотрудничество между государствами превратило коррупцию в интернациональную проблему. Незаконные коррупционные отношения стали затрагивать интересы и благосостояние не одной, а многих стран мира. Ни одно государство в мире не может считать себя застрахованным от факта коррупции. Коррупция свойственна всем странам, независимо от географического расположения, политического устройства и уровня экономического развития.

Таким образом, коррупция является сложным социально-политическим и социально-правовым явлением, которое зародилось в глубокой древности и продолжает существовать в настоящее время практически во всех странах мира. Как и у всякого сложного явления, у коррупции не существует единственного всеобъемлющего определения. В научной, учебной и публицистической литературе существует огромное методологическое разнообразие подходов к пониманию коррупции, даются различные его трактовки. Поэтому на данном этапе развития исследований о коррупции сложно предложить единое понятие коррупции.

Определение *corruptio* в Римском праве понималось самым общим образом, как разламывать, портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать, и обозначало противоправное действие, например в отношении судьи. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «*correi*» — несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «*rupture*» — ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался термин, имеющий самостоятельное значение, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Толковый словарь русского языка характеризует коррупцию как подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей. В Большом юридическом словаре коррупция понимается как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и имуще-

ственных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц».¹

В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией последняя определяется как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях. Это понятие включает в себя взяточничество (дачу вознаграждения для соращения лица с позиции долга), nepotизм (замещение по протекции доходных или выгодных должностей родственниками или «своими людьми») и незаконное присвоение публичных средств для частного использования. Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции:

— кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами;

— злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса;

— конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью².

Тем самым, коррупция — понятие не столько уголовно-правовое, сколько собирательное, охватывающее правонарушения самого различного вида.

25 декабря 2008 года был принят «долгожданный» Федеральный Закон № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, который установил основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В соответствии с вышеуказанным законом под коррупцией понимается:

а) 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;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица;

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. Коррупция, таким образом, в самом общем виде выражает отношения, складывающиеся между отдельными членами общества и должностными лицами по поводу использования возможностей занимаемой должности с целью получения личной выгоды в ущерб интересам третьей стороны (общества, государства, фирмы).

В настоящее время говорить о применении унифицированного определения коррупции еще рано. Выработка единого понятия о коррупции, и определение универсального способа борьбы с ней — это сложный эволюционный процесс. Многообразие точек зрения на определение коррупции свидетельствует о сложности этого явления и требует более глубокого и всестороннего его изучения. Во-первых, углубления теоретического уровня познания коррупции, а именно формирования четкого правового определения, исследования причин возникновения коррупции и факторов, способствующих ее развитию. Во-вторых, изучения влияния коррупции на экономическую, социальную и политическую жизнь общества и формирования системы практических мер по борьбе с этим явлением.

Природу развития современной коррупции объясняют по-разному. Одни видят причину в плохих законах, усугубляющих деградацию личности. Еще большее число криминологов и специалистов в области уголовного права считают главной причиной разрастающуюся армию чиновничества, бюрократизацию общественной жизни, неоправданное расширение роли государства. На первый план также выдвигаются причины, лежащие в экономике. Указывают и на эволюцию рынка, который на глазах приобретает «теневой» характер, в результате чего сотни миллиардов циркулируют бесконтрольно. В предпринимательство пришло большое число людей, не обладающих элементарной рыночной культурой и способных лишь «делать деньги», а не зарабатывать их. Едино только в одном — коррупция, ее масштабы, специфика и динамика — это следствие общих политических, социальных и экономических проблем страны. Таким образом, нынешнее состояние коррупции в России во многом обусловлено давно

1 Большой юридический словарь. Москва: Инфра-М, 2000. С. 288.

2 United Nations Commission on Crime Prevention and Criminal Justice. E/CN.15/1996/2. 4.

3 ФЗ № 273 «О противодействии коррупции». Рос. газ. От 30 декабря 2008 г.

наметившимися тенденциями и переходным этапом, который и в других странах, находящихся в подобной ситуации, сопровождался ростом коррупции.

Одним из условий, способствующих коррупционным проявлениям, являются просчеты правоохранительных органов в борьбе с коррупцией и слабость судебной системы. Население сильно разочаровано неудачами правоохранительных органов при осуществлении борьбы с коррупцией. Низкая эффективность правоохранительной системы объясняется тем, что в системе правоохранительных органов практически отсутствуют специалисты, на современном уровне понимающие природу коррупции, а следовательно, и методы борьбы с ней. Подавляющее большинство предлагаемых ими мер связано не с причинами коррупции, а с противодействием проявлениям коррупции. Не изменились у них и представления о причинах, порождающих коррупцию. Существенный вклад в это разочарование вносит устойчивый стереотип коррумпированности самой правоохранительной системы.

Можно без колебаний утверждать: правоохранительная система не может справиться с задачей борьбы с коррупцией по нескольким причинам. Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции коррупции; борьба с коррупцией — не криминальная, а системная проблема. Во-вторых, профессиональный уровень работников правоохранительных органов в общей массе не соответствует сложности проблем. В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой задачей; ее должны решать сообща государство и общество.

Слабость судебной системы — одна из основных проблем переходного периода. Факты говорят о том, что коррупция в судах возрастает, спускаясь вниз по судебной иерархии все дальше и дальше от Москвы. Результаты исследования центра ИНДЕМ даже позволили оценить предположительную стоимость вынесения справедливого решения в российском суде. Сумма оказалась равной 9570 рублям (358 долларам), что ниже, чем в 2001 году (13 964 рубля). Другой проведенный в России опрос показал, что более 70% респондентов согласны, что «многие люди не склонны обращаться за удовлетворением своих требований в суды в связи с чрезмерно большими неофициальными расходами», а 78,6% респондентов согласились с утверждением, что «многие люди не обращаются в суды, поскольку не рассчитывают на достижение в них справедливости». Та же организация дает оценку, что на достижение справедливых решений в суде в России ежегодно тратится 210 млн долларов из общей суммы взяток в 3 млрд долларов.

Официальные лица Верховного Суда также говорят о коррупции среди судебной системы. Вени-

амин Яковлев, бывший член Верховного Арбитражного Суда, заявил, что, хотя принимались и принимаются меры по искоренению коррупции и «подавляющее большинство судей» выносят законные решения, «было бы неправильно утверждать, что судебная система была полностью очищена от коррупции». В интервью «Известиям» председатель Конституционного Суда Валерий Зорькин был еще более прямолинеен, заявив, что «взяточничество в судах стало одним из крупнейших рынков коррупции в России». Факты из жизни (включая рассказы работающих в России адвокатов, не пожелавших быть названными) говорят о том, что коррупция в судах возрастает, спускаясь вниз по судебной иерархии и распространяясь все дальше и дальше от Москвы⁴.

Коррупция в судах включает неправомерное использование тех скудных финансовых средств, которые выделяются государством на содержание судебной системы, что редко является высокоприоритетной задачей с точки зрения политических интересов. Так, например, судьи могут нанимать родственников на должности сотрудников суда или конторского персонала, а также манипулировать контрактами на строительство зданий судов или закупки оборудования для них. Коррупция в судах может возникать на любом этапе судебного процесса — от этапа подготовки к суду до окончательного исполнения судебных решений судебными исполнителями, не говоря уже о самом ходе судебного процесса.

Следует согласиться с мнением, что «одним из сопутствующих коррупции всегда выступает мощный слой чиновничества, заинтересованный в закреплении и сохранении такой ситуации, в результате которой происходит их обогащение за счет выполнения государственных функций. Коррупция стремительно проникает во все сферы государственного управления в экономике (приватизация государственной собственности; распределение бюджетных средств; предоставление льгот и преференций (в том числе по экспорту и импорту, налогам, лицензированию и т.д.); получение кредитов и субсидий.

Взаимодействие чиновника с предпринимателем возникает в двух случаях. Первый — когда чиновник должен оказать предпринимателю некоторые услуги (дать разрешение, предоставить справку и т.д.). Второй случай, когда власть, выполняя свою ограничивающую и регулирующую функцию, обязывает гражданина поделить своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушение действующих норм. В этих ситуациях коррупции способствуют следующие условия:

4 Борьба с коррупцией и политическим влиянием в российской судебной системе. Материалы пресс-службы МОО комитета по борьбе с коррупцией. 9.01.2009.

— отсутствие удобных процедур реализации гражданином своих обязательств;

— неадекватность шкал штрафов, способствующая уклонению от их уплаты с помощью взяток и др.

Серьезно влияет на уровень коррупции и морально-психологическая атмосфера в обществе. Большинство чиновников рано или поздно сталкивается с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств зависит как от условий, порождающих коррупцию, так и от социально-психологических факторов.

Отсутствие реальной борьбы с условиями и факторами, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали. Коррупция в таких условиях стремится захватить не только экономику, но и политику. В результате стране и обществу наносится невосполнимый ущерб. Эффективность рыночной экономики резко снижается, а существующие демократические институты разрушаются. Усугубляется экономическое и политическое неравенство населения, увеличивается бедность, растет социальная напряженность. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

Таким образом, одной из основных причин экспансии коррупции в переходный период является несоответствие между новыми условиями, в которых должен функционировать государственный организм, и старыми механизмами этого функционирования. Значит, основные усилия антикоррупционной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма в новых условиях.

Одной из характерных особенностей современной преступности является высокий уровень коррупции среди работников правоохранительных органов. Ущерб государства от преступлений коррупционной направленности в силовых структурах России в 2008 году составил 1,6 миллиарда рублей, что в 3,5 раза больше, чем за аналогичный период прошлого года.

Как сообщил главный военный прокурор РФ Сергей Фридинский, при этом суммы причиненного государству ущерба «в органах и учреждениях МЧС России увеличились в 15 раз, во внутренних войсках МВД России — в 8,5 раза, в Минобороны — в 3,4 раза». За преступления коррупционной направленности с начала года к уголовной ответственности привлечены 290 офицеров, в том числе 209 старших. «Осуждены восемь высших офицеров, в отношении еще четырех продолжаются судебные разбирательства, еще десять находятся под следствием», — сообщил главный военный прокурор. В качестве приме-

ра коррупционных преступлений офицеров высшего уровня Фридинский назвал дело экс-руководителя ФГУП «Главное управление обустройства войск Министерства обороны РФ» генерал-лейтенанта Двудлучанского. «Действуя в интересах своего сына и его партнера по бизнесу, являющихся учредителями и руководителями строительных коммерческих организаций, он незаконно предоставил этим организациям за счет средств возглавляемого им предприятия кредит в размере 163 миллионов рублей», — сообщил Фридинский. Об этом было известно некоторым руководящим чиновникам Минобороны, однако никакие действия не предпринимались. Предназначенные для строительства жилья денежные средства, по словам Фридинского, сын Двудлучанского использовал для развития собственного бизнеса, причинив тем самым ущерб ФГУП на сумму в 192 миллиона рублей.

Количество коррупционных проявлений при организации призыва в Вооруженные силы России также выросло с начала 2008 почти на треть. «Каждое седьмое зарегистрированное преступление этой направленности совершено должностными лицами военных комиссариатов, а рост подобных преступлений с начала года составил почти 30%», — сказал Фридинский, отметив, что нарушения в военкоматах мешают реализации программы перехода на контрактную службу⁵.

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

— повышение заработной платы в первую очередь работников правоохранительных органов (к этой категории целесообразно относить, естественно, налоговые и таможенные службы). В дальнейшем их содержание должно превосходить содержание работников «гражданских служб»;

— повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение современных информационных технологий;

— кадровое обновление правоохранительных органов, сопряженное с сокращением численности Вооруженных Сил страны при условии развертывания сети переподготовки увольняемых в запас военнослужащих, которые должны пополнять ряды правоохранительных органов;

— создание под эгидой Генеральной прокуратуры Российской Федерации межведомственного научно-

5 Интервью заместителя Генеральной прокуратуры РФ — Главного военного прокурора С.Н. Фридинского от 6 ноября 2008 // <http://top.rbc.ru/incidents/06/11/2008/258649.shtml>

го и учебного центра. В его задачи должны входить анализ и обобщение опыта работы правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и переподготовка кадров, занятых решением этой проблемы в различных ведомствах (включая внутренние службы безопасности);

— разработка и выпуск новой специальной и учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов;

— организация стажировок российских специалистов в странах, в которых были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

Следует согласиться со специалистами, которые считают, что чрезвычайно слабо сейчас используются антикоррупционные возможности судов. В первую очередь это касается гражданского судопроизводства, специфика которого по сравнению с уголовным делает его более эффективным инструментом борьбы с коррупцией. Необходимо распространять практику применения гражданских исков со стороны государства против чиновников, уличенных в коррупции, и со стороны фирм против своих конкурентов, если последние коррупционными действиями нанесли ущерб потерпевшим. Возможно, понадобится внести соответствующие поправки в Гражданский кодекс. Главная задача — поставить обе стороны коррупционных сделок в условия повышенного риска больших материальных потерь из-за противозаконной деятельности. Это можно сделать, используя недовольство потерпевших от коррупционных действий. Проигравшие от чьей-то коррупции фирмы, потерпевшие представители органов власти, взятодатели, которых вынуждают давать взятку, могут стать энергичными союзниками при реализации антикоррупционных мер. Такими союзниками могут стать общественные организации, конечно — в той мере, в какой они осознают, что каждая коррупционная сделка наносит ущерб всему обществу.

Таким образом, принятие 25 декабря 2008 г. ФЗ «О противодействии коррупции» стало важным этапом сложной и кропотливой работы. Однако борьба с коррупцией в современных условиях не может сводиться только к разработке и принятию федерально-

го закона и других источников антикоррупционного законодательства. Реализация антикоррупционных мероприятий не может быть сведена и к простым кадровым перестановкам чиновников, замешанных в коррупционных преступлениях, или к их увольнению. Такие отдельные методы борьбы с коррупцией могут превратиться в очередную рекламную кампанию. Антикоррупционная политика должна быть намного шире, чем просто борьба с отдельными взяточниками. Целью борьбы с коррупцией должны быть меры, направленные в первую очередь на изменение отношения всех граждан и общественности в целом к коррупции путем формирования атмосферы неприятия коррупции во всех ее проявлениях и создание условий, препятствующих коррупции». Для реализации этой цели потребуются политическая воля не меньшая, чем та, которая была продемонстрирована при разработке и принятии самого ФЗ «О противодействии коррупции». В конечном же итоге последовательная реализация антикоррупционной политики российского государства сможет достичь главные цели — дать возможность эффективно развиваться в России экономике и политике, а следовательно, и послужит укреплению доверия населения к властным структурам государства.

Давая криминологический прогноз коррупционной преступности, следует отметить, что нужно быть готовым к тому, что на первых стадиях реализации антикоррупционной программы резко возрастут показатели, характеризующие уровень коррупции в стране. Это неизбежно из-за двух обстоятельств: введения четких методов учета и попытки преодоления «анемии» правоохранительной системы. Очевидно и то, что реализация антикоррупционной политики может встретить сопротивление на разных уровнях административной иерархии. Поэтому только планомерное проведение оперативно-предупредительных мероприятий, основанных в том числе на научных исследованиях и мониторинге общественного мнения, в совокупности с мерами общей профилактики на государственном и местном уровнях сможет привести к стабилизации обстановки и снижению коррупционной преступности.

ФИЛОСОФИЯ КОРРУПЦИИ И ЮРИДИЧЕСКАЯ РЕВОЛЮЦИЯ

И. И. РУДЯК

Аспирант философского факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, член Российского философского общества.

1. *Коррупция и революционная ситуация.* В «эпоху перемен» возможно возникновение революционной ситуации (как «нарушения композиции»), когда верхи не могут больше управлять по-старому, а низы не хотят больше жить по-старому («формальное несоответствие»). В сфере закона тоже может произойти подобная ситуация, когда законы больше не способны удерживать людей от неблагоприятных поступков, а люди больше не хотят подчиняться «неправильным» с их точки зрения законам: тогда и возникает коррупция — как своеобразный народный «юридический бунт» (Рязанов, «Берегись автомобиля!», 1966 г.). В подобном случае разумно было бы обновить саму структуру закона, привлекая при этом и философию. «Ему казалось, что и важничал Федор Федорович уже чересчур, что имел он все замашки мелких начальников, как-то: брать на замечанье тех, которые не являлись к нему с поздравленьем в праздники. Даже мстить всем тем, которых имена не находились у швейцара на листе, и множество разных тех грешных принадлежностей, без которых не обходится ни добрый, ни злой человек. Он почувствовал к нему отвращенье нервическое. Какой-то злой дух толкал его сделать что-нибудь неприятное Федору Федоровичу. Он наискивался на это с каким-то особым наслажденьем и в том успел... Он подал в отставку». (2) Гоголь считал, что такая власть является линейной и действующей лишь в одном направлении: сверху вниз — она представляет собой цепочку чиновник, в которой каждый вышестоящий проверяет нижестоящего. «Друг мой, храни вас Бог от односторонности: с нею всюду человек произведет зло: в литературе, на службе, в семье, в свете, словом — везде... Смотрите разумно на всякую вещь и помните, что в ней могут быть две совершенно противоположные стороны, из которых одна до времени вам не открыта». (3) Эйзенштейн писал, что непрочность подобной власти доказала Октябрьская революция. «Если мы обратимся к тому, почему складываются законченные системы... Совершенно ясно, что односторонность была неизбежна уже самим строем до-революционного буржуазного общества». (14, с. 225)

2. *Система законов как математический предел.* Система законов представляет собою подобие математического предела, к которому стремится вся «совокупность деятельности» людей. Если законы составлены не умозрительно, а с учетом постоянно из-

меняющихся жизненных реальностей — и при этом законы могут гибко «следовать за реальностью», то течение жизни будет легко вливаться в «лунки законов». «Умозрительные законы», которые жесткой дамбой перекрывают почву реальной жизни, могут быть пробиты коррупцией, как асфальт, сквозь который прорастает трава и пробиваются шампиньоны. Художественный образ — это «срез пересечения» на стыке «диалектического потока» (исполнение закона) похожих друг на друга объектов и их платоновской «метафизической формы» (закон), которая выражается в «обобщении словом»: «человек», «собака», «типичный представитель» (Онегин), «плотник» (Горький об «идеальном плотнике»). Платоновская форма (закон) и реальный объект (исполнение закона) должны находиться в «кибернетическом соответствии» (обратная связь): «мир формы», «мир метафизики» — это «идеальный компьютер», а космос (по последним данным науки) есть материальный компьютер. «В конце процесса морфогенеза актуальная форма системы совпадает с виртуальной формой, задаваемой морфогенетическим полем... Восстановление формы системы после малых отклонений от конечной формы менее очевидно, но не менее важно: морфическая единица непрерывно стабилизируется своим морфогенетическим полем... Само морфогенетическое поле сохраняется благодаря непрерывному воздействию форм подобных прошлых систем». (13, с. 151) В подобном смысле наша топологическая (как считают современные физики) Вселенная представляет собою «топологический компьютер», внутри которого «потоками резонансов» создаются «резонансные программы» Вселенной. Поэтому и красота есть «геометрический резонанс» исследуемого объекта и «специальных платоновских форм» Вселенной. Не напрасно древние греки космос называли «космосом», что обозначает «красивый»! Общество есть своеобразное «резонансное отражение» космоса, как у самых разных культур «град земной» есть отражение «града небесного»: именно поэтому система его законов и должна формироваться по «космической схеме» — тогда возникнет композиция между совокупностью всей деятельности людей и системой законов общества, которая места для коррупции не оставит.

3. Обратная связь и математический предел. Юридическая система (которая для общества представля-

ет собою то же, что и законы природы в рамках самой природы) должна быть устроена, как компьютерная программа: кибернетическая система с обратной связью. Если закон регулярно не исполняется, то, создавая обратную связь с народом, он должен отреагировать изменением (дарвинизм). «...уже говорилось о циклах с отрицательной обратной связью, иначе называемых регулирующими контурами... Всякий раз, когда организм восстанавливает внутреннее равновесие после нарушения или сохраняет его вопреки угрожающим ему внешним воздействиям, это значит, что он получил и осмысленно оценил информацию о характере и степени изменения окружающей среды». (7) Внешнее давление закона («односторонность Гоголя-Эйзенштейна») бессмысленно: все равно котел изнутри взорвется! Закон не должен превращаться в железный панцирь: моллюски со своим наружным скелетом (ракушкой) являются тупиковой ветвью биологической эволюции. Напротив: все кибернетические системы — успешны: например, Вселенная или человеческий мозг. Профессор Марк Эрикссон, возглавляющий кафедру физики Висконсинского университета, участвует в создании сверхмощного квантового компьютера. Сет Ллойд из Массачусетского технологического института считает, что пределом совершенства (математическим пределом!), к которому стремится (математически!) квантовый компьютер, является наша Вселенная: в упорядоченных флуктуациях микроволнового фона реликтового излучения может быть запрограммирована компьютерная программа Вселенной, посланная нам Богом. А астрофизики Стивен Хсу из Орегонского университета и Энтони Зи из Калифорнийского университета, которые изучают реликтовое излучение, с Ллойдом абсолютно согласны. Английский биолог Руперт Шелдрейк считает, что земные объекты образуются в процессе морфогенетического резонанса по образу уже готовых форм, что «вполне может объяснить эволюционное творчество Вселенной». (13, с. 278-279) В подобном смысле успешные земные системы резонансно повторяют «кибернетическую форму» Вселенной: например, биологическая эволюция, экологическая система, культура основаны на обратной связи и являются «идеальными компьютерами». Поэтому и юридическая система когда-нибудь придет к кибернетической форме. «Мне, конечно, кажется, что для нас важнее всего понять внутреннее структурное единство мира; что все науки, да и не только науки, любые интеллектуальные усилия направлены на понимание взаимосвязей между явлениями, стоящими на разных ступенях нашей иерархической лестницы, на то, чтобы найти связь между красотой и историей, историей и человеческой психологией, психологией и механизмом мозга, мозгом и нервными импульсами, нервными импульсами и химией и так далее, как вверх, так и вниз...

Ни понимание природы зла, добра и надежды, ни понимание основных законов в отдельности не могут обеспечить глубокого понимания мира... Вся огромная армия исследователей, работающая на всех ступенях нашей лестницы, от одного края до другого, постоянно совершенствует наше понимание мира, и мы постепенно постигаем всё колоссальное переплетение иерархий». (12)

4. *Топология феноменологической поверхности.* «Мировое хаотическое движение», которое происходит на разных уровнях и, как минимум, в четырехмерном пространстве-времени, совершая бесчисленное количество феноменологических столкновений, «защелкиванием замков» «комплиментарных сцеплений» создает «единую поверхность в поле возможного» (каждая частица в принципе способна столкнуться с любой из других частиц), т. е. «виртуальную поверхность» («феноменологическую поверхность»), а где «одна поверхность», там топология (в данном случае — «броуновская топология»). Пригожин («Порядок из хаоса») писал о «самовыстраивании структур». Броуновская топология постепенно выстраивает структуру как программу топологического компьютера. Формирование объектов материального мира связано также и с платоновскими формами. «...велик диапазон действия морфогенетических полей путем наложения пространственных ограничений на эти вероятностные процессы». (13, с. 114) Подобным образом устроен и текст Гоголя (нос на лице майора Ковалева «присутствует вероятно!»). «Обычно писатель развертывает свои сюжеты на двумерном пространстве чистого листа бумаги... Гоголевский текст — не исписанная тетрадь, а огромное число противоречащих друг другу, но в равной степени реальных вариантов». (8, с. 631) Морфогенетические поля немного похожи на Дао — т. е. «путь», космический поток всех вещей (невидимое и реальное сбалансированы). С Дао и морфогенетическими полями по сути связан и символизм. Р. Том постулирует, что конечная форма морфогенетического процесса представлена аттрактором в морфогенетическом поле, при этом каждый объект или физическая форма может быть представлен таким аттрактором и весь морфогенез «может быть описан через исчезновение аттракторов, представляющих начальные формы, и их замещение путем захвата аттракторами, представляющими конечные формы». (15) Для разработки топологических моделей, которые соответствуют частным морфогенетическим процессам, Том нашел специальные формулы. Далее Том принялся за работу над получением топологических выражений, соответствующих деталям реальных морфогенетических процессов.

5. *Композиционный клей и коррупция как гротеск.* Из «броуновского хаоса» структура выстраивается (Пригожин) при помощи «композиционного клея»

(в ДНК друг другу комплиментарны: аденин — тимин, гуанин — цитозин) как «композиционное схлопывание» друг с другом «комплиментарных объектов». «Именно для раскрытия механизма возникновения новых структур и систем синергетика использует принцип положительной обратной связи, согласно которому изменения, происходящие в старой системе, не устраняются, а, наоборот, накапливаются и усиливаются». (9, с. 296) На этом и основана эволюция. Еще космогония древних греков предполагала, что космос возник из хаоса. Аристотель осознавал «мировую самоорганизацию». Сегодня интерес к мировой самоорганизации особенно велик. «...мир держится не потому, что законы предписывают, что должно случиться, но потому, что из всех вещей, которые могли бы произойти, реализуется лишь одна и эта одна затем влияет на все вещи того же рода, которые осуществляются впоследствии». (11) Так устроена американская юридическая «система прецедентов». При этом законы тоже связаны с морфогенетическими полями! Подобные проблемы могут быть изучены только междисциплинарно. «...Хакен подчеркивает, что синергетика возникла благодаря системным идеям современной науки, а именно из необходимости интеграции различных родственных дисциплин для определения их общих понятий и установления единых принципов и методов исследования». (9, с. 289) В рамках искусства Гоголь занимался этой проблемой. «У Гоголя понятие красоты почти всегда скульптурно, т. е. включено в некое трехмерное пространство. Это была попытка побороть в себе образ хаотического мира, рассыпающегося на несоединимые части. Страшное, смешное, в любом случае аномальное для Гоголя — это нечто, разрушающее границы. Именно поэтому для Гоголя антитезой уродливому были скульптура и архитектура, то есть те виды искусства, в основе которых лежит организованное пространство. Но пространство это не подчинено законам автоматизма. Постоянная игра между организованным и вариативным составляла для Гоголя основу самой жизни». (8, с. 649) Для Гоголя даже само наличие носа на лице человека носило «вариативный» характер! «На чем строится обычно обаяние гротеска? Оно строится обычно на не смыкании рядов. Основной мотив там всегда каков? Как будто это реальность, а между прочим, и нет... Мне важно одно: чтобы специфику и особенности гротеска вы ощутили бы и поняли. Это не сведение планов: именно отсутствие синтеза и есть признак в гротеске, элементы, которым и полагалось бы быть синтетически в единстве, присутствуют там, не сплавляясь воедино...». (14, с. 230) Отсутствие композиционного клея и не позволяет «гротескным планам» «слиться в синтезе» (эффект Кулешова) при сближении: в «броуновском хаосе» «гротескное столкновение» остается без последствий (оно не выстраивает

структуру!). Такое «не сведение планов» закона и исполнения порождает правонарушения (в том числе и коррупцию) — и делает общество настоящим «гоголевским гротеском»: у майора Ковалева (в государстве) нос (закон) вроде есть, а вроде его и нет...

6. *Дробление законов.* Владимир Соловьев считал, что после грехопадения мир дробится. «Дробление цивилизации» происходит на уровне производства: товары производят из все большего количества и все более мелких деталей. «Дробление деятельности» ведет к появлению все новых профессий и специальностей. «Дробление потребностей», увеличивающее количество наименований товаров, описал Вэнс Паккард. Цивилизация погружает нас в «слой фрагментов», лежащий между макромиром и микромиром. «Дробление биосоциальных групп» происходит на основе фундаментальных генетических потребностей индивида. Например, «мужчины» разделились на «метросексуалов» и «мачо». «Дробление понятий» говорит о новом, более высоком эмоциональном и интеллектуальном уровне человека. Например, «любовь» еще в Древней Греции раздробилась на «любовь небесную» и «любовь земную». «Дробление в искусстве» произошло как отражение дробления в рамках жизни. То «дробление мелодии» на отдельные голоса, которое характерно для фуги (Бах) явилось «исторической параллелью» дроблению белого света на спектральные цвета (Ньютон). Кубизм «разрубил» предметы. «...торс как самостоятельная тема искусства скульптуры до второй половины XIX века никогда не существовал». (4) Появление кино сделало возможным появление крупного плана как «фрагмента цивилизации». «Введение кинематографической техники в свой спектакль «Ревизор» Мейерхольд видел прежде всего во введении крупных планов. Крупный план связан с монтажом изначально. С помощью монтажа собираются вместе детали, показываемые крупным планом». (5) Интеллектуальное развитие человека связано с «внутриголовным дроблением отражения мира»: процесс мышления есть фактически синергетическое самовыстраивание новой «информационной структуры», заданной заранее темой. Юридические законы — это «зеркало жизни», поэтому «дробление законов» должно возникнуть как ответ на «дробление цивилизации» в рамках реальной жизни.

7. *Сравнение степеней.* «Уровень подробности» жизни должен в точности соответствовать «уровню подробности» законов. Предварительное «сравнение степеней» подробности жизни и подробности законов необходимо провести перед каждой правовой реформой. Если «степени дробления» «общегосударственной деятельности» и законов окажутся разными, то между реальной жизнью и системой законов появятся значительные зазоры — лазы для беззащитности коррупции (Рязанов, «Старики-

разбойники», 1971 г.). На самом деле правовые системы мира давно нуждаются в увеличении уровня подробности своих законов. Реальные потребности и законы должны быть величинами одного порядка — тогда возникнет ровное заполнение вогнутостей законов потоком реальной жизни. Сегодня благодаря революционным достижениям науки и производства «уровень подробности» существования человечества качественно возрос, а вот законы изменились не так уж сильно: это и привело к возрастанию уровня коррупции и других правонарушений.

8. *Заполнение зазоров.* Эйнштейн писал, что два рядом стоящих кадра не «складываются» друг с другом, а «умножаются» друг на друга. При арифметическом увеличении количества «фрагментов жизни» в геометрической прогрессии увеличивается количество «связей между фрагментами» («абстракционизм Кандинского»): «формальный социальный метаболизм» имеет кибернетическую природу. В «эпоху перемен» (древние китайские мудрецы и наш историк Карамзин относились к ней с опаской) «уровень хаотичности» возрастает («гротеск Гоголя-Эйнштейна» и «сюрреализм Дали»), т. к., словно в процессе пищеварения, старые связи (в молекуле белка жертвы) рвутся, а новые (в молекуле белка хищника) еще не возникли, что ведет к увеличению внутреннего «объема зазора» между законом и жизнью («криминальная революция»). Заполнившись преступлениями, «зазоры несовпадения» раздуваются, вытесняя законы на периферию реальной жизни: так зазоры превращаются в «изнаночные платоновские формы», наполнившие государство вместо нормальных «лицевых платоновских форм». Блок писал о нечистой силе, находящейся в «изнаночных пузырях» болот — и при случае вылезает на поверхность. «Гениальные художники пытаются совместить внутри себя Вертикаль и Горизонталь, сфокусировать их в одной точке, а затем перенести на полотно». (10) Изнанка жизни «виртуально существует» на «виртуальной вертикали», которая незаметна при благоприятном течении жизни в «повседневной горизонтали».

9. *Генетическая юриспруденция.* История есть продолжение эволюции, а этика — это замена инстинктов: поэтому юридические законы могут быть рассмотрены с биологической точки зрения. Петер Г. Занда пишет о «структурном сходстве между различными правовыми системами мира», связывая его с «врожденными формами поведения» (Наом Хомский писал о «врожденной грамматике»). Профессор Беркли Альберт Эренцвейг занимается «психоаналитическим правоведением». «Явлениям обезчеловечивания... содействует псевдомократическая доктрина, согласно которой общественное и моральное

поведение человека вообще не определяется устройством его нервной системы и органов чувств, выработанным в ходе эволюции вида, но складывается исключительно в результате «кондиционирования» человека той или иной культурной средой, которому он подвергается в течение своего онтогенеза». (6, с. 81) Так Маркс считал, что «бытие определяет сознание». Современная биология все более убеждается в наличии своеобразного разума у высших животных. Шимпанзе Трейси (США) входит в Интернет (посмотреть картинки) и смотрит телевизор. Недавно испанский парламент дал обезьянам некоторые из «прав человека!» «То «таинственное правовое чувство», о котором говорит П. Г. Занд, без сомнения, представляет собой систему генетически закрепленных реакций, побуждающих нас выступать против асоциального поведения собратьев по виду». (6, с. 45)

Сегодня, когда геном человека уже расшифрован (но еще окончательно не изучен!), уровень подробности системы законов («слой фрагментов» в системе законов — это слой подзаконных актов) должен увеличиться в соответствии с ростом открытий в сфере генетики человека. Современная генетика установила наличие значительного количества различий между отдельными представителями вида гомо сапиенс. Например, существует ген религиозности, ген родительской любви, гены альтруизма и эгоизма и т. д. В подобном смысле будущее за «дифференцирующей системой законов», которая учитывает индивидуальную «генную карту» каждого человека (например, когда речь идет о лишении родительских прав и т. д.). «Генетическая юриспруденция» поможет сократить количество преступлений.

10. *Юридическая революция.* Научные революции, изменяющие не только общество, но и самого человека и наше представление о нем, не могут не вызвать «юридическую революцию», суть которой заключается в увеличении, как минимум, на порядок уровня подробности законов, а также в новом подходе к личности человека. Общественное производство современной цивилизации перешло на уровень «слоя фрагментов», так что осталось только привести в соответствие с ним юридическую систему законов. Старые методы оказались бессильными против «криминальной революции»: поэтому «юридическая революция» и должна «поставить перпендикуляр», сделав сеть законов гуще. «...появление «Выбранных мест из переписки с друзьями» вызвано не чем иным, как желанием помочь тем силам на родине, которые стали во враждебные отношения друг к другу». (1) Не внешняя «система запретов», а внутренняя структура юридической революции создаст непроницаемую плотину для криминала: и тогда наступит конец коррупции.

Литература

1. В. В. Вересаев. Гоголь в жизни. М.: Московский рабочий, 1990. с. 11.
2. Н. В. Гоголь. Мертвые души. Сыктывкар: Коми книжное издательство, 1977. с. 245.
3. Н. В. Гоголь. О театре, об одностороннем взгляде на театр и вообще об односторонности. — В кн. Духовная проза. М.: Русская книга, 1992. с. 108.
4. Зельдмайр Х. Утрата середины. М.: Территория будущего; Прогресс-традиция, 2008. с. 149.
5. Иванов Вяч. Вс. Монтаж как принцип построения в культуре первой половины XX в. В кн. Избранные труды по семиотике и истории культуры. Т. 4. М., «Языки славянских культур», 2007. с. 149.
6. Лоренц К. Восемь смертных грехов цивилизованного человечества. — В кн. Так называемое зло. М.: Культурная революция, 2008. с. 45; с. 81.
7. Лоренц К. Обратная сторона зеркала. — В кн. Так называемое зло. М.: Культурная революция, 2008. с. 360.
8. Лотман Ю. М. О «реализме» Гоголя. — В кн. Бочаров Г. С. Гоголь в русской критике. М.: Фортуна ЭЛ, 2008. с. 631; с. 649.
9. Рузавин Г. И. Концепции современного естествознания. М.: Проект. 2004. с. 289; с. 296.
10. Рылев К. Э. Философия Вертикали плюс Горизонталы. М.: Крафт плюс, 2008. с. 11.
11. Тадж К. Научное доказательство того, что наука все поняла неверно. — В кн. Шелдрейк Р. Новая наука о жизни. М.: РИПОЛ классик, 2005. с. 282.
12. Р. Фейнман. Характер физических законов. М., «Мир», 1968. с. 135-136.
13. Шелдрейк Р. Новая наука о жизни. М.: РИПОЛ классик, 2005. с. 114; с. 151; с. 278-279.
14. Эйзенштейн С. М. Из лекции во ВГИКе. (31 декабря 1935). — В кн. Забродин В. В. Эйзенштейн о Мейерхольде. М.: Новое издательство, 2005. с. 225; с. 230.
15. Thom R. Structural Stability and Morphogenesis. Benjamin, Reading, Mass. p. 320.

ЦИВИЛИЗАЦИОННЫЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ КОРРУПЦИИ

К. А. ФЕОФАНОВ

доктор политических наук, профессор кафедры социологии, психологии и педагогики Московского государственного технологического университета «Станкин».

Исследование феномена коррупции как общественного явления невозможно без детального рассмотрения его цивилизационной составляющей. Право и правоприменительная практика в любом обществе неразрывно связаны с его цивилизационными основами — ценностями и нормами, культурой, правовыми и социально-политическими институтами и традициями, сформированными на протяжении всей истории и продолжающимися видоизменяться и корректироваться в настоящее время. Именно цивилизационная принадлежность государств и народов, формируя основополагающие ценности, нормы, культуру, институты и традиции, выступает детерминирующим фундаментом для правовых и противоправных действий и их социально-политического контекста. При этом цивилизационные приоритеты обладают инерционностью, консервативностью и устойчивостью, имеют глубинный, фундаментальный, детерминирующий характер.

Наиболее известные классификации цивилизаций основаны на соответствии религиозным традициям, но наиболее фундаментальными представляются цивилизационные кластеры, основанные на либеральной и традиционной моделях. Это по многим ключевым параметрам, таким как содержание ценностей и норм, особенности культуры, деятельность социальных институтов и господствующие традиции, принципиально различные способы организации общественной жизни. В основе либеральной модели — традиции западного и северного католического и протестантского христианства, в основе традиционной модели — устои восточных и южных религий — православного христианства, ислама, индуизма и буддизма.

Цивилизационные основы западной цивилизации можно усматривать в античной и христианской эпохах, в древнем Египте, Греции и Римской империи, Возрождении, Реформации и Просвещении. Представители данной «великой исторической цепи» во все исторические эпохи провозглашали превосходство над иными, «варварскими» культурами, вместе с идеей прогресса поставленное под сомнение в ходе мировых войн XX века.¹ Каждая из историче-

ских эпох внесла свой уникальный вклад в основы современного западного общества, его культуру (философия, литература, драматургия, театр, скульптура, живопись, спорт), политическое устройство (демократия, аристократия, олигархия, анархия, тирания, государственное управление), правовое устройство (романо-германская правовая система в Южной Европе и прецедентное, англо-саксонское право в Северной Европе, США и Канаде, вещные права, обязательственное право, семейно-правовые отношения, частная собственность, наследственное право, состязание равноправных сторон в суде, достоинство личности, иски, индивидуализм, личная ответственность).

Политико-правовым результатом западных цивилизационных влияний являются приоритет личности как субъекта и цели правовых отношений, легализм как монополия государственной власти на установление и преобразование права в сочетании с подчинением этому праву всех элементов общества и интеллектуализм как постижение правового бытия, выявление единой сущности в разнообразии правовых явлений, абстрактный, понятийный и системный характер правового мышления, научные формы правовой аргументации. Цивилизационные предпосылки детерминируют общие для всей западной цивилизации правовые ценности и нормы, основы культуры, социальные институты и традиции, формирующие политические системы современных обществ.²

Отражая институциональные и ценностно-нормативные аспекты взаимодействия управляющих и управляемых, политическая система реализуется в политических режимах — приоритетах государственного управления, характере реальных прав и свобод граждан, степени реального соблюдения конституционных, гражданских, уголовных и иных

1 Образ прирученного зверя, время от времени срывающегося с непрочного поводка цивилизации. См.: Осборн Р. Цивилизация. Новая история Западного мира. М.: Аст-Хранитель, 2008, с. 11-16.

2 См.: Крапивенский С. Э., Омельченко Н. В., Стризов А. Л. и др. Цивилизационный подход к концепции человека и проблема гуманизации общественных отношений / Под ред. д-ра филос. наук, проф. С. Э. Крапивенского. Волгоград: Изд-во ВГУ, 1998, с. 31. Так законы Солона еще в 600 г. до н.э. «из межличностного дела, решаемого в живом общении и взаимодействии, превратили отправление правосудия в интерпретацию неодоушленного свода правил, что стало важнейшей стадией в развитии надличностного института государства и абстрактного мышления». См.: Осборн Р. Указ. соч., с. 83.

норм, приоритете «права силы» по отношению к «силе права» или наоборот.

Исторически значительно более распространенным типом взаимодействия политической системы с правом является ее господство над ним. Исключение составляют древние доклассовые демократии с нормативным приоритетом обычаев, и в значимой степени, современные западные общества (во всяком случае, до активизации массовых коммуникативных технологий во второй половине и особенно в последние десятилетия XX в., данную позицию по поводу западных обществ разделял, например, известный классик немецкой социологии права Н. Луман). Механизм обретения независимости западным правом описывается следующим образом: возникающие сомнения по поводу способности позитивного права регулировать общественные отношения способствуют значительному росту его рефлексивности, способности к саморегуляции и доминированию во взаимодействии с политической системой.³

От степени самостоятельности права зависит форма политического контроля над вмешательством государства, элит, групп интересов в правовую сферу, степень ориентированности судебной практики на желательные с точки зрения частных интересов результаты, процессы и масштабы незаконной легитимации и, наконец, распределение престижных и непрестижных областей профессиональной специализации юристов (например, в тоталитарном обществе могут быть недостаточно востребованы гражданские специализации юристов, и только уголовные пользуются большим спросом). Указанные факторы вследствие целостности правовой системы оказывают значительное влияние друг на друга, благодаря чему их суммарный эффект часто бывает непредсказуем. Однако при превышении общей критической массы по нескольким параметрам происходит существенное изменение формы зависимости права от политической системы, и правовые нормы начинают подвергаться активной критике и пересмотру. Как следствие, изменяется вся совокупность правил, затрагивающих принятие новых правовых решений.⁴

Данные цивилизационно-детерминированные особенности западного политико-правового устройства отнюдь не исключают вариативности в различных странах Европы и Америки, обусловленной различными социально-историческими факторами и, в первую очередь, конфессиональной

3 См.: Luhmann N. *Ausdifferenzierung des Rechts: Beiträge zur Rechtssoziologie und Rechtstheorie*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp, 1981, S. 39-45. Позитивное право с древности противопоставлялось «естественному» праву присущих человеческой природе, вневременных и надцивилизационных ценностей и норм.

4 См.: Luhmann N. *Op. cit.*, S. 43.

распространенностью. Так, римско-католическая церковь наиболее влиятельна в Южной, а протестантизм в форме лютеранства, кальвинизма и англиканства — в Северной Европе. К католической Южной Европе примыкают западно-славянские народы и государства (чехи, словаки, словенцы, поляки). Южные (сербы, черногорцы, болгары, македонцы) и восточные (русские, украинцы, белорусы) славяне после церковного раскола 1054 г. сформировали особую цивилизационную группу, основанную на православном христианстве, принятом из греческой Византии.

Границы различий цивилизационных и правовых систем (семей) необязательно проходят по государственным границам государств, но в большей степени связаны с этносами, впитавшими воздействие различных цивилизационных конгломератов⁵. Анализ цивилизационно-правовых детерминаций (романо-германская и англо-саксонская традиции в Бельгии, Швейцарии, Германии) показывает, что правовые системы нескольких современных европейских стран являются в той или иной степени кросс-цивилизационными.

Для восточных (азиатских) правовых систем, прежде всего исламской, индуистской и буддийской, по численности охватываемого населения наиболее распространенных в современном мире, характерен приоритет традиций, представленных в виде определенного набора представлений, обычаев, навыков и привычек практической деятельности, передаваемых из поколения в поколение. Этот комплекс основанных на религии ценностно-нормативных и культурно-институционально-традиционных образцов при минимальной рецепции элементов западного (европейского) права, которое все же оказывает воздействие через прошлый метрополюско-колониальный опыт и современные процессы глобализации, всегда является детерминирующим в конкретной правоприменительной практике.

Так, исламское право (шариат — «путь, которым нужно идти») затрагивает основные жизненные сферы — государственные и административные отношения, отношения мусульманской общины с другими общинами, отношения собственности, обмена, личных имущественных связей, брак, развод, родство, воспитание детей, завещание, наследование по закону, опека, попечительство, ограничение правоспособности и т. д. Источниками мусульманского права являются Коран — священная книга ислама и основа мусульманского права, сунна — совокупность предписаний о высказываниях и делах пророка Мухаммеда, имеющих правовое значение, иджма — единое

5 См.: Рубинский Ю.И. Большая Европа: этапы становления // Интернет-сайт Клуба политической экономики wpec.ru.

мнение авторитетных правоведов ислама — и кияс — суждение по аналогии в вопросах права. По содержанию все нормы мусульманского права делятся на предписания, содержащие оценку поступка человека (поступки разделяются на 5 категорий: обязательные, рекомендуемые, безразличные, порицаемые, запрещаемые); предписания, формирующие правила поведения, а также определяющие условия и последствия деяний. По степени принуждения различаются императивные нормы (их большинство) и диспозитивные нормы.

Санкции в исламском праве не являются четко определенными: важнейшей является такая религиозная санкция как «состояние греха». В отдельных сферах общественных отношений (отрасль личного статуса) нормы права исполняются добровольно, практически без государственного вмешательства. Юристы привержены неизменной и неподвижной системе. Не допускается говорить о каких-то заимствованиях мусульманским правом иностранных идей и положений. Однако за пределами персонального статуса (лицо, семья, наследование) исламское право допускает вестернизацию, заимствование норм романо-германского и общего права (конституционное право, административное право, уголовное право, трудовое право)⁶. Право создается независимо от правителя другими источниками; он лишь издает указания по применению принципов права. Доктрина ислама не допускает, чтобы законодатель мог изменять нормы права, составляющие священное мусульманское право; это запрещение не препятствует тому, чтобы различными путями — полицейскими или процессуальными — властитель в мусульманских странах фактически парализовал действие той или иной нормы или подчинил ее применение различным условиям, не затронув ортодоксальных принципов⁷.

Индусское право, распространенное в Индии и ряде других государств, также регламентирует преимущественно личный статус, включая неимущественные и имущественные правоотношения. В индусском праве кастовая социальная иерархия традиционно предполагает различные системы прав и обязанностей для различных каст и подкаст, в которые люди входят с момента рождения. Возникающие споры разрешаются собранием касты с опорой на общественное мнение. В случае спорности вопроса судья решает дело «по совести и справедливости». Законы и судебная практика не являются

6 См.: Бойцова Л. В., Бойцова В. В. Конституционное право России и зарубежных стран в сравнительной перспективе // Интернет-сайт Тверского областного центра новых информационных технологий university.tversu.ru.

7 См.: Давид Р., Жоффре-Спинози К. Основные правовые системы современности / Пер. с фр. М.: Международные отношения, 1999, с. 76-79.

источником права и играют вспомогательную роль. Британское владычество способствовало модернизации и ограничению индусского права узким кругом отношений (наследование, брак, касты, религиозные отношения). После провозглашения независимости Индии в 1947 г. индусское право было упорядочено и кодифицировано, система каст отвергнута, институт брака и наследования реформирован (установлен минимальный брачный возраст, брак стал рассматриваться как договор, запрещено многоженство, разрешен развод, женщины включены в круг наследников). Однако в деревнях большинство индусов продолжают жить в соответствии с нормами индусского права⁸.

В буддийских обществах право играет вспомогательную роль и не является средством обеспечения социального порядка и справедливости. Считается, что человек должен руководствоваться не юридическими мотивами, а стремлением к гармонии и миру. При разрешении конфликтов доминируют правила вежливости, приличия, морали, чести, общественной гармонии, а не право. Суд редко используется для защиты личных интересов. Идеальной является ситуация, когда законы вообще не применяются, а судебные решения — не выносятся. Неприязнь к праву усугубляется плохой организацией правосудия. Так, правосудие в Китае в течение веков отправлялось администраторами, сдававшими для занятия поста экзамены литературного характера. Они не знали права и руководствовались советами своих чиновников, принадлежащих к наследственной касте. В Японии традиционно отсутствовали идея права, правовые школы, профессиональные судьи, прокуратура, адвокаты и нотариусы. Несмотря на вестернизацию японского права в эпоху Мэйдзи после 1868 г. и радикальные реформы законодательства после 1945 г. применение права сегодня противоречит национальной японской психологии, не приемлющей идеи индивидуализма, западного либерализма, свободы и человеческого достоинства. Право по-прежнему считается обезличивающим человеческие отношения, а суды в основном занимаются примирением сторон и используют технику уклонения от применения права. Произвол полиции практически не осуждается. Число юристов немногочисленно, а разбирательство дел в нижестоящих инстанциях часто происходит без участия адвокатов⁹.

Ключевыми историческими факторами, обусловившими формирование «смешанных» восточнославянских цивилизационных основ, распространенных на территории современных России, Белоруссии и Украины, представляются следующие. Во-первых, это принятие христианства в Киевской Руси с насле-

8 См.: Бойцова Л.В., Бойцова В.В. Цит. соч.

9 См.: Бойцова Л.В., Бойцова В.В. Цит. соч.

дованием характерных для Византии восточных цивилизационных моделей, таких как «вертикальное» управление и налоговая система, отсутствие сословной замкнутости господствующего класса и развитая вассально-иерархическая система. Во-вторых, это татаро-монгольское нашествие в XIII веке, обусловившее изоляцию от европейских процессов Возрождения и Реформации и развитие жесткого «вертикального» управления, крепостного права и неограниченной власти руководителя над подчиненными в условиях баскаческого контроля и карательных походов Монгольской империи и Золотой Орды. Иллюстрируя значительное восточно-славянское своеобразие, помимо татаро-монгольского ига к числу российских цивилизационных детерминант обычно относят пространственно-территориальные, природно-климатические, экономико-производственные, миграционные, трансформационные, модернизационные, межэтнические и военные факторы.

После свержения татаро-монгольского ига защита обширной территории как от восточных, так и от западных завоевателей происходила на основе уже преимущественно сформированного национального управленческого менталитета. Необходимость быть постоянно готовыми к отражению военных угроз способствовала еще большему усилению вертикальной, исключительно антидемократической составляющей российского цивилизационного кода, прочно вошедшего в ценности и нормы, культуру, институты и традиции многих десятков поколений восточных славян — русских, украинцев и белорусов.

Драматично, что преднамеренное заимствование отдельных культурных и технологических инноваций с Запада в петровскую эпоху уже осуществлялось на принципах насильственного и противостественного насаждения на фоне восточного самодержавного управления и психологии, полного отсутствия значимости прав человека и индивидуального достоинства личности, подчинения внутреннему развитию военным целям, пассивности и управляемости горизонтальных связей и отношений. Данные цивилизационно-детерминирующие факторы указывают на развитие в течение 2-го тысячелетия от Рождества Христова на территории восточно-славянских государств правового устройства, характерного для традиционно-космогенных цивилизаций с исключительно высокой подчиненностью права решениям политической системы, и особенно, воле единоличного правителя и политическому режиму. Данные процессы особенно усиливались в условиях тоталитарных, деспотических и авторитарных режимов и отличались условно-относительным ослаблением в годы недолгих, спускаемых сверху властвующими политическими субъектами, «оттепелей».

Для российской правовой системы поэтому цивилизационно характерны исключительно устой-

чивые многовековые традиции абсолютного подчинения права политическому устройству («закон, что дышло, куда повернул, туда и вышло»). «Восточная» слабость российского права в условиях приоритета конвенциональных и моральных регуляторов на практике привела к «незаконному насилию». Менее ста лет назад российский правовед, философ и историк Б.Н.Чичерин так охарактеризовал российские правоприменительные реалии: «Юридическое образование отсутствует, законодательство представляет собой хаос, в котором не могут разобраться даже специалисты, впрочем, о наличии последних можно говорить лишь весьма условно — принятие всех правовых решений находится в руках канцелярских крючкотворов и взяточников, решающее значение имеют не научно-юридические, но совершенно иные «аргументы». Для России «...официальное право — нечто абсолютно чуждое и внешнее, с чем лучше вообще не сталкиваться; сознание обязательности правовых норм совершенно отсутствовало, знание их содержания было чрезвычайно ограниченным и фрагментарным. Вплоть до Октябрьской революции жизнь большей части населения России — крестьян — нормировалась не писаным, а путаным обычным правом. Спорные вопросы решались «темным и небезупречным» волостным судом, либо в административном порядке сходом и властью начальства. ...В ходе революции и гражданской войны в отношениях между классами никакого права больше не оставалось, господствовало голое насилие. Ни рабоче-крестьянская масса, ни партократическая верхушка не поняли и не приняли право как внутреннюю необходимость. В их правосознании отсутствовало представление о праве как самостоятельной ценности неутилитарного характера»¹⁰.

Приведенные определения точно характеризуют цивилизационные предпосылки и национальный менталитет, уходящие вглубь восточно-славянской — российской, белорусской, украинской — национальной истории. Правовая необразованность и путаное законодательство в условиях абсолютного владычества силы и власти, в советское время упроченные официально узаконенным государственным террором против «врагов народа» и самого народа, привели к устойчивому правовому нигилизму, полному непринятию права как регулятора отношений и источника справедливости гражданами и институтами, утилитарно не связанными с государством.

Научное исследование феномена коррупции невозможно без внимания к цивилизационным детер-

10 Цит. по: Крапивенский С.Э., Омельченко Н.В., Стризов А.Л. и др. Цит. соч., с. 32.

минантам конкретных обществ, в которых она имеет место. В их число входят ценности и нормы, правовые и социально-политические институты и традиции, сформированные на протяжении всей истории и продолжающие корректироваться в наши дни в ситуации нового влияния политических, экономических и технологических факторов. Реальные причины и механизмы коррупционных процессов в конкретных обществах обусловлены цивилизационно детерминированными социокультурными и социополитическими процессами, в любую эпоху оказывающими на них непосредственное и главное влияние.

Как было показано выше, в многообразии современного мира цивилизационно разграничиваются два принципиально различных способа регуляции общественной жизни — западный и восточный (также можно назвать последний незападным, однако разграничение западного и незападного представляется в большей степени западоцентричным, не отталкивающимся от идеи равенства всех цивилизаций). И если на Западе право имеет реальную силу и является главным действенным регулятором общественных отношений (в условиях возможного вмешательства в процесс регуляции политической власти и структур гражданского общества), то на Востоке оно существует скорее как некоторая абстрактная возможность, обусловленная метропольно-колониальным опытом и иными формами западного влияния.

Данное влияние, как правило, воспринимается как чужеродное и имеет весьма поверхностный, ограниченный и формальный характер. Оно не только не способствует превращению права в реальную силу — регулятор общественных отношений, но нередко вообще не осознается в качестве альтернативы традиционно-общинному пути развития или имеет квазиправовой характер, сочетая юридический эклектизм как смешение правовых (воплощающих свободу личности) и неправовых (исключающих такую свободу) элементов в юридической системе; механическое копирование буквы западных правовых норм без усвоения в то же время их особого («либерального», «антропоцентристского») духа; имитационность («подделка» под право) — законы текстуально выглядят как правовые, но правовым образом не работают — отсутствует механизм их исполнения, нет доброй воли и готовности к реальному проведению правовых норм в жизнь (причем, не только у власти, но и во многом у «рядовых» индивидов) и многое другое. Это говорит о том, что незападное социокультурное пространство даже при объявленных правовых преобразованиях сохраняет правовую инвариативность (неизменность), «хранит

верность» своей прежней (традиционной, нелиберальной) сущности¹¹.

В ситуации недейственности и эфемерности квазиправа, не являющегося реальным регулятором ключевых сфер общественных отношений в восточных обществах, коррупционные взаимодействия регулируются традиционно-общинными, конвенциональными установлениями, властеклановыми и межклановыми договоренностями. Ключевое значение при этом имеет незначительное место права в политических системах восточных обществ, а западные, квазизападные и имитационные элементы в действующих правовых системах не имеют реального значения и только усиливают фундаментально неправовой (не регулируемый правом) характер коррупции.

Несмотря на возможность довольно активного участия «рядовых граждан» в социализации и других механизмах трансляции общинно-традиционных ценностей, это участие замкнуто на религиозные, семейные и соседские общины и реализуется в совершенно иной плоскости, чем это имеет место в западном гражданском обществе как самопроявление свободных граждан и добровольно сформировавшихся союзов, отстаивающих интересы в противостоянии с государством, в том числе, в вопросах регулирования коррупционных процессов в сторону их уменьшения.

Вместе с тем, именно западное право в современном мире является уникальным цивилизационным изобретением, главным регулятором и ограничителем коррупции. Только правовые механизмы позволяют разграничивать правовое и неправовое (противоправное, противоречащее праву) поведение и на основе данного разграничения делать некоррупционное поведение предпочтительным, желательным и предписываемым, а коррупционное поведение — неpreferred, нежелательным и запрещаемым. Позитивные и негативные санкции, цивилизационно сформировавшиеся в западном обществе и зафиксированные в Уголовном и других кодексах и транслируемые оттуда в политические решения власти и активность гражданского общества (а не наоборот), являются наиболее эффективным, выработанным человечеством, антикоррупционным механизмом. Он является неотъемлемой (встроенной) частью цивилизационно-правовых систем и позволяет автоматически регулировать и контролировать как предупреждение фактов коррупции, так и реализацию коррупционных прецедентов в случае их возникновения. Конечно, помимо права как оптимального регулятора даже в западных странах существует фактор политической власти, которая время от вре-

11 Пристенский В.Н. Западная ментальность и проблема инокультурного восприятия права // Социально-гуманитарные знания, 2009, № 1, с. 147-148.

мени может в собственных интересах законно, незаконно или полузаконно вмешиваться в правовые процессы.

Анализ цивилизационных детерминант коррупции и механизмов общественной регуляции коррупционных отношений в различных цивилизационно детерминированных обществах позволяет констатировать фундаментальную значимость цивилизационных особенностей для изучения, понимания и объяснения ситуации с коррупцией в конкретной стране и при разработке мер общественно-политического регулирования коррупции. Очевидно, что наиболее фундаментальные и потому с неизбежностью реализующиеся в конкретных обществах, цивилизационные детерминанты коррупции могут быть поняты только на основании анализа многовековых корней и тенденций различных конфигураций западных, восточных и смешанных обществ. Реально работающие регулятивные и минимизирующие меры могут быть разработаны только с учетом цивилизационных детерминант. Например, попытки объяснить появление коррупции в России переходом от сталинского «военного коммунизма» к хрущевской «оттепели» в середине XX в., хотя и отражают важную историческую и политическую веху в развитии российской коррупции, а именно, ослабевание наиболее эффективных, тоталитарных властно-принудительных антикоррупционных регуляторов, но не раскрывают более глубоких причин, действовавших как в досталинское, так и в постсталинское время¹².

Отношение к коррупции и этическая оценка этого социального и правового феномена весьма различается в западных и восточных обществах. Согласие, скорее всего, имеет место только в отношении исключительно узкого круга явлений, считающихся «абсолютно коррупционными» и «безусловно преступными». В число данных явлений входят только создающие угрозу для национальных интересов и национальной безопасности, отдельные коррупционные деяния в сфере политической, «высокой» коррупции, интерпретируемые как «предательство национальных интересов». Как в западных, так и в восточных обществах вполне может признаваться исключительная социальная вредность и недопустимость данных «высоких» и «черных» форм коррупции (согласно терминологии А. Хайденхаймера). Однако в восточных обществах коррупционные действия в бизнесе и на бытовом уровне («бе-

12 См. напр.: Цели деятельности Общественного антикоррупционного комитета // Интернет-сайт Общественного антикоррупционного комитета stopcorruption.ru По мнению авторов, «именно тогда зародились коррупционные механизмы общественных отношений современной России». Представляется, что коррупционные механизмы общественных отношений современной России «зародились» семьёю столетиями раньше.

лая коррупция») отнюдь не считаются предсудительными, являются интегрированными в культуру и не воспринимаются как проблема, поскольку они «всего лишь» соответствуют принципам кумовства и покровительства, тысячелетиями институционализировавшимся в данных обществах. Пограничными и наиболее конфликтогенными являются социальные практики «серой» коррупции, вокруг которых не существует общественного согласия и возникают общественные скандалы¹³.

Тем не менее, «белые», «черные» и «серые» разновидности коррупции в любой стране мира, независимо от цивилизационной специфики, по оценкам экономистов и политологов, являются серьезным препятствием для экономического роста и развития. Они способны поставить под угрозу любые общественные реформы и позитивные преобразования¹⁴. Поэтому различные страны, независимо от цивилизационной специфики, в целом озабочены такими явлениями, как «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»¹⁵. Однако политические и организационные формы борьбы с коррупцией существенно различаются в западных и восточных странах.

Западные формы борьбы с коррупцией опираются на веками формировавшиеся европейские и американские принципы правового государства и гражданского общества как субъектов, ограничивающих возможность неправового поведения органов власти и воспринимаемого как отклонение от должного состояния легитимности в результате действия субъектов в соответствии с индивидуальными корыстными интересами. Главным направлением западной борьбы с коррупцией выступает усиление правовых приоритетов и действенности права в том числе, по-

13 См.: Heidenheimer A., Johnston M., Levine V. Political Corruption: A Handbook. — New Brunswick, N.J.: Transaction Publishers, 1989, p. 363.

14 См.: Bardhan P.K. Corruption and development // Journal of Economic Literature, 1997, vol. 25, p. 1320.

15 Данное определение приведено по Федеральному закону Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Российская газета, 2008, 30 декабря. Данная редакция Федерального Закона соответствует Конвенциям ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года.

средством «автоматического правоприменения» — возбуждения уголовных дел и последующего осуждения нарушителей. В соответствии с данными исследований международной организации Трансперенси Интернешнл за 2007 год, наименее коррумпированными странами являются Новая Зеландия, Дания и Швеция. В первой десятке государств с наименьшим уровнем коррупции также оказались Сингапур, Финляндия, Исландия, Нидерланды, Швейцария, Австрия и Канада. США заняли 18-е место в списке (в 2006 году 20-е место), отставая от многих стран Евросоюза, но опережая Японию¹⁶.

Восточные формы борьбы с коррупцией опираются на абстрактное, продиктованное чуждыми вневосточными принципами, требование-пожелание: «С сегодняшнего дня не должно быть никакой коррупции!». В выступлениях восточных лидеров могут провозглашаться любые постулаты цивилизованности и правовой государственности, однако делается это в соответствии с внешними по отношению к цивилизационным основам нации идеями соответствия (прежде всего западным или «международным» правовым принципам, например, для вхождения во всемирные, евразийские и региональные организации). Никакие выдуманные меры восточной антикоррупционной борьбы не могут поколебать веками установившиеся конвенциональные и по сути коррупционные соглашения между родовыми кланами и другими общественными субъектами. В меньшей степени верхушечная (политики и высшие чиновники) и в большей степени низовая коррупция в средних и нижних органах власти, имеющая институциональный, системный и систематический характер, поэтому будет в обозримом будущем оставаться неотъемлемым атрибутом восточных (неправовых) обществ. Усилия заинтересованных субъектов в области регулирования и ограничения коррупции могут влиять на уровень и масштабы распространения, время от времени сдерживая те или иные виды коррупционных преступлений. Но в целом отменить коррупцию на Востоке невозможно, поскольку в восточном цивилизационном менталитете коррупционное поведение не является преступлением, но неотъемлемым, формировавшимся веками и тысячелетиями, институциональным компонентом значимых общественных отношений¹⁷. Исключо-

16 Индекс восприятия коррупции является «опросом опросов», отражающим восприятие положения дел с коррупцией в отдельных странах бизнесменами и аналитиками, как зарубежными, так и представляющими сами страны. См.: Россия — страна с высоким уровнем коррупции // Интернет-сайт bal-con.ru/news, 2008, 23 сентября.

17 Например, отношение к руководителю как к «отцу» в конфуцианстве предписывало обязательное преподнесение подчиненными подарков, что в западном мире считается

чрезвычайно высоким уровнем коррупции в Бангладеше и Индонезии. Считается несколько лучшей ситуация во Вьетнаме, на Филиппинах, в Индии и Пакистане. Еще более благоприятна ситуация в отношении коррупции в экономически развитых азиатских странах — так называемых новых индустриальных государствах «второй волны»: в Китае, Таиланде и особенно на Тайване и в Малайзии¹⁸. Наиболее одиозные масштабы коррупции характерны для стран Центральной Азии — бывших республик СССР. Представляется, что в данных республиках в результате советско-российского влияния в продолжение XX века подверглись социально-политическому размыванию прежде более сильные и устойчивые традиционные регуляторы общественной жизни (махалля и др.¹⁹). Так, по уровню коррупции Узбекистан занимает 175-е место, Туркменистан — 162-е место, Казахстан, Кыргызстан, Таджикистан и Азербайджан — 150-е место в мировом рейтинге коррумпированных государств²⁰.

Смешанные (западно-восточные) правовые системы значительно отличаются друг от друга по степени вовлечения западных и восточных цивилизационных основ, обуславливающих степень реальной опоры общества на право в регулировании коррупционных явлений. Восточно-европейские (бывшие социалистические) страны, испытавшие советско-российское влияние в XX веке, в значительно большей степени, чем либеральные западно-европейские страны, подвержены распространению коррупции и теневой экономики. Помимо восточного цивилизационного влияния, транслированного таким образом в восточно-европейские страны, значительную роль играют географическое положение, прежние межстрановые контакты, национальные особенности и исторический опыт. Например, уровень коррупции в Румынии и Болгарии значительно превосходит аналогичные показатели в соседних Венгрии и Чехии. Во всех восточно-европейских странах, в том числе, западных республиках бывшего СССР, имеет место та или иная

«взяточничеством», осуждается и уголовно преследуется.

18 Чиркова Е. Е. География коррупции // Интернет-сайт transparency.org.ru.

19 Махалляф — в исламских странах еще со времени основания Ислама часть города размером с квартал, жители которого осуществляют местное самоуправление, решают вопросы организации быта и досуга жителей и несут ответственность перед высшестоящими органами городского управления за обеспечение правопорядка. Нарушение социальных и моральных норм ведет к осуждению, значимому для любого человека. См.: Махалля // Интернет-сайт dic.academic.ru.

20 См.: Лещински Г. Коррупция в Центральной Азии углубляется — отчет международной организации // Интернет-сайт centrasia.ru.

конфигурация борьбы коррупционного и некоррупционного сценариев развития, западных и восточных, правовых и внеправовых способов регулирования коррупции. Так, в Молдавии, Украине и Белоруссии уровень коррупции довольно высок, тогда как в Латвии, Литве и, особенно, Эстонии ситуация значительно лучше и по основным параметрам приближается к западно-европейским.

Особое место в ряду стран со смешанными цивилизационными детерминантами коррупции занимает Россия. В силу рассмотренных исторических и цивилизационных причин в России, как и в ряде центрально-азиатских республик бывшего СССР, оказались довольно слабо развиты как западные правовые, так и восточные внеправовые, традиционные регуляторы. Именно данный комплекс цивилизационно-детерминированных причин привел к тому, что по результатам исследований Трансперенси Интернешнл, Россия занимает 147-е место из 180 возможных (2007), соседствуя по уровню распространенности коррупции с Сирией, Бангладеш и Кенией (2007), Руандой, Бенином, Гамбией, Гайаной, Гондурасом, Непалом, Филиппинами и Свазилендом (2006), Нигером и Сьерра-Леоне (2005), Непалом и Танзанией (2004), Кенией и Камеруном (2003).

История борьбы с коррупцией, как и сам цивилизационный феномен коррупции, насчитывает несколько столетий (известны исторические свидетельства, датированные XIII в.). Представляется, что ограничивать коррупцию российские правители стремились уже с самого момента ее возникновения, осознавая угрозы для общества и собственной безопасности. Известно, что для борьбы с коррупцией нередко предпринимались кровавые меры, такие как отдание на растерзание народу мздоимцев в середине XVII в. В период правления Петра I и после петровских западных цивилизационных заимствований вплоть до революций 1917 г. многие российские самодержцы принимали указы, решительно осуждающие коррупцию. Неоднократно создавались царские комиссии для изучения причин данного явления и разработки мер по борьбе с ним. Нередко «волны» борьбы с коррупцией, каждый раз инициировавшие применение новых (забытых старых) антикоррупционных мер обуславливались политическими причинами. Но ни штраф, ни ссылка, ни смертная казнь, довольно часто применявшиеся к преступникам, не смогли остановить процветание данного явления. При всех предпринимаемых мерах борьбы довольно развращающе на ситуацию с коррупцией действовали, говоря современным языком, «двойные антикоррупционные стандарты» в отношении царских приближенных, на деяния которых милостиво закрывались глаза и «всего остального населения». Например, генералиссимус А. Д. Меншиков,

в 1719 г. обвиненный в хищении государственных средств и вернувшийся в казну 100 тысяч червонцев, был «прощен» Петром I.

И даже беспощадная борьба с коррупцией в советскую эпоху не привела к устойчивым результатам. Как только возникали послабления, по сравнению с военно-коммунистическим тоталитарным режимом сталинской эпохи, ситуация сразу же выходила из-под контроля. Даже наличие в Уголовном кодексе СССР высшей меры наказания за получение взятки не могло отменить или в значительной степени ограничить коррупцию. В начале 90-х гг. XX в. наказания за коррупцию были существенно смягчены, смертная казнь отменена. Несмотря на введение в 90-е гг. ряда дополнительных мер по борьбе с коррупцией, рыночная экономика с ее культом денег и стремительное обогащение российских олигархов оказали на ситуацию с коррупцией развращающее влияние. Во второй половине 90-х гг. и начале XXI в. имела место все большая «либерализация» коррупции²¹. Расширение масштабов данного явления происходило практически независимо от разрабатываемых властью антикоррупционных мер. Разработка мер борьбы подчинялась своей логике, а практика коррупционных взаимодействий на местах — своей. Различные формы взяток и «откатов» сегодня повсеместно считаются необходимым условием жизни, а старая формула «не подмажешь — не поедешь» в последние годы стала нормой жизни, масштабы распространения которой значительно превосходили царское, советское и даже «ельцинское» время и отнюдь не проявляют тенденции к уменьшению. Так, если в 1999 г. Россия занимала 82-е место в списке Трансперенси Интернешнл, то за восемь лет произошел кардинальный откат назад на 65 позиций, который был обусловлен внутренними российскими социально-политическими факторами при крайне благоприятных внешних социально-экономических условиях (мировые цены на нефть)²².

Поскольку наиболее эффективным, изобретенным человечеством, нетоталитарным социальным регулятором коррупции является западное право (что полностью подтверждается мировыми показателями Индекса восприятия коррупции), а Россия цивилизационно не является страной с правовым регулированием коррупции, наша страна обречена на принципиальную невозможность когда-либо перейти в верхнюю часть списка. Подобный переход

21 По имеющимся оценкам, более 76% граждан России сталкивались с проявлениями коррупции в государственных учреждениях и организациях. См.: Концепция административной реформы в Российской Федерации // Интернет-сайт Центра стратегических разработок csr.ru.

22 См.: Corruption Perceptions Index (Индекс восприятия коррупции) // Интернет-сайт Трансперенси Интернешнл transparency.org.

может оказаться возможным только в случае радикальной перестройки всего мирового сообщества, вызванной природными бедствиями или иными, находящимися вне возможностей политологического анализа, космическими, эзотерическими причинами. Представляется, что в будущем теоретически возможен обратный переход России на лучшие позиции в мировом списке распространения коррупции в части стран с ее высоким уровнем — вплоть до занятия позиций, следующих за восточно-европейскими государствами. Однако, кризисные процессы в мировой экономике, в отличие от исключительно благоприятных внешних предпосылок последнего десятилетия, теперь уже являются сдерживающим внешним фактором, и теоретически возможный прогресс в антикоррупционной борьбе может явиться всецело результатом внутривнутриполитического развития. В условиях кризиса, однако, повсеместно возрастает нагрузка на общество, которое, в целях повышения управляемости и эффективности скорее склонно усиливать авторитарные тенденции, чем способствовать развитию гражданского общества и разрабатывать новые эффективные меры борьбы с коррупцией, столь невыгодные российской управленческой элите.

Отчасти цивилизационные детерминанты коррупции звучат как приговор, беспелециозно ограничивая возможности борьбы с коррупцией в России. Однако даже в рамках имеющихся цивилизационных ограничений, политическая воля руководителей является сильным антикоррупционным потенциалом. Наиболее эффективным средством борьбы представляется балансирование российского «управления коррупцией» между социально-политическими и ценностно-ментальными факторами, сопровождающееся преднамеренным и целенаправленным «дрейфом» в сторону сдерживающих мер и общей управляемости коррупции. Невозможно одновременно, актом воли правителя ввести западную (правовую) систему регулирования общественной жизни (которой в России никогда не было, а были лишь ее отдельные элементы). Точно также невозможно Президентским указом ввести сильное гражданское общество, которое в силу цивилизационных причин не развивается в России нормальным образом, «снизу вверх», и без которого невозможно общественное сдерживание коррупции²³.

Помимо цивилизационных коррупциогенных факторов (которые имеют фундаментальное, детерминирующее значение), негативное влияние на современную Россию оказывают «текущие

развращающие факторы», такие как социально-политическая и экономическая конъюнктура, для России это прежде всего нефтедобыча. В число стран, на уровень коррупции которых оказывает влияние нефтяная отрасль, также входят Ангола, Азербайджан, Эквадор, Иран, Ирак, Ливия, Нигерия, Судан, Венесуэла, Чад, Йемен. По оценкам международных экспертов, система заключения государственных контрактов, связанных с нефтедобычей, в этих странах сегодня буквально пронизана коррупцией, в результате чего львиная доля доходов от производства и продажи нефти оседает в карманах менеджмента западных компаний, посредников и местных чиновников²⁴. Несмотря на теоретическую возможность принятия в этих странах эффективных мер по борьбе с коррупцией (таких как информационная прозрачность и открытость при заключении конкурсных контрактов и выдаче лицензий на нефтедобычу и переработку, раскрытие информации по ряду параметров сделок, добровольное опубликование нефтяными компаниями размеров вознаграждений и отчислений правительствам тех стран, в которых они работают²⁵), данные меры не принимаются, поскольку не могут опереться на необходимые правовые регуляторы и исключительно выгодны правящим политическим режимам и политической элите.

В целом цивилизационные и иные отягощающие факторы давно сложились в России в систему коррупционных взаимодействий, реализующихся на всех уровнях общественных отношений (государственном, коммерческом и политическом). Коррупция в России приобрела централизованный характер «снизу вверх» (взятки, регулярно собираемые нижестоящими чиновниками, делятся между ними и более вышестоящими), а по уровню распространения коррупционных отношений затрагивающая низовой (коррупция в низшем и среднем эшелонах власти), верхушечный (коррупция у высших чиновников и политиков) и международный уровень (коррупция в сфере мирохозяйственных отношений). По степени регулярности коррупционных связей российская коррупция приобрела не только систематический, институциональный характер, но превратилась в некоторую форму клептократии как неотъемлемого компонента властных отношений²⁶.

Сдерживающие меры в отношении коррупции могут быть реализованы поэтапно и осторожно, поскольку, в сущности, они посягают на цивилиза-

23 «Сверху вниз» его развить также невозможно, это будет совсем не гражданское общество в западном понимании данного термина (характерным примером является Общественная Палата России, созданная «сверху» и не соответствующая большинству ключевых характеристик институтов гражданского общества).

24 Зыкова Т. Болевой порог коррупции: Взятчники «правят бал» в шестидесяти странах мира // Российская газета, 2004, 21 октября, № 3609.

25 Там же.

26 См.: Латов Ю. Виды и эволюция коррупции // Интернет-сайт krugosvet.ru

ционные детерминанты и приоритеты, противоречат менталитету, психологии и самому жизненно-му укладу российского народа, всегда противопоставляющего себя «Западу» и «праву» как регулятору общественных отношений. Вместе с тем, данные меры должны инициироваться верховной властью и авторитарно, безапелляционно и абсолютно недемократично реализовываться ее твердой политической волей, поскольку только верховная власть может позволить себе подобные «противоменталитетные авантюры». Ни на каком другом управленческом уровне антикоррупционные инициативы не могут иметь систематического и непоказного характера, поскольку крайне невыгодны чиновникам всех уровней, главным жизненным интересом которых является сохранение прежнего положения. Закрепление антикоррупционных практик может происходить только через повсеместную приказную управленческую инициализацию рутинизированных процедур с обязательностью их некорректируемого автоматического применения. В случае нарушения требований приказов и инструкций должны неминуемо следовать санкции, затрагивающие последующий запрет на работу в государственных организациях, снятие всяких социальных льгот, предоставленных государственной службой, наложе-

ние штрафов и временное отстранение от исполнения обязанностей.

Впрочем, богатый опыт выживания и формально-имитационной мимикрии²⁷ в России вне всяких сомнений позволит легко обойти запреты и детальные инструкции, в том числе разработанные с учетом западного опыта антикоррупционных мер²⁸, делая их недейственными в российских условиях и вынуждая руководство страны впоследствии отказаться от подобных мер как «крайне недостаточно проработанных». Как и в любой восточной стране, механизмы регулирования коррупции в которой имеют преимущественно неправовой характер, позиция власти приобретает лозунговый характер и в принципе никак не должна в дальнейшем повлиять на реальное положение дел в этой сфере: «Надо что-то делать. Хватит ждать. Коррупция превратилась в системную проблему и этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ»²⁹. В любом случае, ситуация с коррупцией в России и позиция в международном Индексе восприятия коррупции может измениться только в указанных цивилизационно детерминированных пределах, характерных для незападных неправовых механизмов регулирования коррупции в развивающихся странах Азии и Африки.

27 См. более подробно по этому поводу: Феофанов К. А. Социально-политические и ценностно-ментальные особенности российского управления // Социально-гуманитарные знания, 2007, № 2.

28 Например, создание специальной системы обучения чиновников, развясняющей политический и общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней в российских условиях в принципе не может явиться эффективной мерой антикоррупционной борьбы, так как российские чиновники преимущественно хорошо осведомлены о «вреде» и «возможных последствиях участия». Точно также представляются очевидными реальные результаты внедрения антикоррупционной системы подбора лиц на должности, «опасные с точки зрения коррупции». См.: 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; Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки, 1999, № 3, с. 69-79.

29 Коррупции дали месяц: Президент намерен доказать, что коррупция не является системообразующим элементом российской политики // Интернет-сайт Независимой газеты ng.ru, 2008, 20 мая.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МЕХАНИЗМА В СИСТЕМЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ОТНОШЕНИЙ В РОССИИ

Ю. Г. НАУМОВ

к.э.н., доцент, заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России.

Для понимания коррупции в современной России, безусловно, важно определить сущность процесса трансформации, происходящего в стране. Основываясь на результатах исследований, проводившихся в России, можно привести важные для понимания происходящих в современной экономике процессов аргументы. Во-первых, сегодня очевидные успехи экономической динамики сопровождаются тревожными тенденциями нарастания популизма, возникновения рисков самоуспокоенности и дестабилизации развития.

Во-вторых, Россия переживает очередной кризис социальной сферы, имеющей институциональные корни деформации индустриальной системы общества. Современная эффективная модель развития человеческого капитала находится в стадии модернизации и пока не имеет преимущественных показателей в постиндустриальном мире. Для России, как и для других стран, осуществляющих системный переход (которым является модернизация), характерно сочетание «старых» и «новых» институтов и типов поведения. Состояние системного переходного периода в России, с учетом ошибок проведения рыночных реформ, приняло характер и стадию коррумпированного капитализма¹.

В сложившейся ситуации доминирует тенденция реализации интересов всех господствующих групп в обход легально определенных правил и процедур. Более того, происходят процессы объединения в «единый лоббистский организм» на госкапиталистической основе ведомств и головных отраслевых корпораций, а также «приватизация» формально-государственных институтов и превращение клиентарно-организованных частных и частно-корпоративных интересов в единый коррупционный механизм.

Масштабы этого явления таковы, что на взятки в мире в настоящее время ежегодно расходуется свыше триллиона долларов. К большому сожалению, едва ли не треть этой суммы приходится на Россию².

Исследования показывают, что в некоторых регионах России в коррумпированные отношения вовлечены до двух третей коммерсантов, организованные преступные формирования расходуют на подкуп должностных лиц до 50% своих криминальных доходов.

Из-за высокой латентности истинные масштабы коррупции невозможно точно определить, они оцениваются лишь на уровне социологических исследований и экспертами. Так, по данным Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по противодействию коррупции, суммарный ущерб, причиняемый экономике России от коррупции, достигает 40 миллиардов рублей в год, а согласно некоторым зарубежным экспертным оценкам, превышает 20 миллиардов долларов США. Опросы населения показывают, что свыше 70% россиян в той или иной форме сталкивались с вымогательством взяток.

Рассмотрим, что же препятствует формированию в нашей стране эффективного антикоррупционного механизма. Но сначала необходимо уточнить некоторые общие подходы к анализу проблем коррупции.

1. Что следует понимать под коррупцией?

Этому вопросу посвящены многочисленные исследования, определение коррупции содержится в ряде международных и национальных правовых актов, но до сих пор какого-то всеми признанного понятия не выработано.

Наиболее часто термин «коррупция» употребляется для обозначения различного рода злоупотреблений служебным положением в личных целях. Такое понимание представляется чрезмерно широким, т. к. сюда в результате попадают и разнообразные хищения, а также злоупотребления, не связанные с коррупционными актами как своего рода сделками, подобными купле-продаже.

На наш взгляд, коррупция представляет собой не что иное, как торговлю властью в государственном

1 Павленко С. Элемент демократии или закулисные сделки? // Pro et Contra. 2006. Т. 4. №1. С. 70-71.

2 Давыдова М. Чтоб я так брал! // Честный детектив. Владивосток, 2006. Февраль.

Ильичев Г. За четыре года коррупция в России выросла почти в десять раз // Известия. 2005. 21 июля.

Латынина Ю. Уклад жизни в карман // Новая газета. 2005. 7 нояб.

— прежде всего — и негосударственном секторах. Другими словами, *коррупция — это нелегальный рынок властных полномочий, обмен власти на выгоду в ущерб принципу социальной справедливости.*

Именно подкуп, который оборачивается продажностью подкупаемых, характеризует, как правильно отмечает ряд экспертов, содержание коррупции. Подкуп осуществляется как правило в форме тайного сговора между участниками коррупционной сделки. Примечательно, что и в резолюции XVII Международного конгресса уголовного права (сентябрь 2004 г.), посвященной коррупции в международных деловых отношениях, коррупция определена именно как «злоупотребление властью в обмен на выгоду»³.

Для правильного понимания особенностей коррупции важен и учет целей участников заключаемой противоправной сделки: в ее основе всегда лежит обоюдно извлекаемая сторонами выгода в самом широком понимании. Она может носить конкретный, материальный характер и выражаться, например, в деньгах, имуществе, ценных бумагах. Выгода может вовсе не носить материального характера и быть нематериальной (помощь в избирательной кампании, лоббирование чьих-либо интересов и т. п.)⁴.

Вместе с тем, учитывая довольно тесную связь коррупции с иными злоупотреблениями (нередко коррупция сопровождается сопряженными с ней хищениями и иными противоправными деяниями), полагаю возможным и полезным говорить также и о действиях коррупционной направленности. Сюда войдут наряду со взяточничеством как наиболее опасной формой коррупционных деяний также иные должностные злоупотребления и хищения путем злоупотребления служебным положением.

2. Современные особенности коррупции.

Из обычной деловой практики ведения бизнеса коррупция становится все более *политизированной*, перемещаясь во властные структуры. По оценкам экспертов, с некоторых пор стало сложно обнаруживать разницу между политическими партиями, правительствами, фирмами, правоохранительными органами и структурами организованной преступности. Немецкий криминолог В. Хетзер полагает, что «во многих странах продажность стала уже основным принципом общественного устройства», «важным элементом в борьбе за политическую власть». На этом основании высказываются понятные сомнения в самой возможности выработки государственной стратегии борьбы с коррупцией. Правоохрани-

тельные органы становятся бессильными в рамках политических и экономических систем, связанных, по сути дела, круговой коррупционной порукой⁵.

Помимо политизации, сегодня наметились по крайней мере еще три тенденции в развитии коррупционных отношений.

Во-первых, это *экспансия коррупции*. Случайные коррупционные связи становятся все более устойчивыми и в итоге трансформируются в мощные коррупционные сети. Некоторые криминологи (например, А. В. Малько) называют это даже «коррупционной оккупацией». Думается, что здесь больше подошло бы сравнение нынешнего коррупционного состояния общества с раковой опухолью, которая требует хирургического вмешательства.

Во-вторых, сегодня в мире наряду — и в связи — с экономической глобализацией происходит *интернационализация и глобализация коррупции*. Формы используемых коррумпируемых денежных потоков все больше и больше делаются недоступными для контроля со стороны национальных правоохранительных органов. Реакцией на эту тенденцию отчасти явилось принятие международным сообществом в 2003 г. Конвенции ООН против коррупции.

Еще одна тревожная тенденция — *расширение сферы легализации коррупции*, т. е. придания видимости законности коррупционным сделкам. Сегодня на перспективу создаются сетевые системы и разделяются по времени оказание услуг и их оплата, что, естественно, затрудняет документирование фактов взятки. Расширяется и спектр разнообразных способов взяточничества и их маскировки. В результате такая легализованная коррупция выпадает из поля зрения правоохранительных органов и безнаказанно распространяется дальше⁶.

3. Особенности проявления коррупции в современной России.

Говоря о возможности формирования определенной государственной стратегии борьбы с коррупцией в нашей стране, мы прежде всего должны учитывать масштабы данного явления и особенности его эволюции и причин. Сегодня уже практически никто не сомневается, что реальная ситуация с коррупцией в нашей стране стала критической. По экспертным оценкам В. В. Лунеева, «удельный вес учтенной коррупции в структуре реальной коррупционной преступности в стране колеблется в пределах 1 — 5%. Если эти оценки признать более или менее адекватными, то реально в стране ежегодно совершается до 7 млн коррупционных деяний», «...сегодня коррупция в финансовом выражении составляет 6% ВВП. При 10% наступает застой, а дальше — уже паралич

3 Corruption and Related Offences in International Business Relations // XVII International Congress of Penal Law. 2004.

4 Лопашенко Н. А. Противодействие российской коррупции: обоснованность и достаточность уголовно-правовых мер // Проблемы борьбы с проявлениями криминального рынка. Владивосток: Изд-во Дальневост. ун-та, 2005.

5 Голиков Г.А. Коррупция: легализация или борьба // Борьба с преступностью за рубежом. 2006. № 1. С. 36-37.

6 Там же С.44.

власти»⁷. Поэтому одной из важнейших функций любого государства является борьба с коррупцией.

Довольно объективно и достаточно обстоятельно ситуация с коррупцией в стране описана в докладе подкомиссии Общественной палаты РФ по проблемам противодействия коррупции «Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты» (декабрь 2006 г.). В названном докладе совершенно верно отмечается, что поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства как регулятора социально-экономических процессов, стимулирует паразитирование незначительной части общества на проблемах и тяготах большинства, переводит нормальную систему взаимоотношений между людьми в теневую, зачастую криминальную сферу. В этом документе конкретно перечислены зоны, наиболее пораженные коррупцией и описаны коррупционные механизмы, определены антикоррупционные приоритеты и т. п.

Представляется, что совершенно правы аналитики, утверждающие, что с конца 1990-х гг. коррупция в России приобретает принципиально новое качество: из разовых эпизодических услуг она превратилась в полулегальную политико-экономическую государственную систему. Теперь чиновники фактически непосредственно переходят на содержание крупного бизнеса. Стать чиновником, не используя публичные возможности в частных целях, становится проблематичным. В коррупционной системе практически нельзя получить должность, связанную с использованием публичных возможностей, если ты не входишь в систему круговой поруки.

Особенностью коррупции в современной России является то, что она выступает своеобразным компенсаторным механизмом там, где не работают законы или институты гражданского общества. Современная роль коррупции такова, что если раньше чиновники выполняли роль обслуживающего персонала, получая мзду за сделки, о которых договорились участники рынка, то теперь они стали предоставлять свои услуги по собственной инициативе, причем все чаще — навязывая их. Чиновник превратился в основную фигуру нелегального рынка услуг. Если раньше бизнес-коррупция была формой существования собственно бизнеса, то сейчас она, увы, стала формой существования госаппарата⁸.

Выясняя причины создавшегося положения, трудно заметить, что наша страна попала в корруп-

ционный капкан. В России сформировалась устойчивая система отношений, фактически провоцирующая коррупционное поведение в различных сферах общественной жизни как на верхних этажах власти (элитарная коррупция), так и в обычных житейских ситуациях (низовая коррупция). Именно эта система вносит коррупционную составляющую в законодворчество и правосудие. Именно эта система объективно извращает государственную политику, преобразуя ее в политику коррупционную.

В условиях тотальной коррупции формированию антикоррупционной политики препятствует коррумпированность самих политиков и включенность их в коррупционные сети.

С ратификацией Россией в марте 2006 года Конвенции ООН против коррупции и в июле 2006 года Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», выполнение новых международных обязательств остается под вопросом.

Президент России Д. А. Медведев, выступая 19 мая 2008 г. на специальном совещании в Кремле, созванном для обсуждения с представителями силовых правоохранительных ведомств государства вопросов противодействия коррупции, сказал: «В России коррупция приобрела системный характер, а с системным явлением можно эффективно бороться только при условии применения системного подхода». В тот же день Президент России Д. А. Медведев подписал Указ № 815 «О мерах по противодействию коррупции». В целях создания системы противодействия коррупции в России и устранения причин, ее порождающих, образован *Совет при президенте РФ по противодействию коррупции*. 31 июля 2008 г. Президентом России Д. А. Медведевым утвержден Национальный план противодействия коррупции (№ Пр-1568). 5 ноября 2008 г. Президент России Д. А. Медведев выступил с ежегодным докладом в Государственной думе, где акцентировал внимание на конкретных направлениях противодействия коррупции в России.

Таким образом, от деклараций и ситуативного реагирования на отдельные факты коррупции в Российской Федерации намечен и реализуется переход к формированию государственной политики в сфере борьбы с коррупцией.

По прогнозам экспертов, опасностью повторения ошибок антикоррупционных преобразований в России могут стать: во-первых, очередная имитация (антикоррупционной) деятельности, а во-вторых, чиновники высокого ранга, втянутые в коррупционные отношения — спустят процессы (анкоррупционных) реформ до уровня борьбы с низкой, бытовой коррупцией⁹.

7 Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М., Научный эксперт, 2007. — С.59.

8 Лопухин А. О национальных особенностях российской коррупции // Новая газета. 2005. 31 октября.

9 Кабанов К. В ближайшие дни Россия ратифицирует Международную конвенцию по борьбе с коррупцией // РИА

4. Особенности причин развития коррупции в России и основы антикоррупционной деятельности.

Поскольку правовая политика зависит от состояния общества, постольку эффективная антикоррупционная политика должна основываться на учете особенностей причин коррупции.

Самое распространенное объяснение — главная причина разгула коррупции в России носит экономический характер. Это едва ли точно, хотя связь между теневой экономикой и коррупцией, например, вполне очевидна. И все же коррупция имеет не одну причину, а порождается сложным, многослойным причинным комплексом. Представляется, что, во всяком случае, у нас в стране коррупция коренится прежде всего в деформациях политической сферы, деформациях государственной власти, в ее гипертрофии или чаще гипотрофии.

В России главным источником коррупции, на мой взгляд, является вовлечение государственных структур в механизмы распределения капиталов и товарно-денежных потоков. Но это происходит не столько потому, что такова экономика. Само государство, точнее, его политическая элита, втянулось в отношения собственности и распределения. А ведь государство должно только устанавливать правила игры на рынке и не становиться обычным продавцом или покупателем, преследующим индивидуальный интерес. Таким образом, суть проблемы заключена в необходимости изменения направленности политики государства на обеспечение интересов всех граждан, а не только отдельных избранных представителей.

Но здесь возникает вопрос: как соотносятся власть и коррупция? Коррупция — неотделимый элемент власти или ее могильщик? Это — тема для специальной дискуссии. Представляется все же, что власть и коррупция выступают как взаимоисключающие вещи (хотя многие полагают, что наоборот, что это близнецы-братья): либо есть полноценная власть и минимизирована коррупция, либо есть масштабная коррупция и минимизированная власть¹⁰. Поэтому разрастание коррупции свидетельствует о дальнейшей деградации, «скукоживании», как шагреновой кожи, государственной власти. Таким образом, коррупция есть следствие и свидетельство слабости или иной деформированности государственной сферы.

Здесь было бы уместно уточнить и роль «прозрачности» в генезисе коррупции. Отсутствие такой прозрачности, скрытость (мутность) властных отношений и принимаемых решений — не просто благо-

приятное условие или благоприятный фон коррупции, а ее самостоятельная причина. Коррупция — это не просто продажность власти, а скрытая, тщательно скрывающаяся продажность. Именно поэтому механизмы власти должны быть максимально открытыми, прозрачными, и эта открытость должна ограничиваться главным образом только интересами сохранения государственной, военной или коммерческой тайны. В этом плане мы согласны с выводом доклада Общественной палаты РФ о том, что должна быть обеспечена, в частности, прозрачность всех процедур осуществления государственных закупок, приватизации, реализации государственных проектов, выдачи государственных лицензий, государственных комиссионных вознаграждений, правительственных гарантированных займов, бюджетных ассигнований и процедур освобождения от налогов. Конечно, следует обязать все государственные и муниципальные органы в обязательном порядке публиковать принимаемые ими решения в периодической печати и на своих сайтах в сети Интернет.

Отметим, что в мире уже есть положительный опыт борьбы с коррупцией при помощи обеспечения максимальной открытости механизма принятия чиновниками решений. Так, в Республике Корея не так давно, как известно, внедрена антикоррупционная программа «OPEN», которая показала весьма высокую эффективность.

Основным экономическим источником коррупции являются процессы, происходящие в области теневой экономики. Неучтенными (и не учитываемыми) деньгами очень просто распоряжаться. Можно с уверенностью утверждать, что доля теневой экономики в экономической сфере государства прямо определяет и уровень коррупции. Сегодня специалисты говорят о появлении в стране феномена, именуемого не иначе как «коррупционная экономика»¹¹.

Экономической основой сложившегося в стране чудовищного уровня коррупции является, как полагают некоторые специалисты, помимо прочего, также и сырьевой перекос российской экономики. Выявлена следующая закономерность — чем выше в экономике сырьевая доля, тем выше коррупция, и наоборот. Интегральный экономический потенциал в развитых странах на 64% формируется человеческим капиталом и на 20% — сырьевым. В России все наоборот: 72% — сырьевой фактор и лишь 14% — человеческий капитал. Ориентация экономики на сырьевые природные ресурсы приводит к низкой зарплате и росту коррупции. Доморощенные олигархи во многом стали таковыми за счет, по существу, бес-

«ОРЕАНДА». 2006.28 марта.

10 Кабанов К. В ближайшие дни Россия ратифицирует Международную конвенцию по борьбе с коррупцией // РИА «ОРЕАНДА». 2006.28 марта.

11 Лесков С. Анимейн на тему коррупции // Известия. 2005. 4 авг.

Хабибуяин А.Х. Коррупция как угроза национальной безопасности // Журнал российского права. 2007. № 2.

платной и безнаказанной эксплуатации природной ренты.

Социальной базой коррупции служит сильнейшее имущественное расслоение граждан, особенно на фоне общей бедности или слабости государства. Двадцать российских богачей сегодня имеют совокупный доход, сопоставимый с государственным бюджетом страны. Беднейшие страны мира, как показывают специальные исследования, в то же время и самые коррумпированные. В этих странах возникает порочный круг: коррупция препятствует экономическому развитию, а общая бедность провоцирует новый виток коррупции. Не случайно В.В. Путин в Послании Федеральному собранию РФ в 2006 г. констатировал обогащение отдельных граждан за счет большинства народа.

Истоки коррупции можно найти и в общественном сознании. В общественном сознании российских граждан мы сейчас наблюдаем две взаимосвязанные социальные установки. Одна из них — это коррупционная зависимость, при которой коррупция воспринимается как неотъемлемый атрибут образа жизни в России. Такое восприятие и соответствующий образ жизни нередко неправильно называют «социальной нормой». Полагаю, что «массовое» или «массовидное» не есть синоним «нормальности». В противном случае мы приходим к парадоксальному выводу о том, что в России закон борется или пытается бороться с нормальным поведением, не причиняющим вреда личности, обществу или государству.

Вторую установку можно охарактеризовать как коррупционную готовность. Последняя означает психологическую установку на решение различных проблем с помощью подкупа. Восприятие коррупции как «социальной нормы» (что не равнозначно признанию ее в таком качестве, просто «все так делают»), в свою очередь, формирует психологическую готовность давать взятки и брать их.

В конечном счете, за названными деформациями общественного сознания, как представляется, скрыта еще более глубокая деформация. В основе ее — признание денег, капитала, собственности главной ценностью, что и ведет к отчуждению личности от

общества и государства, и наоборот, к превращению всего и вся в товар и разменную монету.

Исходя из вышеизложенного, можно утверждать, что любые попытки борьбы с коррупцией, которые не окажут влияния на ее причины, будут лишь имитацией этой борьбы.

Антикоррупционная деятельность государства может быть эффективной только при условии ее системности. Именно поэтому мы говорим об антикоррупционной политике как системе взаимосвязанных приоритетов и мер борьбы с коррупцией, включающих политические, организационные, экономические, идеологические и правовые компоненты.

Основы эффективной антикоррупционной деятельности государства, по нашему мнению, должны включать в себя такие элементы, как:

- реальную политическую волю (со всеми вытекающими обстоятельствами);
- активное гражданское общество (включая независимые, способные к проведению собственных расследований средства массовой информации);
- доступ к информации о деятельности органов государственной власти всех уровней;
- реальную политическую конкуренцию;
- «инвентаризацию» нормативно-правовой базы на коррупциогенность;
- механизмы подотчетности, включающие внутренние административные процедуры (речь идет о таких механизмах независимого надзора как парламентские и общественные наблюдательные комитеты);
- кодексы поведения (всесторонний и исчерпывающий кодекс поведения, на основе которого конкретные министерства и ведомства создают свои специальные кодексы, отражающие их конкретные цели и задачи);
- создание условий поддержки государственной службы.

Необходимо извлекать из мирового опыта по противодействию коррупции все необходимые уроки и активно использовать накопленный международный опыт для создания эффективной национальной антикоррупционной стратегии.

ПОЛИТИКО-ПРАВОВЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В. Ф. БАРКАТУНОВ

заведующий кафедрой социологии и права Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, кандидат социологических наук, профессор

«Угощение и подарки ослепляют глаза мудрых и, как бы узда в устах, отвращает обличение».

Ветхий Завет.

Книга премудрости Иисуса, сына Сирахова, 20, 29.

«Я считаю, что человечество не изобрело ничего лучшего для подавления коррупции, чем две вещи: нормальный уровень жизни и набор стимулов к тому, чтобы не брать взятки».

Д. А. Медведев.

С принятием Федерального Закона № 273 «О противодействии коррупции» завершился период, когда отдельные наши коллеги считали самой главной причиной коррупции отсутствие её законодательного определения. Не уменьшая значения этого закона и двух других сопутствующих ему, следует признать, что комплекс мер ими предусмотренный вряд ли оправдал ожидания сотрудников правоохранительных органов и общественности. Федеральный закон «О противодействии коррупции» продублировал основные положения законодательства о государственной и муниципальной службе, дополнил их особенностями трудоустройства после увольнения с государственных или муниципальных должностей. Все остальные положения нормативно-правового акта носят весьма абстрактный, декларативный характер (5).

Меры по противодействию коррупции, предусмотренные федеральными законами от 25 декабря 2008 года № 274-ФЗ и № 280—ФЗ, сводятся, прежде всего, к расширению сферы применения ст. ст. 17, 18 и 20 ФЗ № 79 «О государственной гражданской службе» на иных государственных служащих в т. ч. на судей, депутатов Федерального собрания, сотрудников силовых структур, служащих Центрального банка, работников прокуратуры, таможни и других ведомств (4, 6, 7). Практически именно этому вопросу посвящён весь федеральный закон № 280-ФЗ. Несомненным его достоинством является достаточно чёткая проработка требований к служебному поведению представителей судейского сообщества в, т.ч. действий по заполнению различного рода деклараций о своих доходах и имущественном положении

отдельных членов их семей. При всей актуальности этих мер, следует, однако отметить, что в арсенале российского чиновника уже давно изобретено эффективное средство противодействия этим мерам, связанное с формальным расторжением брака или регистрацией имущества на третьих лиц.

Гораздо конструктивнее изменения в законодательстве предусмотренные федеральным Законом № 274-ФЗ. Эти изменения можно свести к следующему. Размер обычного подарка, установленный ст. 574 ГК РФ, ограничен тремя тысячами рублей. Внесены изменения в ст. 448 УПК РФ, в части касающейся особенностей процедуры возбуждения уголовных дел в отношении членов Совета Федерации и депутатов Государственной думы, судей Конституционного суда, судей арбитражных судов и судов общей юрисдикции, депутатов законодательных (представительных) органов. Из процедуры возбуждения уголовного дела исключена необходимость получения коллегиального заключения судей о наличии в действиях этих должностных лиц состава преступления, что, естественно, усложняло эту процедуру и давало возможность чиновнику предпринять необходимые предупредительные меры. Видимо, это первое покушение на депутатскую неприкосновенность, но оно касается только отдельных категорий чиновников и прежде всего регионального уровня.

Достаточно серьёзные изменения внесены в УК РФ. В частности, конфискация имущества, которая практически до 2007 года вообще не предусматривалась российским уголовным законодательством, будет применяться в качестве дополнительного наказания за совершения более чем сорока преступлений,

в т. ч. коррупционной направленности. Усилена уголовная ответственность за коммерческий подкуп, и она практически такая же, как и за взяточничество. Максимальный срок лишения свободы по ч. 4 ст. 204 УК РФ и ч.4. ст. 290 УК РФ составляет 12 лет (3).

Внесены изменения в законодательство о дактилоскопировании и оперативно-розыскной деятельности. Изменения расширили круг государственных чиновников, для которых процедура дактилоскопирования является обязательной, а оперативные подразделения в качестве дополнительного основания проведения оперативно-розыскных мероприятий получили возможность проверки достоверности сведений об имущественном положении чиновника

Вне всякого сомнения, все эти меры прямо или косвенно будут способствовать искоренению коррупционных проявлений. Однако уповать на то что с введением законодательного определения коррупции в России будет покончено с этим явлением просто нелепо и, более того, опасно. Ситуация с коррупционной преступностью не только не улучшилась, но имеет тенденцию к осложнению. Россия по-прежнему продолжает лидировать по уровню коррупции в мировом сообществе.

Международная организация Transparency International (TI), занимающаяся проблемами противодействия коррупции, публикует индекс восприятия коррупции. Он основывается на данных многочисленных опросов предпринимателей и экспертов, касающихся их оценок уровня коррупции в государственных секторах 180 стран мира. Индекс имеет значение от 0 до 10 баллов: чем больше индекс, тем ниже коррупция в стране (рис. 1).

В рейтинге 2006 года из 163 стран Россия, получив 2,5 балла, заняла 122 — 129 место в одной груп-

пе с Бенином, Гамбией, Гондурасом, Руандой, Свазилендом (рис. 2).

Менее коррумпированными по сравнению с Россией признаны, например, Буркина-Фасо, Уганда и Афганистан. Возглавляют рейтинг Исландия, Финляндия и Новая Зеландия с наиболее низким уровнем коррупции. США находятся на 17-м месте. Самыми коррумпированными признаны Бангладеш и Чад.

В заключении TI указывается на связь между нищетой в странах и уровнем коррупции в них. Вывод уважаемой организации: «Низкие результаты многих стран указывают на то, что пособники коррупции продолжают помогать политическим элитам отмывать, укрывать и иными способами получать выгоду от несправедливо нажитых богатств, которые зачастую включают украденные государственные средства» (9).

Всемирный банк публикует индекс контроля коррупции, который входит в интегральный показатель эффективности управления государством GRICS. На рис. 3 приведены данные по некоторым странам за последние 10 лет.

По мнению ряда ученых, характеристика современной коррупции в России имеет ряд особенностей, в их числе:

1. Современная коррупция сориентирована на максимальное использование возможностей личного обогащения чиновников за счет просчетов и ошибок, допущенных при реформировании общества. Так, несовершенство законодательства о приватизации позволило значительной части чиновничьего корпуса извлечь немалую выгоду. К примеру, ход аукционов контролировался определенными структурами по простой и эффективной схеме: отторжение действительных покупателей путем планомерно-



Рис.1. Уровень коррупции в некоторых странах по рейтингу Transparency International.

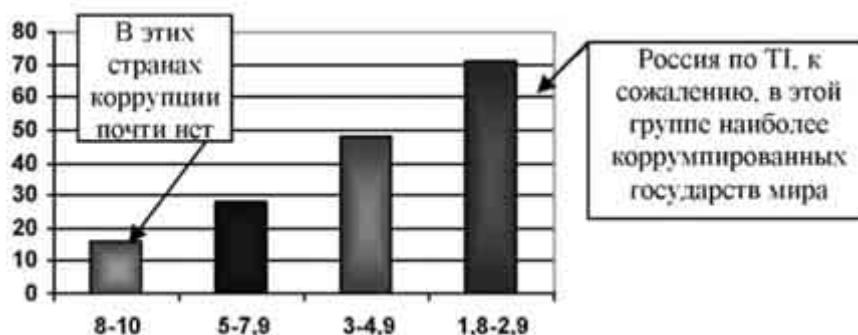


Рис. 2. Индекс восприятия в 2006 году: по вертикальной оси — количество стран, по горизонтальной — диапазон величины индекса восприятия для этих стран. Источник: Transparency International.

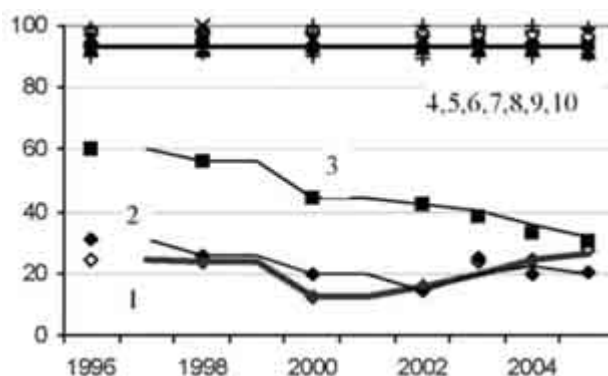


Рис. 3. Индекс контроля коррупции в некоторых странах: 1 — РФ; 2 — Уганда; 3 — КНР; 4-10 — США, Великобритания, Германия, Франция, Швейцария, Швеция, Финляндия. Источник: Всемирный банк.

го завышения называемой цены с последующим отказом от внесения платы, в результате чего объект доставался заранее определенному приобретателю по смехотворно низкой цене.

Широко практикуется подкуп чиновников в ходе выделения и оформления права собственности на земельные участки. Крупные нелегальные доходы извлекаются при оформлении экспортно-импортных операций, в частности всех операций, касающихся стратегически важных сырьевых товаров. В современных условиях, считает В.В. Лунеев, «многие формы продажности должностных лиц при использовании рыночных отношений вышли за пределы устоявшихся представлений, должностные лица «волей» переходного периода освободились не только от общественного, партийного, но и правового государственного контроля, их изощренное мздоимство и казнокрадство стало основной и перспективной статьей дохода на временных и неустойчивых государственных должностях, институированного порочным российским деловым обычаем» (1, С.81).

2. Современная коррупция тесно связана с общеуголовной преступностью и по своим количествен-

ным и качественным показателям характеризуется аналогичными признаками, в том числе такими, как тенденция к увеличению доли деяний, отличающихся более высокой степенью общественной опасности.

Наибольшую опасность представляют устойчивые связи коррупции с организованной преступностью. Посредством широкомасштабной коррупции создается система защиты организованных преступных структур от социального контроля, состоящая в активном противодействии органам правопорядка, следствию, работе учреждений уголовно-исполнительной системы.

3. В современных условиях происходит изменение традиционно сложившихся связей коррупции с должностными, хозяйственными и имущественными преступлениями. Коррупционеры все в большей степени вступают в контакты с уголовниками других «специализаций», например, для обеспечения условий выживания не гнушаются прибегать к услугам наемных убийц, профессиональных вымогателей и др.

4. Коррупция в наше время получила прочную опору в виде безнаказанности коррумпированных

чиновников. Об этом свидетельствует высокая степень латентности преступлений, совершаемых должностными лицами с использованием служебного положения. Чиновники хорошо усвоили выражение Цицерона о том, что «Взяточники должны трепетать, если они наворовали, лишь сколько нужно для них самих. Когда же они награбили достаточно для того, чтобы поделиться с другими, то им нечего более бояться» (8, С. 47).

5. Современная коррупция существует в условиях напряженной криминогенной обстановки, которая расставляет приоритеты таким образом, что действия продажных чиновников не всегда выдвигаются на первый план по своей опасности.

6. Современная коррупция последовательно расширяет «зоны влияния», проникая в новые сферы, ранее от нее хорошо защищенные, в частности в правоохранительную деятельность. Именно об этом свидетельствуют не только громкие уголовные дела на территории нашей области и России в целом, но и имеющаяся в распоряжении служб собственной безопасности этих органов оперативная информация.

7. Современная коррупция внедрилась в высшие эшелоны власти, что делает ее особенно опасной.

Коррупция стала реальной угрозой национальной безопасности, так как:

- сводит на нет или тормозит крупномасштабные экономические и социальные преобразования, само развитие Российского государства;

- расширяет сектор теневой экономики, уменьшает налоговые поступления в бюджет, делает неэффективным использование бюджетных средств;

- негативно влияет на имидж страны в глазах её политических и экономических партнёров, ухудшает инвестиционный климат;

- увеличивает имущественное неравенство граждан;

- формирует в общественном сознании представление о беззащитности граждан и перед преступностью и перед лицом власти;

- является питательной средой для организованной преступности, терроризма и экстремизма;

- приводит к деградации моральных ценностей общества, исконных национальных традиций и обычаев;

- оказывает негативное воздействие на формирование политической элиты, избирательный процесс, деятельность органов власти и институтов гражданского общества.

К общим причинам коррупции в России относятся:

- стремительный, непродуманный переход к рыночным отношениям на фоне глобализационных процессов в мире;

- кардинальное изменение государственного устройства;

- необоснованная приватизация, проведённая со значительными нарушениями, в результате которой в выигрыше оказалась незначительная часть новых собственников;

- неэффективность управления (незаконченность и несовершенство административной реформы);

- изъяны законодательства и его отставание от развития социально-экономических отношений;

- состояние общественной морали, насаждение новых нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспеяния и обогащения, а деньги являются мерилом и эквивалентом жизненного благополучия;

- высокий разрыв между очень богатыми и очень бедными слоями населения;

- правовая неграмотность подавляющей части населения страны;

- неэффективность функционирования большинства институтов власти;

- кадровая, техническая и оперативная неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе коррумпированным структурам всех уровней власти;

- отсутствие развитого гражданского общества, демократических традиций;

- низкое материальное обеспечение государственных служащих и отсутствие гарантированного социального пакета.

Специфика национальной коррупции заключается в:

- наличии мощной, широко разветвлённой теневой экономики и огромных незаконных доходов, значительная часть которых — основной источник финансирования коррупционеров;

- неконтролируемом обращении дополнительных денежных масс, вызванных высокими ценами на энергоносители на мировом рынке;

- неисполнении или ненадлежащем исполнении принимаемых законов и мер по противодействию коррупции;

- запутанности, сложности, противоречивости и возможности неоднозначного толкования действующих правовых норм;

- наличии множества подзаконных актов, которые произвольно толкуют нормы действующего законодательства;

- слабости и фактической зависимости от исполнительной власти судебной системы;

- слабости системы контрольных органов, в том числе парламентского и общественного контроля;

- минимальном риске разоблачения коррупционеров и отсутствии жёстких по отношению к ним репрессивных мер (условное или отложенное наказание, помилование по амнистии и т.д.);

- отсутствии гарантированного правового статуса и достойного пенсионного обеспечения государ-

ственных и муниципальных служащих;

исключительной, по сравнению с другими демократическими государствами, монополии чиновничества на принятие решений;

большом объёме решений, которые чиновники вправе принимать единолично;

широком и беспрепятственном кадровом обмене между властными и коммерческими структурами;

вовлечении родственников в коррупционный процесс на низовом уровне власти и в быту;

постоянном усложнении и модификации форм и способов коррупционных проявлений;

коррупционности избирательных процессов (так называемый «административный ресурс») и криминализации политических партий;

международной направленности российской коррупции;

беспрецедентном развитии бытовой коррупции, основанной на исторически обусловленном принципе управления Российского государства — институте кормления.

В результате у большей части населения страны исторически сложился стереотип коррупции как этически приемлемой формы разрешения личных проблем. По данным Фонда общественного мнения (март 2008 г.), 54% россиян терпимо относятся к тому, что приходится давать взятки должностным лицам, 27% опрошенных признались, что им доводилось «делать подношения» чиновникам. Причём молодые люди проявляют более толерантное отношение к взяточничеству, чем пожилые.

Особенностью комплекса причин коррупции является доминирующая роль факторов не материально-экономического характера (материальная необеспеченность, нужда и т.п.), а идеологического характера. Именно уровень общей и правовой культуры, понимание государственного статуса чиновника, реализующего функции государства, позволяют ему избежать соблазна, брать незаконную плату за исполнение своих обязанностей. Если нет нравственного суда, а остаётся лишь опасение в связи с возможным наказанием, такое препятствие нетрудно отбросить, опираясь на наглость, силу или хитрость. В этом случае преступление перед человечностью перестанет иметь вообще какое бы то ни было значение, а попавшиеся с поличным могут рассматриваться лишь как неосторожные. Таким образом подлинным государством является живой дух народа, существующий, однако, как разумное организовано организованное целое, которое, в свою очередь, расчленяется на особенные функции, а те в своём взаимодействии вновь непрерывно порождают целое как свой результат.

Как показывает большинство социологических опросов, наиболее коррумпированными являются: здравоохранение, жилищно-коммунальная сфера,

образование, властная система, правоохранительные, налоговые и таможенные службы.

Наибольшую опасность представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, а также в экономике.

Здесь получают распространение такие проявления коррупции, как:

завышение затрат на капитальное строительство и приобретение дорогостоящего оборудования;

развитие собственного бизнеса за счёт создания финансовых стимулов или выплаты так называемых «откатов» врачам за направление пациентов в конкретную организацию, зачастую возглавляемую их родственниками;

получение взяток за вмешательство в практику найма, лицензирования, аккредитации или сертификации тех или иных структур;

создание подконтрольных чиновникам муниципальных образований управляющих компаний, фирм по оказанию населению коммунальных услуг, сдача муниципальных нежилых помещений за вознаграждение коммерческим структурам;

с введением системы Единого государственного экзамена (ЕГЭ) стали отмечаться факты взяток за обеспечение высоких баллов. Причём основная их часть переместилась в школы. Например, по итогам ЕГЭ в 2007 г. наивысшие баллы по русскому языку получили выпускники республик Северного Кавказа.

По мнению большинства экспертов, среди ветвей власти в России самой коррумпированной является исполнительная власть.

При непосредственном участии чиновников происходит передел собственности: путём заказных банкротств, недружественных слияний и поглощений, всевозможных корпоративных конфликтов, связанных с захватом чужого бизнеса, в том числе с распространявшимися в последнее время рейдерскими захватами собственности.

По оценкам экспертов, прибыль рейдеров соизмерима с доходами от торговли наркотиками. И если выгода от рейдерства в промышленности оценивается в 500%, то в сельском хозяйстве — в 1000%.

В результате громадные сельскохозяйственные угодья выводятся из оборота. Это ведёт к дальнейшему обнищанию сельских жителей, сокращению производства продуктов питания, их удорожанию.

Размах нынешнего криминального российского рейдерства был бы невозможен без высокой коррумпированности органов государственной власти и местного самоуправления.

В корыстном потворстве сомнительным сделкам с землёй и прямом нарушении законов, по данным Генеральной прокуратуры России, уличены судьи, судебные приставы, сотрудники правоохранительных, налоговых, исполнительных органов власти, местных администраций.

Кроме того, в экономике признаются наиболее взяткоёмкими: кредитно-финансовая сфера, денежное обращение, внешняя торговля, рынок ценных бумаг, операции с недвижимостью, рынок драгоценных металлов и камней.

Менее подвержены коррупции малопрактикующая частная медицина, малый бизнес, а также инновационный бизнес, эффективность которого коррупционеры пока затрудняются оценить.

Одной из наиболее коррупционных сфер является закупка товаров (работ, услуг) для государственных нужд. Ежегодно Россия теряет около 1% ВВП из-за коррупции в системе госзаказа.

Наиболее критической является ситуация в банковской сфере, так как через лжебанки, создаваемые на 1-3 месяца, легализуются многомиллиардные суммы с помощью подставных фирм. Большая часть средств — выручка от незаконного бизнеса. Обналиченные, «живые» деньги идут на подкуп чиновников и политиков, расширение теневой экономики, воспроизводство организованной преступности, закупку оружия для террористических и экстремистских центров.

В области социального обеспечения получило широкое развитие выселение из квартир одиноких пенсионеров через систему патронажа и незаконного отъёма у них жилья. В этом случае происходит не только противоправное взаимодействие муниципальных чиновников с сотрудниками правоохранительных органов, но и их «сращивание» с представителями криминальных структур. Не без участия должностных лиц региональной и муниципальной власти расхищаются средства, выделяемые на содержание инвалидов и стариков. Скрытые формы такого хищения — закупка медикаментов, продуктов питания и других предметов потребления по завышенным ценам, а также с истекающими или истёкшими сроками годности.

Коррупционные явления получили распространение и в судебной системе. Известны факты, когда судьи в арбитражах и судах общей юрисдикции решают дела в пользу более обеспеченной стороны. Отмечаются случаи затягивания дел по ходатайствам заведомо проигрывающей стороны процесса, что часто используется для удержания незаконно захваченной собственности и извлечения максимальной прибыли из неё. Проводимые социологические опросы показывают, что лишь 14% респондентов ответили, что нынешний суд объективен, более 21% полагают, что он не объективен, а свыше 57% считают, что «всё дело в цене».

Эксперты отмечают, что в России достаточно велика коррумпированность избирательного процесса.

Коррупция здесь выражается в незаконном финансировании избирательных кампаний, информационном обеспечении выборов организациями и

СМИ из корыстной или иной заинтересованности, подкупе лиц, призванных обеспечивать открытость и гласность избирательного процесса (наблюдатели, члены избирательных комиссий с правом совещательного голоса).

В последние годы лидерами крупных организованных преступных формирований проводится активная деятельность по внедрению своих представителей в органы законодательной и исполнительной власти всех уровней для лоббирования своих интересов. Имея обширные возможности и связи, они активно осваивают выборную систему, направляя значительные материальные и финансовые ресурсы в избирательные фонды своих представителей. Наиболее активные из них сами баллотируются на разные выборные посты.

Об актуальности этой проблемы говорят и результаты социологических исследований. Так, по данным опроса ФОМ, 76% россиян уверены, что в органах власти их регионов есть лица, связанные с организованной преступностью. При этом 63% респондентов считают, что это весьма распространённое явление, а 45% отметили, что по сравнению с началом 90-х гг. криминальных элементов во власти стало значительно больше.

Как показывает статистика коррупционных скандалов, наиболее привлекательной для организованной преступности является муниципальная власть из-за сравнительной немногочисленности электората и значительности неконтролируемых финансовых потоков, вызванных передачей государственных полномочий на муниципальный уровень.

Проникновению представителей организованной преступности в органы власти способствуют: деформация общественного сознания, низкая правовая и политическая культура населения, его недостаточная политическая активность.

Коррупционные проявления проникли и в институты гражданского общества. Отдельные неправительственные организации антикоррупционной направленности либо вовлечены в процесс противоборства различных групп влияния, в том числе финансово-промышленных, и используются ими как средства давления на конкурентов, либо занимаются собственным бизнесом, не имеющим ничего общего с противодействием коррупции.

Не оправдывают своей роли в противодействии коррупции средства массовой информации. Заказные статьи, зависимость от владельцев, погоня за «жареными», но непроверенными фактами, скрытая реклама — свидетельства того, что и СМИ вовлечены в общий коррупционный процесс.

Таким образом, эффективность мер антикоррупционного противодействия со стороны государственных структур и институтов гражданского общества оказывается низкой, неадекватной мас-

штабам этого явления и угрозам национальной безопасности России. С учётом того, что в молодёжной среде существует весьма терпимое отношение к взяткам, эта проблема ещё долгое время останется актуальной.

Неэтично и огульно обвинять всех чиновников в нечистоплотности и вымогательстве взяток. В стране достаточно много людей, которые стремятся работать честно и прозрачно.

В то же время, учитывая, что коррупция в России является системным явлением, эффективная борьба с ней возможна только при использовании комплекса экономических, политических, правовых, социальных и информационно-пропагандистских мер.

Предложения по совершенствованию антикоррупционной государственной политики:

в правовой сфере:

начать системный пересмотр действующего законодательства на предмет коррупциогенности. Многие законодательные акты устанавливают одни правила, а подзаконные — их искажают и интерпретируют. С одной стороны мы провозглашаем строительство гражданского общества и социального государства, а с другой стороны переходим на новую систему оплаты федеральных бюджетников. Несогласованность норм, их отсылочный характер, противоречие друг другу, возможность произвольного толкования — питательная среда для коррупции в самых разных её проявлениях;

вести в практику обязательный анализ законопроектов и ведомственных правовых документов на коррупциогенность;

усовершенствовать в действующем законодательстве механизмы принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления, сделав их более прозрачными и публичными;

ускорить имплементацию ратифицированных Российской Федерацией Конвенции ООН против коррупции и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию в российское законодательство;

внести поправки в федеральное законодательство в части установления ответственности должностных лиц за неэффективное распределение бюджетных средств;

ускорить присоединение Российской Федерации к Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при совершении международных коммерческих сделок;

разработать и внедрить ведомственные, региональные антикоррупционные программы; взятка должна стать невыгодной. Карьерный рост, заработная плата и материальное обеспечение старости

должны быть поставлены в прямую зависимость от того, как чиновник исполняет свой служебный долг. При этом протекционистские меры должны сочетаться с ограничительными и репрессивными;

разработать и принять этические кодексы поведения для всех ветвей и уровней власти в Российской Федерации;

восстановить институты парламентского и общественного контроля путём внесения изменений в Конституцию Российской Федерации;

в организационно-административной сфере:

разработать национальную программу борьбы с коррупцией долгосрочного действия;

создать национальную антикоррупционную систему по аналогии с антитеррористической и антинаркотической и специализированный межведомственный федеральный орган по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации;

организовать стажировки российских специалистов в странах, в которых успешно реализуются программы противодействия коррупции (по ведомственной принадлежности);

сформировать систему кадрового резерва власти, которая бы позволяла отбирать кандидатов на должности, проводить их проверку на профессиональную пригодность; коллегиально, на многовариантной основе принимать решения о рекомендации этих людей на ту или иную государственную должность;

повысить престиж государственной службы; существенно увеличить денежное содержание государственных служащих с предоставлением гарантированного социального пакета;

регулярно проводить выборочные сравнительные проверки реальной стоимости имущества должностных лиц и их легальных доходов, не взирая на лица;

максимально исключить личное общение чиновников и граждан, постепенно вводя электронные формы документов и современные информационные технологии;

организовать при органах прокуратуры «телефоны доверия», по которым граждане могли бы сообщать о фактах коррупции;

в системе гражданского общества:

разработать программы повышения правовой грамотности населения с участием общественных объединений и средств массовой информации;

развивать механизмы независимой общественной экспертизы решений, принимаемых органами государственной власти и местного самоуправления;

создавать государственно-общественные консультации граждан по защите их прав и свобод в отношениях с органами власти и местного самоуправления;

в информационно-пропагандистской сфере:

поддерживать и поощрять те средства массовой информации и общественные объединения, которые занимаются антикоррупционной пропагандой, распространением идей законности и правопорядка в стране;

постоянно информировать общество о реализации антикоррупционных программ в России и за рубежом.

Международная и отечественная практика свидетельствует о том, что стратегия противодействия коррупции с опорой, главным образом, на репрессивные меры со стороны государства оказывается мало эффективной. Такой вывод объясняется тем, что при данном подходе основные силы объективно направляются на борьбу с коррупционерами, то есть фактически на ликвидацию последствий уже совершённых преступлений.

Поэтому стратегическим направлением борьбы с коррупцией, наряду с обычными карательными действиями, должна стать система организационных, правовых, экономических, морально-этических, воспитательных мер по устранению причин, порождающих коррупцию, то есть антикоррупционная профилактика.

С этой целью, по нашему мнению, необходимо, прежде всего, предпринять на государственном уровне целый ряд первоочередных мер.

1. Определить наиболее коррупционно опасные звенья в системе управления государством и обществом и организовать более строгий контроль за деятельностью лиц, находящихся в этих звеньях. Одним из таких критических звеньев является деятельность многочисленных контрольных и надзорных органов и служб.

В связи с этим представляется необходимым внести изменения в законодательство и нормативные правовые акты, предусматривающие лишение органов и служб контроля и надзора по всем министерствам и ведомствам, включая и Центральный Банк России, полномочий на введение запретов на осуществление различными предприятиями и организациями отдельных или всех своих функций.

Любые запретительные санкции должны вводиться только по решению суда.

Данная форма позволит значительно повысить авторитет и ответственность судебной власти и снизить уровень коррупционной угрозы в системе государственного управления.

2. Создать в системе государственного и муниципального управления чёткую нормативную документацию о правах и служебных обязанностях должностных лиц с указанием их личной ответственности за нарушение служебной этики, включая коррупционные действия.

Шкала наказаний за нарушение инструкций в зависимости от характера проступка должна включать

в себя штрафные санкции и временное отстранение от исполнения служебных обязанностей. Но основной мерой наказания за коррупционные действия должно стать запрещение работать в системе государственного и муниципального управления и лишение всех социальных льгот, предоставляемых государственным и муниципальным служащим.

3. Ввести во всех органах власти регулярную отчётность и широкую гласность о выявленных фактах коррупции. С этой целью проводить официальное обсуждение в трудовых коллективах фактов коррупции и их последствий.

4. Объединить все службы собственной безопасности силовых структур и подчинить их органам ФСБ России наделив их дополнительными специальными полномочиями по выявлению фактов коррупции.

5. Ратифицировать Конвенцию о гражданско-правовой ответственности за коррупцию ETS № 174 (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) и исключить из Уголовного кодекса Российской Федерации статью 304 «Провокация взятки либо коммерческого подкупа», как затрудняющую реализацию Конвенции.

Вне всякого сомнения нам предстоит внимательно изучить опыт зарубежных стран в борьбе с коррупцией. В этом отношении представляет интерес опыт тех государств, которые сравнимы с Россией по численности управленческого аппарата. Это, прежде всего, США, Германия, Великобритания, Франция, Китай и ряд других стран.

В США антикоррупционное законодательство характеризуется чрезвычайной жёсткостью. Так, за различные виды коррупции — взятка, кикбэкинг (выплата части незаконных денег участнику сделки) и др. — предусмотрены штрафы в тройном размере взятки или тюремное заключение от 15 лет, либо то и другое одновременно, а при отягчающих обстоятельствах — лишение свободы до 20 лет.

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.

Коррупционными признаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Так, уголовно наказуемым является требование денег или имущественных благ, или их получение для содействия в устройстве на государственную службу. Виновный наказывается лишением свободы на один год или штрафом в размере требуемой или полученной суммы, или совмещением обоих видов наказания. Исключение составляет деятельность специальных агентств по найму, име-

ющих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

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 было закреплено, что каждое лицо, находящееся на правительственной службе, должно:

ставить преданность моральным принципам и государству выше преданности лицам, партии или государственным органам;

исполнять Конституцию, законы США, постановления органов власти и никогда не поддерживать тех, кто уклоняется от их исполнения;

работать весь трудовой день за установленную плату, прилагая необходимые усилия и мысли для выполнения своих обязанностей;

находить и применять наиболее эффективные и экономичные способы решения поставленных задач;

никогда не прибегать к дискриминации, предоставляя кому-либо специальные блага или привилегии как за вознаграждение, так и без него, не принимать для себя и своей семьи блага или подарки при обстоятельствах, которые могут быть истолкованы как воздействие на исполнение должностных обязанностей;

не давать никаких обещаний, касающихся должностных обязанностей, поскольку государственный служащий не может выступать как частное лицо при исполнении государственной должности;

не вступать ни прямо, ни косвенно в коммерческие отношения с правительством, если это противоречит добросовестному исполнению должностных обязанностей;

никогда не использовать конфиденциальную и служебную информацию для извлечения личной выгоды;

вскрывать случаи коррупции при их обнаружении;

соблюдать эти принципы, сознавая, что государственная должность является выражением общественного доверия.

Кодекс, хотя и имел рекомендательный характер, в дальнейшем стал основой правовой регламентации «административной этики» госслужащих США.

Как показывает анализ, в США выстроена достаточно эффективная система, создающая условия для действенной борьбы с коррупцией.

В Великобритании основу уголовного законодательства о взяточничестве (коррупции) составляют Закон о взяточничестве в публичных организациях

1889 г. и законы о предупреждении коррупции 1906 и 1916 гг.

Первый из названных законов осуждает «требование взятки или получение, или согласие на получение подарка, ссуды, вознаграждения или чего-либо иного, имеющего ценность как средства побуждения служащего сделать что-либо или воздержаться от выполнения чего-либо».

Лицо, признанное виновным в таком поступке, присуждается к тюремному заключению или к уплате стоимости подарка, ссуды или вознаграждения, полученных им. Дополнительно он лишается права быть избранным или назначенным на какую-либо публичную должность сроком на семь лет. В случае повторного осуждения виновный может быть приговорён к лишению служебных прав навсегда, а также к лишению права на какую-либо компенсацию или пенсию, на которые он бы рассчитывал в качестве должностного лица.

В отдельный состав коррупционного преступления британское законодательство выделяет подкуп с целью получения почётных наград. Причём ответственность предусмотрена как для дающих, так и для получающих взятку. Взяткодатель наказывается лишением свободы на срок до двух лет или (и) штрафом по усмотрению суда. Взяткополучатель — лишением свободы до 3 месяцев или (и) штрафом в пределах предусмотренного законом максимума (Закон о предупреждении злоупотребления с наградами 1925 г.).

Законом о продаже должностей 1809 г. в редакции Закона об уголовном праве 1967 г. предусмотрена ответственность за коррупцию в виде продажи, покупки, сделок с целью получения какой-либо должности, в том числе и работы по найму как в пределах Соединённого Королевства, так и в британских владениях. Виновные наказываются лишением свободы на срок до 2 лет и лишением права навсегда занимать соответствующую должность.

В рамках антикоррупционной стратегии в Великобритании реализуется и программа утверждения принципов честности и неподкупности во всех сферах жизни общества, в том числе на государственной службе. В октябре 1994 г. был создан независимый консультативный Комитет по стандартам (поведения) в общественной (государственной) жизни под председательством лорда Нолана. В состав Комитета вошли 10 авторитетных общественных деятелей, в том числе два члена парламента. В задачи Комитета входило: «изучение и оценка норм поведения всех руководителей общественных учреждений, включая все действия, относящиеся к их финансовой и коммерческой деятельности»; выработка рекомендаций по улучшению моральных критериев участников «публичной жизни». К их числу были отнесены все министры, государственные служащие, члены наци-

онального и Европейского парламентов, высшие чиновники всех неправительственных общественных учреждений, представители местных властей. При этом Комитету не рекомендовалось рассматривать частные случаи нарушения стандартов поведения, а сосредоточиться на формировании общих принципов достойного участия в общественной жизни. В результате уже в 1995 г. Комитет сформулировал семь принципов государственной работы чиновников — своеобразный Кодекс поведения:

несязательство — служение только общественным интересам, отказ от каких-либо действий для достижения материальных и финансовых выгод для себя, своей семьи и друзей;

неподкупность — недопущение какой-либо финансовой или иной зависимости от внешних лиц или организаций, которые могут повлиять на исполнение официального долга;

объективность — непредвзятое решение всех вопросов;

подотчётность — ответственность за принятые действия перед обществом и предоставление полной информации в случае публичной проверки;

открытость — максимальное информирование общества обо всех решениях и действиях, их обоснованности (при этом сокращение информации допустимо при необходимости соблюдения высших общественных интересов);

честность — обязательное сообщение о своих частных интересах, связанных с общественными обязанностями, принятие всех мер для разрешения возможных конфликтов в пользу общественных интересов;

лидерство — соблюдение принципов лидерства и личного примера в исполнении стандартов общественной жизни.

Хотя сами по себе нарушения данных стандартов не влекли за собой судебных последствий и рассматривались только как нарушение «Кодекса чести», они сыграли роль сдерживающего фактора в борьбе с коррупцией.

Антикоррупционная система Германии базируется на 10 основных принципах:

охранять государственную казну и конкуренцию посредством регистра коррупции;

создавать стимулы для новой этики предпринимательства;

запрещать должностным лицам, уволенным со службы за оказание протекции, в течение 5 лет иметь отношение к предпринимательству;

ликвидировать пробелы в законах;

вести санкционированный контроль за телефонными разговорами;

урегулировать положение главного свидетеля посредством смягчения наказания;

улучшать уголовное преследование путём созда-

ния центров по борьбе с коррупцией;

обеспечивать широкую гласность своей деятельности;

создать «телефон доверия»;

усилить контроль с целью предупреждения самообогащения, и злоупотребления субъективным правом.

Следует отметить, что для противодействия коррупции в Германии были приняты меры законодательного и административного характера.

В соответствии с этими документами государственные служащие не вправе заниматься 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.

Для всякой иной работы, помимо службы, служащий обязан получить предварительное разрешение высшей служебной инстанции. Разрешение не требуется для: принятия опекуна, ухода за больным или немощным, выполнения обязанностей по завещанию, отправления «свободной» профессии, управления собственным имуществом, деятельности, связанной с обучением и исследованиями в научных институтах и учреждениях.

Среди мер, направленных на противодействие коррупции, следует отметить порядок трудоустройства лиц, ушедших с высоких государственных постов. В течение установленного срока они должны получить разрешение правительства на работу в частном секторе или занятие коммерческой деятельностью, если они к ней имели отношение. В противном случае их поведение может рассматриваться как коррупционное.

В Германии служащий и по истечении срока службы должен держать в тайне сведения и факты, ставшие ему известными в процессе служебной деятельности. Без разрешения служащий не имеет права давать показания или делать заявления по известным ему фактам (делам) даже в суде. Разрешение такого рода даёт руководитель службы или, если служебные отношения прекращены, последний руководитель службы. Сведения для прессы вправе оглашать только правление учреждения или уполномоченный им служащий.

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

Заслуживает внимания опыт противодействия коррупции Финляндии, у которой, по международ-

ным оценкам, один из самых высоких антикоррупционных рейтингов.

Низкому уровню коррупции в органах государственной власти и управления Финляндии способствуют:

наличие развитых институтов гражданского общества, в том числе СМИ;

стремление к минимизации вмешательства государства в экономический сектор;

прозрачность и гласность процесса принятия решений должностными лицами, открытость и доступность большинства нормативных и подзаконных актов;

политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия от исполнительной власти, действительная гарантия защиты лиц, оказавших содействие компетентным органам в борьбе с коррупцией;

эффективная организация административной системы, характеризующейся компактностью, малой степенью бюрократизации, отсутствием кастовости;

адекватная система внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широкие полномочия в этой области у канцлера юстиции и парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;

достойный уровень зарплаты государственных служащих, наличие так называемого «социального пакета» (пенсионного обеспечения и выходного пособия), размер которого устанавливается по итогам выслуги лет;

морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции.

Основные антикоррупционные принципы финского государства — прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих — закреплены в Конституции.

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.

Законодательство Японии квалифицирует как преступление действия политиков, лоббирующих за вознаграждение от заинтересованного лица выгодное для него решение путём воздействия на государственных и муниципальных служащих, а также служащих юридических лиц с 50-процентным капиталом государства или органов местного самоуправления.

Как и во многих странах, в Японии одним из важнейших направлений борьбы с коррупцией является кадровая политика. Государственное администриро-

вание построено здесь на принципе меритократии и ориентировано на службу. Японским чиновникам гарантирована достойная оплата труда.

Большое внимание законодательство Японии уделяет этичному поведению политиков и служащих. С апреля 2000 г. в стране действует Закон «Об этике государственных служащих», а также утверждённые правительственным указом этические правила государственного служащего и нормы административных наказаний за их нарушение. В этических правилах государственного служащего даётся развёрнутое определение «заинтересованного лица» и подробный перечень неэтичных действий, что исключает произвольное толкование норм Закона.

В 2001 г. в Японии вступил в силу Закон «О раскрытии информации». Этот акт гарантирует гражданам право на доступ к официальной информации, имеющейся у правительственных учреждений, и возможность подать апелляцию в Совет по контролю за раскрытием информации в том случае, если правительство откажется её обнародовать.

В Японии, в соответствии с законом, ведётся 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 правоограничений.

Японское законодательство устанавливает строгие ограничения в отношении финансирования избирательных кампаний, партий и иных политических организаций. Прежде всего, это касается порядка пожертвований в пользу кандидатов на выборах, политических фондов. Нарушение положений Закона влечёт за собой применение санкций, распространяющихся на ответственных лиц как предоставляющей, так и получающей пожертвования стороны, а также на посредников.

Антикоррупционная политика Японии предполагает подотчётность политического руководства, реформу финансирования политических партий и избирательных кампаний; поддержание престижа государственной службы; обеспечение гражданских свобод.

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.

Свободный доступ к информации о состоянии дел исключает необходимость личных контактов с

чиновниками или предложения им взятки за ускоренное принятие решений. В результате реализации этой программы коррупция среди чиновников в столице уменьшилась в 6 раз.

Эталонным считается новый 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 граждан.

Существенно отличается от рассмотренных выше антикоррупционная стратегия Китая. В её 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 «подвёл под расстрельную» статью около 1200 чиновников разного ранга, часть из них покончила жизнь самоубийством. Свыше 8 тысяч покинули страну.

Кроме самых жёстких мер в Китае используют и 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 злоупо-

требления служебным положением тех или иных чиновников.

Таким образом, анализ действующих антикоррупционных стратегий США, стран Европы и Азии показывает, что полностью искоренить коррупцию не удаётся ни одному государству, но снизить её порог вполне возможно.

В заключение отметим, что для достижения эффективности программ борьбы с коррупцией необходимы следующие условия:

1) ясно выраженное стремление политической элиты бороться со всеми проявлениями коррупции и согласие политических лидеров самим стать объектом проверок;

2) упор на предотвращение, профилактику коррупции и стремление изменить порождающую её систему, а не устраивать «охоту на ведьм»;

3) принятие всеобъемлющего антикоррупционного законодательства и воплощение его в жизнь силами учреждений, неподкупность которых не подвергается сомнению;

4) разработка законодательных норм, способных отбить желание совершать коррупционное правонарушение;

5) установление партнерских отношений между властью и гражданским обществом.

Вне всякого сомнения, соблюдения всех этих условий и реализация всех наших предложений смогут дать реальный результат в борьбе с коррупцией только в одном случае, если мы будем помнить высказывание Президента РФ Д.А. Медведева о его отношении к специальным законам о борьбе с коррупцией: « Не верю в чудодейственную силу специальных законов о противодействии коррупции. Да законодательство надо совершенствовать, осовременивать. Но главный закон о противодействии коррупции — это Уголовный кодекс. Он или работает, или не работает» (2, С. 65).

ЛИТЕРАТУРА

1. Лунев В. В. Коррупция, учтенная и фактическая // Государство и право, 1996, № 8.

2. Сванидзе Н., Сванидзе М. Медведев. СПб.: Амфора, 2008.

3. Уголовный Кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 №63-ФЗ (ред. от 13.02.2009.).

4. Федеральный закон «О государственной гражданской службе» от 27.07.2004 №79-ФЗ (ред. от 25.12.2008.).

5. Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №273-ФЗ.

6. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Феде-

рации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №280-ФЗ.

7. Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 №274-ФЗ.

8. Энциклопедия мысли: Сборник мыслей, изречений, афоризмов. М.: Терра, 1996.

9. <http://www.transparency.org.ru>.

ПОНЯТИЕ И КЛАССИФИКАЦИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

С. К. ИЛИЙ

кандидат юридических наук,
доцент НИЦ №1 ВНИИ МВД России

Понятие должностных преступлений до настоящего момента по-прежнему относится к ряду достаточно дискуссионных, неоднозначных. Профессор В.Ф. Кириченко ещё в 1965 году в своей фундаментальной докторской диссертации рассматривал понятие должностных преступлений на 96 страницах,¹ не затрагивая при этом их криминологические аспекты и точки зрения зарубежных авторов. Принимая же во внимание значительное количество работ по этой проблематике, написанных в последние десятилетия, становятся понятны все трудности связанные с освещением данного вопроса. И хотя, как отмечал И. И. Карпец, стремление дать наиболее точное определение присуще именно отечественной криминологической науке: «иногда спор о дефиниции занимает более чем половину книги»,² в то время как западные ученые не уделяют столько внимания формулировке понятий, считая это бесперспективным, попытаемся все же, не впадая в крайности, рассмотреть проблемы, связанные с определением понятия должностных преступлений.

Одно из первых определений должностных преступлений принадлежит В.Н. Ширяеву, который подразумевал под ними: «злоупотребление должностными полномочиями, заключающееся в посягательстве или на правовые блага, доступные для воздействия лишь со стороны должностных лиц, или и на иные правовые блага, но учиненные с помощью такого способа, который находится в руках только должностного лица»³.

В послереволюционный период А.Н. Трайнин писал, что должностные преступления представляют собой «посягательство на правильное течение государственной (общественной) службы, исполнителем которой может быть только должностное лицо»⁴.

1 См.: Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву. Дисс. на соискание ученой степени доктора юридических наук. М., 1965.

2 Карпец И.И. Преступность: иллюзии и реальность. М., 1992. С. 16.

3 Ширяев В.Н. Взятничество и лиходейство в связи с общим учением о должностных преступлениях. Ярославль, 1916. Цит. по Волженкин Б.В. Российская криминологическая энциклопедия. М., 2000. С. 178.

4 См.: Трайнин А.Н. О должностных преступлениях // Право и жизнь. 1924. №9. С. 44; Трайнин А.Н. Уголовное пра-

Схожее определение давал и А. Гюнтер: «должностное преступление — это преступление непосредственным объектом которого является служебная деятельность должностного лица и нарушение правильного отправления им его служебных функций»⁵.

М. Кожевников и Н. Лаговьер давали слишком широкое понятие: «преступление по должности — это нарушение служащим служебного долга, служебных обязанностей»⁶.

В свою очередь, А.Я. Эстрин полагал, что «суть должностных преступлений заключается в нарушении должностных, служебных обязанностей, а вопрос об объекте преступления есть вопрос о том, какие блага или, точнее, какие из охраняемых данным классовым правопорядком интересов терпят ущерб от совершения данного преступления»⁷.

Г.Р. Смолицкий предлагал следующее определение должностного преступления: «умышленное или неосторожное действие или бездействие должностного лица по его службе, выразившееся в нарушении или невыполнении закона во вред государственному или общественному учреждению, предприятию или законным правам и интересам отдельных граждан»⁸.

Б.С. Утевский придерживался в данном вопросе крайней точки зрения, считая, что должностными лицами в перспективе можно будет признать практически всех рабочих и колхозников.⁹ Однако данная идея не была поддержана другими специалистами. На тот период юристы в основном разделяли мнение А.Н. Трайнина, понимая под долж-

во РСФСР. Часть особенная: Преступления против государства и социального порядка. Л., 1925. С. 142. Цит. по Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000. С. 38.

5 Гюнтер А. Должностные преступления. Харьков, 1928. С. 18. Цит. по Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 38.

6 Кожевников М., Лаговьер Н. Должностные преступления и борьба с ними. М., 1926. С. 41. Цит. по Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 39.

7 Эстрин А. Должностные преступления. М., 1924. С. 28. Цит. по Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 38.

8 Смолицкий Г.Р. Должностные преступления. М., 1947. С. 4.

9 Утевский Б.С. Общее учение о должностных преступлениях. М., 1948. С. 379-394.

ностными преступлениями: «посягательства на правильную, отвечающую интересам социалистического строительства работу государственного и общественного аппарата со стороны работников этого аппарата»¹⁰. Схожее понятие этих деяний дается и в *Курсе советского уголовного права*: «должностные преступления это такие общественно опасные деяния, которые посягают на правильную, отвечающую интересам коммунистического строительства работу советского государственного аппарата и которые совершаются должностными лицами, использующими для этого свое служебное положение»¹¹.

Нормативное определение должностных преступлений было дано лишь в УК УССР и УК ГССР: «нарушение должностным лицом обусловленных его служебным положением обязанностей, причинившее существенный вред государственным или общественным интересам или охраняемым законом правам и интересам отдельных граждан»¹². Однако, как писал Б.В. Здравомыслов, отмечая определенную неполноту данного определения: «Содержащиеся в законе определения должностных преступлений суживают их круг, поскольку для некоторых из них не требуется фактического причинения существенного вреда, и, кроме того, совершение должностного преступления может выражаться не только в нарушении обязанностей по службе, но и в использовании своего служебного положения»¹³.

В.Ф. Кириченко понимал под должностными преступлениями «предусмотренные советским уголовным законом действия (бездействия) должностного лица, которые нарушают нормальную, соответствующую интересам коммунистического строительства, деятельность советского государственного аппарата»¹⁴.

По мнению М.Д. Лысова должностные преступления посягают на правильную работу советского государственного аппарата и совершаются должностными лицами при исполнении возложенных на них обязанностей, если они влекут за собой причинение существенного вреда государственным, об-

щественным или личным интересам или способны причинить такой вред.¹⁵

В то же время, Б.В. Здравомыслов уточняет, что должностные преступления могут быть совершены не только при исполнении возложенных на должностных лиц обязанностей¹⁶ и предлагает свое понятие должностного преступления: «Должностным преступлением является умышленное или неосторожное общественно опасное деяние (действие или бездействие), которое совершается должностным лицом вопреки интересам службы с использованием служебных полномочий либо должностного положения или в связи с выполнением обязанностей по службе и которое представляет посягательство на правильную деятельность советского государственного или общественного аппарата»¹⁷. На наш взгляд, определение должностного преступления, сформулированное Б.В. Здравомысловым, является наиболее полным и точным.

В свою очередь, Ю.И. Ляпунов полагая, что понятие должностного преступления должно содержать также и положение о реально причиненном ущербе, предлагает более узкое определение: «Должностное преступление — это виновное (умышленное или неосторожное) общественно опасное деяние (действие или бездействие), совершаемое должностным лицом в сфере деятельности государственного или общественного аппарата и реально нарушившее нормальное функционирование указанного аппарата.»¹⁸.

Также более узкое понятие предлагает и П.Н. Панченко, который понимает под должностным преступлением «общественно опасное и уголовно-противоправное деяние должностного лица, совершаемое вопреки интересам службы и посягающее на установленный законом порядок деятельности государственных органов или общественных организаций»¹⁹.

По мнению Н.И. Коржанского «должностными называются преступления, совершаемые должностными лицами с использованием предоставленных им в соответствии с занимаемой должностью правомочиями во вред интересам службы, либо невыполнение или ненадлежащее выполнение ими своих служебных обязанностей»²⁰.

10 Трайнин А.Н. Должностные и хозяйственные преступления. М., 1938. С. 4. Цит. по Волженкин Б.В. Указ. соч. С. 43.

11 Пионтковский А.А., Меньшагин В.Д., Чхиквадзе В.Д. Курс советского уголовного права. Особенная часть, т. 2. М., 1959. С. 30.

12 См. ст. 164 УК УССР. Научно-практический комментарий. Киев, 1969.

13 Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация, М., 1975. С. 48.

14 Кириченко В.Ф. Должностные преступления по советскому уголовному праву. Диссертация на соискание ученой степени д. ю. н. М., 1965. С. 188.

15 Лысов М.Д. Ответственность должностных лиц по советскому уголовному праву. Казань, 1972. С. 69.

16 Здравомыслов Б.В. Указ. соч. С. 47.

17 Там же, с. 48.

18 Ляпунов Ю.И. Должностные преступления. Киев, 1988. С. 11.

19 Панченко П.Н. Квалификация должностных преступлений, совершаемых в сфере экономики. Нижний Новгород, 1995. С. 21.

20 Коржанский Н.И. Квалификация следователем должностных преступлений. Волгоград, 1986. С. 5.

Автор намеренно не углубляется в критический анализ вышеприведенных определений должностных преступлений, во-первых, потому, что вышеуказанные авторы писали в соответствии с уголовным законодательством и состоянием науки своего времени, а, кроме того, обширная полемика по вопросу понятия должностных преступлений уже содержится в ряде фундаментальных работ В.Ф. Кириченко, Б.В. Здравомыслова, В.И. Соловьева, Б.В. Волженкина, А.Я. Асниса, П.С. Яни и других видных российских учёных.

Целям настоящей работы вполне отвечает общее определение должностных преступлений предложенное Б.В. Волженкиным: «Должностные (служебные) преступления — выделяемая в законодательстве большинства стран мира группа преступлений, объединяемых тем, что они являются посягательством на нормальную деятельность аппарата публичного управления и совершаются работниками этого аппарата, наделенными соответствующими полномочиями и злоупотребляющие ими (служащие, публичные служащие, должностные лица и т.п.)»²¹.

В настоящей работе под должностными преступлениями в первую очередь подразумеваются деяния, предусмотренные главой 30 Уголовного кодекса Российской Федерации «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления». Которая включает уголовно наказуемые деяния, предусмотренные: ст. 285 — злоупотребление должностными полномочиями; ст. 285.1 — нецелевое расходование бюджетных средств; ст. 285.2 — нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов; ст. 286 — превышение должностных полномочий; ст. 287 — отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации; ст. 288 — присвоение полномочий должностного лица; ст. 289 — незаконное участие в предпринимательской деятельности; ст. 290 — получение взятки; ст. 291 — дача взятки; ст. 292 — служебный подлог и ст. 293 — халатность. Всего 11 статей, из них 2 (присвоение полномочий должностного лица и дача взятки) предусматривают деяния которые, строго говоря, не являются должностными преступлениями, так как могут быть совершены правонарушителем, не имеющим статуса должностного лица. В этой связи, можно упомянуть, что в своё время, В.Ф. Кириченко, вполне, на наш взгляд, обосновано, предлагал дачу взятки относить к категории преступлений против порядка управления.²²

21 См. Российская криминологическая энциклопедия. М., 2000. С. 177 — 178.

22 Кириченко В.Ф. Указ. соч., с. 333.

Необходимо заметить, что зачастую в учебных пособиях и специальной литературе (уголовно-правовой и криминологической) должностные преступления рассматриваются лишь в узком смысле, то есть таковыми считаются исключительно деяния, предусмотренные в соответствующей главе уголовного кодекса. По данному вопросу автор разделяет точку зрения В.Ф. Кириченко, полагавшего, что «все преступления, совершаемые должностными лицами, преступно использующими свое служебное положение, являются должностными преступлениями в широком смысле слова»²³.

Ранее ещё А.Н. Трайнин выделял, помимо общепризнанных должностных преступлений, квалифицированные должностные преступления.²⁴ Также и В.Ф. Кириченко классифицировал должностные преступления на три группы: общие должностные преступления, специальные должностные преступления и иные преступления, совершаемые должностными лицами с использованием своего служебного положения.²⁵

И действительно некоторые составы преступлений, сформулированные в различных главах Уголовного кодекса, предусматривают деяния, совершаемые также лишь исключительно должностными лицами (например, отказ в предоставлении гражданину информации — ст. 140 УК РФ, воспрепятствование законной предпринимательской деятельности — 169 УК РФ и др.). Следовательно, законодатель помимо *общих составов должностных преступлений*, упомянутых в соответствующих главах уголовных кодексов, устанавливает, таким образом, и *специальные составы должностных преступлений*. В них видовой объект преступного посягательства иной (собственность, права и интересы граждан, правосудие и т.п.) нежели в должностных преступлениях, видовой объект которых (государственная власть или правильная деятельность государственного аппарата) является, в данном случае, дополнительным объектом преступления. Это и явилось основанием для помещения такого рода деяний в соответствующие главы уголовного кодекса.

Практически общепризнанной является точка зрения Б.В. Здравомыслова отмечавшего, что: «Все преступления, совершаемые должностными лицами в связи со служебным положением, принято подразделять на две группы: общие и специальные должностные преступления. Общими являются те из них, которые могут быть совершены в любой области деятельности государственного аппарата и любым должностным лицом. Специальными призна-

23 Кириченко В.Ф. Указ. соч., с. 332.

24 См. Трайнин А.Н. Уголовное право. Часть особенная. М., 1927. С. 226.

25 Кириченко В.Ф. Указ. соч., с. 328 — 332.

ются такие, которые могут быть совершены лишь в отдельных (специальных) сферах деятельности государственного аппарата (например, при отправлении правосудия, реализации и охране трудовых и политических прав граждан и т.д.) и не всеми, а лишь наделенными дополнительными служебными функциями должностными лицами»²⁶.

Существует также и ряд деяний, которые могут быть совершены как должностными, так и не должностными лицами (например, мошенничество — ст. 159 УК РФ, присвоение или растрата — ст. 160 УК РФ, незаконная охота — ст. 258 УК РФ и др.) В подобных случаях законодатель, как правило, предусматривает дополнительный квалифицирующий признак, обозначающий, что данное деяние совершается с использованием служебного положения. Подобные преступления Б.В. Здравомыслов предлагает называть — *альтернативно-должностными преступлениями*. «В случае совершения их должностными лицами в связи с занимаемой должностью они приобретают черты специальных видов должностных преступлений».²⁷ Н.И. Коржанский для обозначения преступлений этого вида использует термин — *частично должностные преступления*.²⁸

Следует отметить, некоторую условность подобных классификаций, обуславливаемых особенностями уголовного законодательства той или иной страны. Так, Уголовный кодекс Федеративной Республики Германия включает все должностные преступления в один раздел «Должностные преступные деяния». В нем предусмотрены наряду с общими должностными преступлениями, в нашем понимании, и такие противоправные деяния как, например, вынесение неправосудного приговора или решения (§ 336), нанесение телесного повреждения при исполнении служебных обязанностей (§ 340), преследование невиновного (§ 344), незаконное взимание сборов (§ 352), нарушение служебной тайны (§ 353), нарушение налоговой тайны (§ 355), противоречащее делу одновременное обслуживание адвокатом спорящих сторон в одном и том же процессе (§ 356) и т.п.²⁹

Таким образом, в соответствии с современным российским уголовным законодательством, должностные преступления можно классифицировать, на наш взгляд, на три основные группы:

■ **Общие должностные преступления:** злоупотребление должностными полномочиями — ст. 285 УК РФ; нецелевое расходование бюджетных средств — ст. 285.1 УК РФ; нецелевое расходование средств

государственных внебюджетных фондов ст. — 285.2 УК РФ; превышение должностных полномочий — ст. 286 УК РФ; отказ в предоставлении информации Федеральному Собранию Российской Федерации или Счетной палате Российской Федерации — ст. 287 УК РФ; незаконное участие в предпринимательской деятельности — ст. 289 УК РФ; получение взятки — ст. 290 УК РФ; служебный подлог — ст. 292 УК РФ; халатность — ст. 293 УК РФ. Всего **9 статей** Уголовного кодекса Российской Федерации, которые содержатся в одной главе, преступления, ими предусмотренные, имеют единый родовый объект и могут быть совершены лишь должностным лицом.

■ **Специальные должностные преступления:** отказ в предоставлении гражданину информации — ст. 140 УК РФ; воспрепятствование проведению собрания, митинга, демонстрации, шествия, пикетирования или участию в них — ст. 149 УК РФ; воспрепятствование законной предпринимательской деятельности — 169 УК РФ; регистрация незаконных сделок с землей — ст. 170 УК РФ; контрабанда — ч. 3 ст. 188 УК РФ; прекращение или ограничение подачи электрической энергии либо отключение от других источников жизнеобеспечения — ст. 215¹ УК РФ; привлечение заведомо невиновного к уголовной ответственности — ст. 299 УК РФ; незаконное освобождение от уголовной ответственности — ст. 300 УК РФ; незаконные задержание, заключение под стражу или содержание под стражей — ст. 301 УК РФ; принуждение к даче показаний — ст. 302 УК РФ; фальсификация доказательств — ч. 2, 3 ст. 303 УК РФ; вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта — ст. 305 УК РФ. Всего **12 статей**, которые содержатся в 4 главах Уголовного кодекса Российской Федерации, и соответственно имеют разные родовые объекты преступления³⁰, но схожий дополнительный (факультативный) объект — правильное функционирование, авторитет органов государственной власти и её представителей. Кроме того, указанные составы преступления имеют также и одинаковый специальный субъект преступления — должностное лицо, об этом либо прямо говорится в текстах указанных статей, либо это подразумевается из их содержания (ст. 299-303, 305 УК РФ).

■ **Альтернативно-должностные преступления:** торговля людьми — ч. 2 ст. 127¹; использование рабского труда — ч. 2 ст. 127²; незаконное помещение в психиатрический стационар — ч. 2 ст. 128 УК РФ; нарушение равенства прав и свобод человека и гражданина — ч. 2 ст. 136 УК РФ; нарушение неприкосновенности частной жизни — ч. 2 ст. 137 УК РФ; нару-

26 Здравомыслов Б.В. Должностные преступления. Понятие и квалификация. М., 1975. С. 51.

27 Там же, с. 53.

28 Коржанский Н.И. Указ. соч., с. 5.

29 См. Уголовный кодекс ФРГ (Науч. ред. Кузнецова Н.Ф. и Решетников Ф.М.). М., 1996. С. 189 — 199.

30 Конституционные права и свободы граждан — ст. 140 и 149 УК РФ; установленный государством порядок осуществления экономической деятельности — ст. 169, 170 и 188 УК РФ; общественная безопасность — ст. 215¹ УК РФ; правосудие — ст. 299-303, 305 УК РФ.

шение тайны переписки, телефонных переговоров, почтовых, телеграфных или иных сообщений — ч. 2 ст. 138 УК РФ; нарушение неприкосновенности жилища — ч. 3 ст. 139 УК РФ; воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий — ч. 2 и 3 ст. 141 УК РФ; воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов — ч. 2 ст. 144 УК РФ; нарушение авторских и смежных прав — ч. 3 ст. 146 УК РФ; мошенничество — ч. 3 ст. 159 УК РФ; присвоение или растрата — ч. 3 ст. 160 УК РФ; легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем — ч. 3 ст. 174¹ УК РФ; легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления — ч. 3 ст. 174¹ УК РФ; приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем — ч. 3 ст. 175 УК РФ; недопущение, ограничение или устранение конкуренции — ст. ч. 2 178 УК РФ; содействие террористической деятельности — ч. 2 ст. 205¹ УК РФ; бандализм — ч. 3 ст. 209 УК РФ; организация преступного сообщества (преступной организации) — ч. 3 ст. 210 УК РФ; приведение в негодность объектов жизнеобеспечения — ч. 2 ст. 215² УК РФ; хищение либо вымогательство ядерных материалов или радиоактивных веществ — ч. 2 ст. 221 УК РФ; хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств — ч. 3 ст. 226 УК РФ; незаконное производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов — ч. 3 ст. 228¹ УК РФ; хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ — ч. 2 ст. 229 УК РФ; организация занятия проституцией — ч. 2 ст. 241 УК РФ; незаконная добыча водных животных и растений — ч. 3 ст. 256 УК РФ; незаконная охота — ч. 2 ст. 256 УК РФ; незаконная рубка лесных насаждений — ч. 2 ст. 260 УК РФ; неправомерный доступ к компьютерной информации — ч. 2 ст. 272 УК РФ; возбуждение ненависти либо вражды, а равно унижение человеческого достоинства — ч. 2 ст. 282 УК РФ; организация экстремистского сообщества — ч. 3 ст. 282¹ УК РФ; воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования — ч. 3 ст. 294 УК РФ; наемничество — ч. 2 ст. 359 УК РФ. Всего **33 статьи** уголовного кодекса Российской Федерации, определенные части которых прямо указывают, что деяния могут быть совершены лицом «с использованием своего служебного положения».

Таким образом, всего российское уголовное законодательство включает **54 статьи**, предусматривающих преступления которые могут быть совершены должностными лицами. Однако в связи со значительными проблемами, возникающими при попытке осуществить качественную уголовно-правовую

и криминологическую характеристику столь значительного количества составов преступления в одной работе, непосредственно в данном исследовании рассматриваются в первую очередь общие должностные преступления, являющиеся наиболее характерными проявлениями должностной преступности.

Справедливости ради, необходимо упомянуть о существовании в уголовном кодексе ряда статей, устанавливающих ответственность за деяния, весьма схожие с альтернативно — должностными преступлениями (например, неисполнение приговора суда, решения суда или иного судебного акта — ст. 315 УК РФ; публичные призывы к развязыванию агрессивной войны — ч. 2 ст. 354 УК РФ; разглашение государственной тайны — ст. 283 УК РФ, некоторые экологические, экономические преступления и другие преступления (всего 45 статей)), которые также могут быть совершены должностными лицами с использованием служебного положения. Однако, поскольку в данном случае непосредственно в тексте этих норм нет соответствующего указания, на наш взгляд, было бы необоснованно относить их к категории альтернативных должностных преступлений. В противном случае теряется критерий отграничения должностных преступлений, так как, теоретически большинство преступлений может быть совершено должностным лицом с использованием своего служебного положения, в том числе и такие, как убийство, кража и т.д.

В то же время, необходимо отметить, что Уголовный Кодекс Российской Федерации содержит ряд статей, схожих с общими должностными преступлениями, которые, однако, совершаются не должностными лицами. Речь идет о деяниях, предусмотренных главой 23 УК РФ «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»: злоупотребление полномочиями — ст. 201 УК РФ; злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами — ст. 202 УК РФ; превышение полномочий служащими частных охранных или детективных служб — ст. 203 УК РФ; коммерческий подкуп — ст. 204 УК РФ. Так как, такого рода деяния совершаются не должностными лицами, а также имеют другой объект преступного посягательства, то, несмотря на схожесть объективной и субъективной сторон, их нельзя относить к категории должностных преступлений. Как правило, они трактуются большинством специалистов в качестве служебных преступлений,³¹ хотя некоторые правоведы относят их к специфической разновидности должностных преступлений³².

31 См. П.С. Яни. Экономические и служебные преступления. М.: ЗАО «Бизнес-школа «Интел-синтез», 1997; Волженкин Б.В. Служебные преступления. М., 2000.

32 См. Лесниевски-Костарева Т.А. Уголовное право. Словарь — справочник. М., 2000. С. 278.

РЕФОРМИРОВАНИЕ ИНСТИТУТОВ ОБЩЕСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК НЕОБХОДИМАЯ МЕРА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В УСЛОВИЯХ ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА

М. Г. ЗВЯГИНЦЕВ

директор Института правоведения «Ра».

История российской государственности имеет глубочайшие корни, уходящие порою так далеко, что бывает невозможным с относительной точностью определить даже приблизительный момент её зарождения. С укреплением государства неминуемо развиваются и служебные отношения, формируется и постоянно реформируется структура аппарата власти. Все происходящие в рамках исторического процесса политико-правовые изменения так или иначе испытывают на себе влияние соответствующих идей. Некоторые специалисты даже утверждают, что «история развития общества — это история развития идей, на которых основаны правовые и политические учения»[1]. И это утверждение действительно трудно оспорить. Например, ориентирование научной мысли современных учёных на исключительность и превосходство демократического режима правления создаёт в обществе определённую парадигму мнений, рождает второстепенные (обслуживающие, обосновывающие) целеполагающие идеи (о «правовом государстве», «гражданском обществе», «суверенной демократии», «правах человека и гражданина» и т.д.), к реализации которых должно стремиться общество, а обеспечивать их воплощение в жизнь обязано само государство. В итоге, в существующих условиях идея демократии становится господствующей и направляющей силой не только всего теоретического знания в целом, но и реальной политической практики.

Вместе с тем, представляется, что ни один из существующих государственных (политических) режимов, каким бы универсальным и авторитетным он ни был, объективно не может обеспечить защиту общества и его членов от тех негативных социальных явлений, которые возникают из самой государственной организации. Так, в настоящее время за счёт средств массовой информации и проводимой внутригосударственной политики общественное внимание привлечено к проблеме борьбы с коррупцией, размеры и последствия которой приобретают всё более угрожающий характер. Коррупция — явление чисто государственное. Поэтому и преодоление её невозможно сугубо мерами государственно-правового характера. Не может государство бороться само с собой. Все помнят высказывание о том, что

если начать отрубать взяточникам руки, полстраны останутся инвалидами.

Искоренение коррупции как государственного (а не общественного) порока не только достижимо на практике, но более того — возможно в самой близкой перспективе, если основной упор противодействия перенести в плоскость развития институтов общественного (местного) самоуправления. Как только основная масса чиновничьих полномочий, особенно финансово-хозяйственного характера, перейдёт в руки населения, благоприятная почва для коррупции исчезнет сама собой. В этой связи намного более полезным представляется оценка того исторического опыта, который пережила отечественная система органов общественного самоуправления в процессе своего развития. Поэтому особую значимость среди других вопросов приобретает решение проблемы происхождения государства не с точки зрения анализа существующих теорий в этой области, а исходя из выявления реальных причин замещения деятельности общественных (местных) органов самоуправления аппаратом государственной власти.

Само слово «государство» впервые встречается в русской летописи при описании переговоров новгородского веча с Великим князем Московским Иваном III в 1478 году. До этого момента наша страна называлась не иначе как «Русская земля» (потом уже Великорусская, Малорусская и Белорусская). «Это словоупотребление, — отмечает А.Н. Филиппов, — характерно в том отношении, что оно показывает, что сознание единства живёт между отдельными княжествами-государствами, питаясь общностью языка, письменности, религии и т.д.»[2].

Первоначально государство понимается как объединённая территория племенных княжеств (земель, союзов), находящихся под властью одного политического центра. Во главе этого центра стоял государь («осподарь») или, что одно и то же, господин.

Местность, возглавляемая князем, именовалась княжеством, каганом — каганатом, царём — царством, а императором — империей. Логично, что территория, возглавляемая государём, называться будет государством.

По различным историческим сведениям, Русь именовалась княжеством — с момента образования

государственности под предводительством великого князя. В связи с безудержным стремлением к полному самовластию, начиная со времён Владимира Крестителя и во время правления его старшего сына Ярослава Мудрого, Русскую землю именуют каганатом, а её верховного предводителя — каганом, царём. После ликвидации Иваном Калитой последнего оплота русского самоуправления — «новгородско-псковских вольностей» — государство становится царством. Своего апогея воплощение идеи абсолютной власти достигает при Петре Великом.

Справедливо замечает В. И. Сергеевич, что «обращение со словами старейшина и отец заимствует свою силу и значение от того почтения, которое подобает старшим вообще и родителям в особенности». Отсюда и проистекает слово «Отечество». Обращение же со словом «господин» заимствует свою силу от почтения, которое должно быть воздаваемо рабами господам их. Таким образом, наименование господином, кроме почтения, выражает ещё некоторую приниженность того лица, которым употребляется»[3]. В средневековом Пскове в целях осуществления правосудия князем из числа бояр образовывалась судебная коллегия, именуемая господою. Точно в таком же ключе стоит рассматривать роль христианского бога, именуемого Господом, в отношениях с покорной паствой — рабами божьими. По свидетельству Б. А. Рыбакова, христианское слово «Господь» проникло к славянам около 4 века н. э. под влиянием южных соседей христиан-готов[4].

Как отмечают В.Б. Кобрин и А.Л. Юрганов, «дальнейший ход политического объединения русских земель и централизация государства окончательно утвердили власть великого князя как государя и повели к постепенному превращению всех его подданных в холопов. Дело в том, что термин «государь» применялся как синоним будущего «хозяина»; соответственно холоповладелец был государём своих холопов, тем самым появление государя на троне автоматически превращало в холопов всех, кто титуловал великого князя государём»[5].

Своё зарождение система «государь-холоп» получает в дружинной организации.

Изначально отношения между князем и его дружиной (от слова «дружить») основывались на уважении, доверии и почитании; и только впоследствии с укреплением государственной власти они начинали приобретать характер служебных. А.Н. Филиппов по этому поводу пишет: «Князья старались привязать к себе дружинников, интересовав их в своих предприятиях и выслушивая их советы по наиболее важным делам. Это было необходимо уже потому, что дружина могла отказать в своём содействии предприятию князя, раз оно делалось без её ведома»[2]. Основу первоначальной дружины составляли «князьки мужи» или по-другому «бояре», «лучшие люди».

Но имели они не земское (туземное) происхождение, а, как правило, варяжское, наёмное. И как далее указывает А.Н. Филиппов: «если князь ввиду тех свободных, договорных отношений, какие существовали между ним и дружиною, должен был жить с нею душа в душу, мирным дружеским союзом, деля всё с нею, то и княжеская дружина могла лишь постольку быть заинтересована в делах данной волости или земли, поскольку она сама была связана своим происхождением и интересами с самим туземным населением. Первоначальные пришельцы-варяги не имели никаких связей с землёю и были, как и князья, весьма подвижны: они были везде, где была добыча, и куда их звал храбрый князь; нередко, впрочем, они меняли одного князя на другого, раз он чем-либо не угождал им»[2].

Древнерусское общественное устройство вообще не знает дружины в смысле постоянно действующего органа (сначала военного, а потом хозяйственного и административного). По выражению И.Д. Беляева, «до призвания Рюрика ни у одного из славянских племён не было и помину о дружине. Стало быть, дружина — элемент новый, выросший на неславянской почве; она пришла на Русь вместе с скандинавскими князьями»[6]. Это говорит о том, что славяне, живя с самой глубокой старины в условиях безгосударственной формы организации, управлялись полностью самодержавно посредством всеобщих народных собраний, а не единоличных или коллегияльных органов.

С формированием государственно-служебных отношений постепенно происходит разделение дружины на два самостоятельных класса: старшую дружину, составлявшую высшую, привилегированную прослойку знати, так называемую «Княжескую Думу», и младшую дружину, состоящую из менее продвинувшихся по службе личных заслуг князя. В Русской Правде замеченные классовые привилегии юридически закрепляются: так, за убийство «княжьего мужа» полагалась двойная вира (80 гривен), в то время как за убийство «людина» — только 40 гривен.

В дальнейшем из дружины складывается костяк профессиональных чиновников, и ко времени правления Андрея Боголюбского «всё большее значение приобретает не старшая дружина, а реальный административный аппарат, рекрутировавшийся из младшей дружины — «детьцких». Этот слой находился в жёсткой служебной зависимости от князя. Вряд ли случайно, что этот слой с конца 12 века получает название дворян, то есть людей княжеского двора, личных заслуг князя, а не его друзей и соратников («дружина»)). На смену отношениям «князь — дружина» начинают приходить отношения «государь — подданные»[5].

Когда государственная власть уже оформилась, элемент «свободной службы» в дружинных отноше-

ниях заменяется элементом «холопской службы». В этот период дружинники рассматривались как «княжьи слуги и получали от него содержание»[6], а не делили наравне с ним добычу.

Условия княжеской службы всё больше привлекают не только иноземных наёмников, но и местных (земских) бояр. Более того, «дружинники, постепенно обращаясь в «холопей» князя, сливаются с земскими боярами, попадающими в то же положение, и ведут борьбу друг с другом не открытую, а подпольную, захаживая перед князем, теперь источником всяких великих и богатых милостей, и подставляя ногу друг другу. С этого момента живая, непосредственная связь правящих классов с массами исчезает; последние становятся исключительно объектом управления, а первые — полными хозяевами»[7].

В ходе своего дальнейшего развития служебные отношения между князем и его дружинниками приобретают черты рабского подчинения слуг своему хозяину и уже не рассматриваются как особый род деятельности на страже общественных интересов. По выражению М.А. Дьяконова, «в древнее время понятие службы было совсем не то, к какому привыкли мы, ибо не существовало ни государственной, ни общественной службы. Служба понималась лишь как частное услужение, и тот, кому служат, считался господином, а тот, кто служил — холопом»[8].

В это время наименование «государь» приобретает общественно-политическую окраску и употребляется для обозначения представителя верховной власти одновременно с завершением преобразования хозяйственно-служебных отношений в государственно-служебные.

Таким образом, изначальная природа зарождающихся административных отношений не имела ничего общего со «службой на страже интересов общества» и, как нам представляется, не может иметь ничего общего с общественными интересами и в наше время. Нынешняя власть является безродной. Главными средствами продвижения по службе стали не ратные подвиги во благо Отечества, а карьерные и финансовые интересы. И это предельно ясно, потому что у современного человека понятие о Родине носит неконкретный, бесформенный, расплывчатый характер и находится на грани идеалистически воображаемых представлений. Получается, что Родина — это обширная и не всегда узнаваемая на карте территория, обозначенная условными границами.

Время образования дворянства как сословия приходится на период княжения Всеволода Большое Гнездо и, по словам Б.А. Рыбакова, с тех пор становится силой, являвшейся опорой княжеской власти, представляется как «служилый, военный слой, зависевший лично от князя, получавший за службу или земли во временное владение, или денежно-натуральную плату, или право сбора каких-то кня-

жеских доходов, часть которых предназначалась самим сборщикам»[9].

То есть в ходе развития служебных отношений придворные должности «будучи сначала домашне-хозяйственными, всё более и более получали общественно-государственный характер»[8]. Характеризуя это положение, А.Н. Филиппов замечает, что «личные слуги князя являлись в то же время исполнителями общественных обязанностей, а доходы князей вовсе не отличались от общегосударственных доходов»[2]. В результате к средним векам, как пишет В.М. Гессен, «мало-помалу образуется могущественная бюрократия, пресмыкающаяся пред князьями и власть имущими, презирующая народ и народное право»[10].

Не менее интересен для рассмотрения и вопрос о первоначальном социальном составе княжеской дружины. В отличие от народного ополчения дружина являлась профессиональным войском и состояла, следовательно, из числа тех, для кого военная добыча была одним из основных источников средств к существованию. Поэтому и в состав такого войска входили, как правило, те, кто не нашёл своего жизненного призвания в мирном, созидательном труде. Отмечая это, Б.А. Рыбаков говорит: «Изгои, лишённые доли в общинном хозяйстве, были, вероятно, желанными гостями во дворах племенных князьков и попадали здесь в состав «отроков». Таким образом, поступательное движение низовых элементов родового общества шло рука об руку с усилением дружинно-княжеского элемента в системе славянских племён»[11]. Изгои поэтому рассматривались как наиболее ценный источник пополнения младшей дружины (отроки, детские, гриди). Они не были «обременены» родственными связями, не имели под собой крепкой хозяйственной опоры, а потому попадали под полную зависимость от княжьей воли. И.Д. Беляев в этой связи пишет, что «это были, большей частью, самые беспокойные и буйные люди; из их среды выращивались отчаянные пьяницы, гуляки, кулачные бойцы, мошенники и т.п.»[6].

При учете нравственного облика изгоев-отщепенцев, их социально-психологическую характеристику, становится совершенно очевидным, что многие из них были вынуждены избирать преступную дорогу в своей жизни. Поэтому и испытывали определённое влечение к тем видам занятий, которые не требовали усердного труда, творческого поиска или специальных умений. Естественно, что многое из желаемого они находили в дружинной службе, особенно в одних рядах с варяжскими отрядами, известными тем, что их преимущественным занятием являлись грабительские нападения, пиратство и военные походы.

Возникновение «дружинного элемента» во властных отношениях при древнем общинно-родовом

укладе, рассматривалось как вынужденная и крайняя, но в то же время преходящая мера. В целом, со стороны местного населения отношение к этой несамобытной организации было, мягко говоря, настроженным. Очень точно об этом сказал И.И. Дитягин: «Бродячий дружинник и осёдлый земледелец не могли проникаться особенно прочно чувством братского единства»[7].

Сейчас достаточно определённо можно утверждать, что практически весь мир живёт в условиях государственной организации управления в независимости от того, ощущают ли на себе отдельные самоуправляемые общественные образования (племена и общины) силу государственного воздействия или нет.

В современных условиях уже невозможно представить себе организацию управления обществом другой формы. Многие смирились, а большинство и вовсе не представляет себе какого-либо иного склада жизни, кроме государственного. Поэтому не менее интересной проблемой является выявление действительной природы государственного управления, определение самой сути этого явления, так неотделимо сросшегося с нашими представлениями о необходимом общественном устройстве? Действительно ли оно является настолько необходимым, как это нам представляется? И, наконец, если оно так необходимо, тогда каким же образом наши предки управлялись в догосударственный период своего существования?

Государство понимается нами в различных значениях, а каждое из этих значений, в свою очередь, основано на каком-либо из признаков (территория, население, общий язык и культура, власть и т.д.). Хотя эти значения и являются самостоятельными, и каждое из них представляет государство в собственном смысле, в отдельности они не дают нам целостного представления о явлении государства.

С другой стороны, представление о государстве как о совокупности указанных признаков также не обеспечивает целостного представления о нём, не определяет его истинную природу и происхождение.

Определение государства как некоторой территории с общим населением, языком, культурой, системой управления и т. д. не ограничивает его от понятий страны или нации. Например, В.М. Грибовский напоминает, что «истории известны государственные состояния у кочевых народов, не имевших определённой постоянной территории»[20]. Поэтому при выявлении природы государства внимание необходимо обращать на его существенные характеристики, которые определяют саму основу этого института. «Зри в корень», — как говорил Козьма Прутков.

Итак, в первую очередь, государство — это искусственная организация. А.С. Алексеев чётко подметил, что государство является единством в силу той

искусственной юридической организации, которая дана ему людьми[21]. С ним солидарен и О.А. Новиков, утверждающий, что «церковь и государство изначально являются иноприродными явлениями»[22]. Неестественность государства заключается в том, что оно не является социальной данностью, а сознательно внедрено в общество для решения специфических задач.

То есть государственную форму жизни нельзя рассматривать как естественноисторически достигнутую ступень развития всякого общества, свойственную каждому народу.

Образование государства — это не естественный процесс, возникший или постепенно выросший сам из себя, а строго управляемое мероприятие. Укрепление государства, получившее в отечественной исторической науке название «централизация», есть ни что иное, как узурпация власти замкнутой группой заинтересованных лиц. В угоду именно этой цели был брошен весь арсенал имеющихся средств и механизмов управления, начиная от внедрения религии, заканчивая прямыми завоеваниями племён и обложением их данью.

В частности, Д.Я. Самоквасов появление зачатков рабства на Руси связывает напрямую с образованием государства. Он отмечает, что «по завоевании племенных русских княжений в 10 веке князьями Рюриковичами, народонаселение покорённых городских общин обращено в подданных завоевателя, обложенных данью; а пленные обращались в рабов частных лиц, послуживших средством образования частновладельческих поселений, — населённых рабами городов и сёл. Население городов племенных княжений, объединённых завоеванием в одну Русскую землю, состоявшее из земледельцев, и в эпоху Рюриковичей промышляло преимущественно земледелием; но, выражаясь языком нашего времени, было обращено в податное или тяглое состояние»[16]. В свою очередь, дальнейшее укрепление государства и верховной власти, а значит, и развитие рабовладельческих отношений, неотделимо от распространения христианской религии. По словам В.П. Алексеева, порядок, по которому власть избиралась народом, не нравился московским князьям. Поэтому «они с радостью ухватились за учение церкви, чтобы под её покровом ввести в московском государстве единую верховную власть Божию Милостию»[14].

Ярким примером неестественности государственной формы жизни является отсутствие в истории свидетельств, если хотя бы не изначального, то постоянного существования какого-либо государства. Государства периодически возникают и также неизменно распадаются. Свою историю Русское государство начинало со времён Киевской Руси, затем политический центр переместился в Московское царство, а теперь при единстве «русского» народа существу-

ют одновременно три государства: Россия, Украина и Белоруссия.

Формирование государственных отношений непосильным бременем легло на плечи народа. По свидетельству И.И. Дитятина, «создание единого государства стоило страшных усилий «массама». Поддержание его стоило им чуть ли ещё не больших: на них лежала обуза содержания своим трудом, как мы видели, служилого класса; на них лежала вся тягость государственного тягла — всякого рода податей и повинностей; на них же — и тяжесть административного «кормленья», от которого крестьянство «бежало в рознь»[7].

В рамках государства никогда не решить проблемы противоречия принципа государственной целостности праву народов на самоопределение.

Во-вторых, государство — это политическая организация особого рода. Политическая, значит, главной её целью является реализация решений, принимаемых специально уполномоченными на это высшими должностными лицами. Такое полномочие приобретается в силу принятия специальных законов, то есть посредством правового воздействия. Получается, что высокие управленцы создали для себя искусственную организацию, целью которой является управление обществом посредством осуществления политических решений, которые принимаются на основе созданных ими же правил (законов). Другими словами, государство — это неестественная организация, которая убедила общество в своей естественности, необходимости и невозможности существования в его отсутствие, а также в том, что общество должно подчиняться тем правилам, которые эта организация сама для себя установила. Поэтому наивно полагать, что в обществе когда-нибудь может воцариться верховенство закона. Этого никогда не случится, так как единственным творцом закона является само государство, реализующее таким образом политические решения. В любом обществе, существующем в условиях государственной формы организации, верховенством всегда будет обладать политика, а не право.

Как человек на своё усмотрение подчиняется тем жизненным принципам, которые он для себя установил, так и государство будет подчиняться принятым им законам до той поры, пока они соответствуют усмотрению верховных правителей.

В-третьих, государство есть правообусловленная организация, то есть она самым непосредственным образом связана с таким социальным явлением, как право. И более того, право есть главное средство воздействия государства на народ. В отличие от обычая (общественного правила) право — это также искусственно внедрённое явление как и государство. Оно создано государством, является средством оформления политических решений и никогда не было чем-то

существующим параллельно государству. Р. Штаммлер в этой связи отмечает: «Правовое принуждение не создано природой; оно выражает притязание одного человека стать выше и повелевать другим, и опыт истории в этом отношении говорит нам лишь то, что и в прошедшем, как и в настоящем, люди повиновались и повелевали»[23].

Бессмысленен учёный спор между представителями двух теорий: о первенстве возникновения права и о первенстве возникновения государства. Не право формирует государственную политику, а государственная политика облекается в правовую форму. Поэтому государство — это политическая организация, право для которой является лишь инструментом воздействия на объекты управления (жизнь народа, экономику, хозяйство и т.д.). По выражению П.П. Пусторослева, «воля и сила государства, действующие при посредстве верховного государственного органа, — вот единственные творцы правового порядка или права»[24].

В-четвёртых, государство — это абсолютно замкнутая социальная организация, представляющая собой непрерывно действующий чиновничий аппарат, выполнение государственных функций для членов которого является постоянной и преимущественной деятельностью (то есть профессиональной деятельностью, профессией). Ещё в средние века выдающийся политический деятель Великобритании Т. Мор в своём сочинении «Утопия» указал: «Когда я внимательно наблюдал и размышлял обо всех государствах, которые процветают и донныне, честное слово, не встретил я ничего, кроме некоего заговора богатых, под предлогом и под именем государства думающих о своих выгодах».

Кастовая избранность и социальная замкнутость государственной организации обеспечиваются правом. И как замечает М.Н. Марченко, «народ зачастую при этом является не более чем социальным фоном, политической или идеологической ширмой, за которой скрывается реальная государственная власть, принадлежащая определённому господствующему слою, классу, властвующей группе или социальной прослойке. Последние, независимо от того, как они называются и как представляются, в повседневной практической жизни являются настоящими держателями государственной власти, реальными творцами внутренней и внешней политики»[25].

Государство само для себя определяет, каким образом должен формироваться его управленческий состав и кто может претендовать на занятие высоких должностей. Поэтому неугодный государственному аппарату человек никогда не попадёт в его состав, а если это и случится, то вся государственная машина будет обращена против него. Поэтому прав В.А. Четвернин, утверждающий, что «аппарат власти и правители всегда стремятся выдавать свои интересы за

интересы общества в целом, а их интересы в первую очередь заключаются в сохранении и упрочении власти, в сохранении власти именно в их руках»[26].

В-пятых, государство — это самая безответственная организация. Последствия принятия государственных решений могут быть оценены и даже осуждены обществом. Но в независимости от этого, ответственности за такие последствия государство перед обществом не несёт. Обществу не предоставлено право применения узаконенного насилия в отношении неугодных ему чиновников или всего государственного аппарата в целом. Право на бунт против антинародной политики нигде не признаётся; почти во всех государствах приняты жёсткие уголовные законы, запрещающие деятельность, направленную на насильственное свержение власти или изменение государственного строя. Эта ситуация похожа на период распространения среди интеллигенции и крестьян 19 века «либеральных идей», когда, по словам В.П. Алексеева, «задавить всё и спасти себя во что бы то ни стало — сделалось единственной задачей правительства. Пусть народ разоряется, коснеет в невежестве, тупеет, пусть даже гибнет, лишь бы осталось целым самодержавие, и осталась возможность для правящего класса жить на народный счёт»[14]. Вместе с тем, юридических механизмов ненасильственной замены неугодной власти взамен не предлагается. В этом проявляется существо права как исключительно государственного инструмента воздействия на народ.

И, наконец, в-шестых, государство — это единственная организация, которая сама себе дозволила применять насилие на основании закона. При этом применение насилия — главная отличительная особенность реализации государственных решений. Именно государству принадлежит монопольное усмотрение казнить и миловать по любым вопросам общественной жизни. В настоящем заключается функция государственного принуждения к правомерному (то есть соответствующему норме права и не более того) поведению. Это не всякое принуждение, а только государственно-правовое, то есть такое, которое осуществляется посредством специально уполномоченного органа в составе государственного аппарата. П. Прудон в этой связи настаивает на том, что «принудительная правовая организация является не только излишней, но даже вредной. Так как последняя стремится быть чем-то отличным от естественных законов общественной жизни, то она необходимо должна вторгаться в её естественный порядок, разрушая его и нарушая ту гармонию, в которой находятся люди, пользующиеся равенством и свободой»[23].

Теоретическое обоснование государственно-правообусловленного насилия породило на свет ещё одну юридическую химеру: что в лице государ-

ства предстаёт как законное насилие, то в лице отдельного человека или группы людей рассматривается не иначе как акт вопиющей дикости или варварства. Поэтому, когда работу палача выполняет государство, это признаётся верхом демократии, а когда человек сам на себя возлагает обязанность отмщения, вытекающую из естественного чувства, присущего каждому здоровому лицу, то это осуждается как крайнее изуверство. Причины такого понимания лежат в основе современного представления о природе преступления и механизмах наказания за его совершение. Современная наука рассматривает преступление как деяние, направленное против интересов общества (общественного порядка). А раз так, то делается вывод о том, что общественные интересы призвано блюсти государство. Поэтому на нём и лежит священная обязанность привлекать преступников к ответственности. Понятие же об отмщении, напротив, основано на возможности каждого потерпевшего защищаться от преступления, рассматриваемого им исключительно как нарушение личных интересов. Не вдаваясь в различные отстранённые размышления об общественном характере преступления, только уводящие мысль от ясности и конкретности, следует довольно определённо утверждать, что противообщественную направленность преступление получает только лишь тогда, когда оно прямым образом затрагивает интересы всего общества. Соответственно, в случае совершения такого преступления общество в своих интересах может доверить государству миссию палача. В остальных же случаях преступлением причиняется обида конкретному человеку, который и должен получить право на соразмерное отмщение по правилу «какою мерою сам мерил, такую и тебе отмеривается».

Таким образом, государство — это не территория, не общий язык и не общая культура. Государство — это искусственная замкнутая клановая политическая правообусловленная организация, осуществляющая управление обществом на основании самостоятельно принимаемых правил (законов) посредством политических решений, обеспечиваемых узаконенным насилием (принуждением), ответственность за которые она несёт исключительно сама перед собой.

Мы выяснили, что государство в качестве основного рычага в своей деятельности опирается на силу, узаконенное насилие, и что народ (общество) лишён такой легальной возможности. Во всех государствах право на народный бунт не признаётся и преследуется под страхом смерти или иной ответственности. При этом общество наделяется теми рычагами «власти», право на использование и механизм действия которых определяет для народа само государство (референдумы, выборы и т.д.). В итоге получается игра в одни ворота, победитель в которой всегда заранее предопределён.

Многие светлые головы действительно верят в то, что без этих жёстких односторонних правил игры в обществе воцарятся хаос и анархия. На полном серьёзе выдвигаются предположения о том, что государственная форма организации жизни общества — это единственный возможный вариант, выбранный сознательно волей народа. А отсутствие всякой государственности — невообразимая в развитых, «цивилизованных» обществах ситуация, при которой нормальное поступательное развитие вообще невозможно. Возражая самому духу этой точки зрения, хочется задать вопрос: «Если сторонники и выразители подобных убеждений действительно полагают, что уровень сознания «народных масс» настолько высок, что определённо не допускает иной организации общественной жизни, кроме как исключительно государственной (главной составляющей которой является аппарат подавления всякого сопротивления), то почему же он так низок, раз не позволяет народам существовать в условиях полной и сознательной самоуправляемости и самостоятельности при отсутствии всякого государственного начала?»

В этой связи мы солидарны с А.П. Куницыным, который чётко понимает, что каждый свободный человек желает подчиняться исключительно законам собственного разума, а всякое другое законодательство допускает тогда только, когда оно проистекает из общих начал разума. Учёный допускает, что с другой стороны человек может подвергнуться законам, противным разуму, но тогда он отрицает собственное своё достоинство, унижаясь до степени животного[27].

Таким образом, потребность в создании государства следует рассматривать не как результат высокого общественного сознания, а как итог безысходности и хаоса, вызванных деградацией разума, ограничению распространения которых поможет только жёсткая политическая организация управления посредством внедрения социальных норм поведения. Как говорит Р. Штаммлер, «нет никакой естественной необходимости, которая заставила бы устанавливать регулирующие нормы и создавать социальную жизнь; и все нормы, определяющие поведение людей в их взаимных отношениях, следует рассматривать как дело человеческих рук и притом только как средство и орудие»[23].

Поэтому цель общественного развития должна заключаться не в совершенствовании государственной организации, а напротив, в её постепенном уничтожении.

Если государственную форму жизни рассматривать как естественную, да ещё и конечную, ступень развития всякого общества, призванную обуздывать и приводить в равновесие потребности личности и интересы всего общества, надо в первую очередь признать изначально социальную порочность вся-

кой личности и всякого коллектива, объединяющего такие личности. Хотя негласно, но именно эта идеологическая концепция и господствует в современном обществе. Происхождение её также известно — библейский взгляд на сотворение человека, изначально рождающегося во грехе. Впоследствии с рождения и до смерти участь человека предопределена — искупать грехи посредством рабского повиновения всякой власти, ибо власть имеет божественное происхождение: «несть бо власть, аще не от Бога». В Библии об этом сказано достаточно определённо:

— «будьте покорны всякому человеческому начальству, для Господа: царю ли, как верховной власти, правителям ли, как от него посылаемым для наказания преступников и для поощрения делающих добро, ибо такова есть воля Божия» (1 Пётр, 2:13-15);

— «слуги, со всяким страхом повинуйтесь господам, не только добрым и кротким, но и суровым» (1 Пётр, 2:18);

— «рабы, повинуйтесь господам своим по плоти со страхом и трепетом, в простоте сердца вашего, как Христу, не с видимою только услужливостью, как человекоугодники, но как рабы Христовы, исполняя волю Божию от души, служа с усердием, как Господу, а не как человекам, зная, что каждый получит от Господа по мере добра, которое он сделал, раб ли, или свободный» (Еф, 6:5-8);

— «рабы, во всем повинуйтесь господам вашим по плоти, не в глазах только служа им, как человекоугодники, но в простоте сердца, боясь Бога. И всё, что делаете, делайте от души, как для Господа, а не для человеков» (Кол, 3:22, 23);

— «рабов увещевай повиноваться своим господам, угождать им во всём, не прекословить, не красть, но оказывать всю добрую верность, дабы они во всём были украшением учению Спасителя нашего, Бога» (Тит, 2:9, 10);

— и т.д.

С этих времён родилась в народе пословица-назидание: «Бога бойся, Царя — чти».

Совершенно справедлива прямая взаимосвязь казалось бы двух разрозненных процессов: образования государства (светское, мирское направление) и учреждения церкви (религиозное, «духовное» направление). В этой связи правы учёные, утверждающие, что «крещение Руси имело большое значение для укрепления феодального государства, благо церковь освящала подчинение христиан эксплуататорскому государству»[28].

Идея рабской покорности всякой власти (в том числе отеческой), внедрявшаяся в массовое сознание через распространение христианского религиозного учения («во страхе божием»), целиком была основана на культе насилия. И что самое страшное — насаждалась она с детского возраста, на раннем, наибо-

лее чувствительном этапе развития личности ребёнка. Для характеристики древнего религиозного воспитания наиболее примечательны следующие выдержки из «Домостроя» (Сильвестровой редакции):

— «страх божий всегда носи в своём сердце и любовь нелицемерную, и помни о смерти»;

— «наказывай детей в юности — упокоят тебя в старости твоей»;

— «и не жалея, младенца бия: если жезлом накажешь его, не умрёт, но здоровее будет, ибо ты, казня его тело, душу его избавляешь от смерти»;

— «любя же сына своего, учащай ему раны — и потом не нахвалишься им. Наказывай сына своего с юности и порадуюшься за него в зрелости его, и среди недоброжелателей сможешь им похвалиться, и позавидуют тебе враги твои»;

— «понапрасну не смейся, играя с ним: в малом послабишь — в большом пострадаешь, скорбя, и в будущем словно занозы вгонишь в душу свою. Так не дай ему воли в юности, но пройдишь по рёбрам его, пока он растёт, и тогда, возмужав, не провинится перед тобой и не станет тебе досадой и болезнью души, и разорением дома, погибелью имущества, и укором соседей, и насмешкой врагов, и пеней властей, и злостью досадой»;

— и т. д.

Процесс огосударствления общественной жизни, напрямую связанный с воспитанием христианством в народе терпимости к любой власти, и даже несправедливой, постепенно предавал забвению исконные формы народного самоуправления. Ссылаясь на неисповедимое божественное провидение, церковь настолько «промывала мозги» пастве, что убеждала последнюю в необходимости подчинения даже явно антинародным правителям. Как указывает в этой связи В.П. Алексеев, «пусть князь, даже дурной, всё-таки его надо слушаться. Дурные князья посылаются Богом народу за грехи, и их надо терпеть, как наказание за грехи. До сих пор народ обыкновенно дурных князей лишал власти, изгонял их и выбирал новых. Теперь ему предлагали терпеть дурных князей» [14].

Несуразность объяснения социальной природы человека через призму изначальной греховности очевидна, а потому не требует своего детального разоблачения.

Человек, пожалуй, одно из совершеннейших созданий во Вселенной, личность которого остаётся до конца непознанным явлением, без сомнения, имеющим божественную природу. Как и всякое другое стадное животное, он вынужден жить организованно, чтобы получать своё развитие и не мешать развиваться другим. И вопрос организации жизни человека в обществе никак напрямую не связан с необходимостью образования государства. Большим заблуждением является утверждение о том, что посредством государственной организации обеспе-

чивается единство нации. Б.А. Рыбаков привёл замечательный пример из нашей истории, указав, что «единство древнерусской народности выражалось в выработке общего литературного языка, покрывшего собою местные племенные диалекты, в сложении общей культуры, в национальном самоощущении единства всего народа» [9]. Меж тем, именно государственность разобщила некогда единый росский народ на великороссов, малороссов и белорусов.

Безусловно, в современных условиях безгосударственная форма общественной жизни невозможна. Общества, в которые тысячелетиями внедрялся культ государственного насилия, не смогут самоуправляться, если в один миг заявить о самороспуске государства. Сразу начнётся борьба за власть, основанная на методе единственно понимаемого — государственного насилия. Сильный станет принуждать слабого. Другого никто не знает, другому не учили. Поэтому процесс деогосударствления должен основываться на совершенно ином типе понимания процессов общественного управления, на изменении идеологической парадигмы, всей мировоззренческой системы.

Предпосылки образования государства не возникли на пустом месте. Господствующее научное объяснение этому процессу — осознанная необходимость людей выйти из состояния общественного хаоса, когда: «вста род на род, и не было в них правды, и быша в них усобицы, и воевати сами на ся почаша». При этом состояние общественного беспорядка принимается за изначальную ступень развития общества. Впоследствии в связи с образованием и укреплением централизованной власти как результат социального развития возникает потребность в обретении государственной формы жизни. То есть, по сути, речь идёт о проецировании Дарвиновской теории эволюции видов на социальные отношения. Но с этим категорически нельзя согласиться.

Как известно, разруха начинается в головах (а не в отношениях). Не может неуправляемый хаос породить упорядоченность. Поэтому и не может в беспорядке образоваться порядок, тем более осознанный. Созидать в условиях беспредела невозможно. А вот разрушить порядок, тем более, если он хрупкий и неустойчивый, намного проще. Вследствие этого «состояние войны» в обществе следует рассматривать не как причину последующего социального развития, а как следствие вырождения идеалов, упадка духа и деградации сознания. Отсюда на первый план выходит поиск причин социально-психологической дегенерации общества, а не государственно-правовых предпосылок его развития. Важно установить, почему разные племена, существовавшие в единой культуре на Русской земле, достигли того состояния, когда, по словам А.Н. Филиппова, их представления о праве, выразившиеся в юридических обычаях и обрядах,

не могли быть везде одинаковы, а наоборот, сильно отличались своим содержанием друг от друга[2].

Несмотря на начавшуюся деградацию общественного сознания «воспоминания о родоплеменных нормах, с их стремлением к абсолютному пониманию свободы, справедливости и равенства, не исчезали. Они сохранялись в народной памяти и служили основой для формирования демократической традиции и естественно-правового понимания права (в будущем), что чаще всего принимало различные формы анархизма. Невозможность прямого применения родоплеменных норм в отношениях с властью приводила к их консервации в сознании как комплекса абсолютных идей, ценностей и интересов. Последние, облекаясь в форму былин и мифов, воспитывали будущие поколения в готовности искать правду. Консервации этих норм способствовала и сложившаяся при первых князьях (10–13 вв.) система управления государством»[29]. Именно благодаря сохранившимся устным народным преданиям мы сегодня всё ещё в силах восстановить хотя бы приблизительный облик архитектуры народного самоуправления в древние времена.

Отстаивая перед немецкими учёными-историками теорию происхождения славянского народа, шедшую вразрез с господствовавшей в то время доктриной об изначальном варварстве и дикости славян, наш великий подвижник М.В. Ломоносов замечал, что «множество разных земель славянского племени есть неложное доказательство величества и древности. Славяне жили обыкновенно семьями рассеянно, общих государей и городов редко имели, и для того древняя наша история до Рурика порядочным преимуществом владетелей и делами их не украшена, как у соседей наших, самодержавною властью управляющихся, видим»[30].

На протяжении всей истории государственного развития идёт и постоянно развивается непрерывающаяся борьба граждан за всё новые и новые права. Даже самые «крепкие» государства, система административного управления, обеспечения и гарантий прав и свобод граждан в которых представляется в качестве идеала политического устройства, в целом не могут обеспечить этих элементарных прав и интересов? В.Б. Кобрин и А.Л. Юрганов подметили замечательное обстоятельство, напрямую связанное с централизацией государства Российского, а значит, и со всяким иным укреплением власти, указав, что этот процесс законсервировал средневековый тип отношений в обществе, не создав твёрдых юридических оснований прав и обязанностей личности[5].

С позволения сказать, этот тип отношений, за редким исключением, сохраняется в современных обществах и по сей день. Дело как раз в том и заключается, чтобы всю организацию государственной власти представить в виде непрерывной борьбы

между бюрократическим аппаратом и населением. В этом, если так можно выразиться, как раз и состоит идея государства, раскрывается его истинную натуру, обнажающая действительную суть — в большинстве случаев, исключительный узаконенный механизм насилия, подавления воли и мощнейшее средство достижения политических целей. Поэтому воображение в качестве целей создания государства — достижения всеобщего благоденствия — есть откровенное фарисейство и лицемерие. Благоденствие и государство — несовместимые категории разных порядков. Там, где есть благоденствие, государственной организации не требуется и даже не осознаётся в ней необходимости. Иначе зачем государство, если люди живут в благоденствии? В государстве есть потребность только тогда, когда общественные нравы, устои и весь социальный строй оказываются неспособными обеспечивать устойчивость лада жизни. Когда бал правят невежество, преступность и насилие, которые необходимо резким образом ограничить. Но в условиях государства изжить эти пороки грубыми репрессивными мерами (насилие на насилие) невозможно. Здесь следует использовать более тонкие инструменты, вторгающиеся в сознание, психику человека.

Представления о невозможности общественной жизни в условиях отсутствия государственного устройства являются результатом длительной деградации человеческого сознания. Непонимание действительного назначения и существа государства как политического института является главной причиной выдвижения всяких юридических химер, наподобие демократии (управляемой или суверенной), правового государства, гражданского общества, либерального законодательства и др., безусловной целью которых является бесструктурное управление незрелыми умами, влияние на массовое сознание и формирование ложных представлений о жизни и управляющих ею процессах.

И откуда подобные воззрения на природу власти, права и государства будут господствовать в умах представителей политической элиты, что-либо изменить кардинальным образом в плане улучшения организации управления обществом не представится возможным, так как не ставится самой цели об этом.

В противовес государственному устройству общественной жизни древняя история нашей страны сохранила свидетельства об исконных формах народного самоуправления, перед действием которых нещадно меркнут преимущества и обнажаются уродства всех существующих и ныне превозносимых механизмов (режимов) государственного управления. Самой известной из таких форм является народное собрание, получившее на Руси наименование — «вече». Рассматривая судьбу этого института, В.И. Сергеевич писал: «Как по возникновению своему

вече было безыскусственным произведением самой жизни, а не зрелым плодом законодательного акта; так точно и отмена его совершилась не столько в силу сознательной воли законодателя, сколько в силу изменений в древнем общественном быте, которые хотя и не были направлены к отмене вечевых учреждений, но произвели то, что народные собрания сделались ненужными и мало-помалу вышли»[3].

Само название «вече», «веще», «веще» (отсюда «вечный», «вещать», «завет», «совет», «вервь») говорит об изначальности и естественности этой формы самодержавия. По меткому замечанию М.А. Дьяконова, «это институт обычного права, а потому нельзя указать времени его возникновения. Обычай обсуждать и решать дела в народных собраниях существует у славян издавна»[8]. Более того, по словам А.Н. Филиппова, «вече является исконным и повсеместно распространённым учреждением не только у русских, но и у других славянских племён; аналогичные же ему учреждения можно найти у древних германцев и вообще у арийцев»[2].

Первоначальной (первобытной) ступенью вече был совет рода, племени или, по-другому, копа. «Копы» (отсюда «скопом», «копить», «скапливаться» и др.) — это собрание, сход жителей, «малое вече», посредством которого решались важнейшие местные вопросы жизни и быта в общине. В частности, на cope отправлялось правосудие.

Неуместно говорить о предпосылках и непосредственных причинах возникновения вече, о сложном и продолжительном процессе формирования социальной среды для его внедрения, о каких-либо факторах, повлиявших на его образование, и т. д. Все эти научнообразные измышления приемлемы для современной действительности, характеризующейся глубочайшим кризисом духовности и сознания, а не для того времени, когда человек был способен в полной мере пользоваться заложенными в него Природой божественными способностями. Ничего естественного возникнуть не может. Естественное либо есть, либо его нет. Всё остальное — от лукавого.

В древности посредством вече реализовывалась простая потребность народа в обсуждении и решении своих насущных дел. «Новгородцы бо изначала, и Смоленяне, и Кыяне, и Полочане, и вся власти, якоже на думу на вече сходятся, на что же старейшие судяют, на том же пригороды станут», — пишется в летописи.

В связи с этим, согласимся с В. П. Алексеевым, утверждающим, что правы те, кто называет вече общечеловеческим явлением[12]. Потребность в политическом совещании вызвана не правом, а практической необходимостью. М.А. Дьяков выявил при этом замечательную обусловленность, указав, что «явления, порождаемые практической необходимостью, служат самой благопри-

ятной почвой для создания господствующей практики, то есть для зарождения и укрепления обычного правила»[8]. Таким образом, в основе обычая (покона) лежит практическая необходимость, разумное правило поведения.

Человеческая потребность в общении может возникнуть только в развитом и свободном обществе, избавленном от бесконечной погони за материальным благом. Там, где деятельность человека включена в борьбу за физическое выживание, в «погоню за рублём» — потребностей в общении не появляется, так как все мысли направляются на поиск решения насущных бытовых проблем. Поэтому, как не без оснований полагает В.П. Безобразов, необходимым обстоятельством независимости общественного положения, обеспечивающим участие в общих вопросах и делах своего общественного круга, своей местности и всей страны, являются такие условия труда, которые позволяют человеку отвлекаться от прямых обязанностей своей деятельности[31].

В отличие от глубокой древности в современных условиях, характеризующихся полной политической апатией населения, интерес к участию в управлении общими делами всё слабеет и слабеет, время от времени еле подогреваясь информационными избирательными технологиями. Это является очень тревожным признаком, говорящим в первую очередь о том, что в мире господствует финансовое закабаление наряду с дегенерацией сознания. Но вместо решения этой проблемы системными средствами, власти в погоне за обеспечением явки избирателей прибегают к основному государственно-правовому инструменту — штрафным санкциям, чем ещё более усугубляют сложившееся положение.

Самой простой и потому распространённой формой общественного совещания являются народные собрания (сходы). Исконное название принципа самоуправления, положенного в основу любого свободного и самостоятельного народного собрания — самодержавие, что буквально означает «сами управляющиеся» («сами держащие»). Только с образованием Московского царства это понятие приобрело другой смысл и начало означать неограниченную власть главы государства, государя, монарха. Имея в виду самодержавие в последнем значении, В.П. Алексеев пишет, что оно «было навязано народу обстоятельствами, вызвано печальной необходимостью, которой народ до поры, до времени принужден был подчиняться. Русский народ никогда не был привязан к этой форме, как не может быть привязан никакой народ к рабству и гнёту»[14].

Сейчас вече, как и другие подлинно самодержавные формы управления, нежизнеспособно. Вечевая форма управления может существовать только тогда, когда члены общества ведут одинаковый образ жизни, имеют единые идеалы и связаны всеобщим

стремлением к их достижению, однородны по социальному составу, искренне желают единения в мыслях, устремлениях и действиях и готовы добиваться его с оружием в руках. Именно благодаря культурному единению каждый человек древности считал общественное дело своим личным. М.А. Дьяконов в качестве характерного признака древнего управления приводит «смещение интересов и целей частных с общественными и государственными. Каждый свободный считал себя вправе осуществлять все цели, входившие в сферу его интересов, хотя бы они затрагивали и интересы общественные, собственными средствами»[8].

Немаловажным, хотя и второстепенным по происхождению, является достижение относительного экономического равенства. По мнению В.П. Безобразова, «имущественное неравенство обращается в неравенство образованности в разных группах народонаселения, и богатство становится источником не только экономического, но и вообще общественного превосходства»[31]. Причину экономического неравенства нельзя искать только лишь в особенностях личности человека и объяснять его природным дарованием или индивидуальной предрасположенностью. Общество — это удивительная по своей организации саморегулируемая социальная система, где также, как и в Природе, действуют специальные правила жизни. При грубом нарушении социального равновесия в этой системе (не важно, в какой из сфер жизни общества, будь то экономика, политика или даже культура) происходит сначала её разрушение (через различные народные недовольства, выливающиеся в бунты, погромы, революции и т.д.), а потом постепенное восстановление. Нормальные общественные отношения опираются прежде всего на естественные социальные связи (лежащие в плоскости духовно-нравственной области), нарушение которых неминуемо ведёт к «перегрузке» всей социальной системы. В тех обществах, где духовно-нравственную опору, включающую такие непереносимые составляющие, как честность, добротность, заботу, милосердие, самоотверженность и другие, не принимают в расчёт и не придают ей первостепенного значения в устройстве человеческого общежития, либо замещают её место важными, но всё-таки второстепенными условиями финансового, административного и тому подобного характера, никогда не обеспечить здоровой социальной среды. Поэтому экономическое неравенство, особенно приобретающее совершенно дикие по своим масштабам размеры, есть, в первую очередь, следствие тяжёлой болезни общества. Когда бессмысленное по своей сути неуправляемое накопление материальных благ занимает место основной цели в жизни человека. В этой связи древние общества, основанные на родовых отношениях, являют собой пример

противоположный: крепкие семейные узы не дают проявляться низменным качествам человеческой природы, достаточно действенно сдерживая проявление нравственных пороков.

Описывая особенности вечевой организации, В.И. Сергеевич указывает: «В княжескую же эпоху всё население представляет единообразную массу, разные слои которой отличались один от другого достоинством, а не правами. Различия по занятиям не существует: от князя до последнего свободного всякий может быть воином, иметь поземельную собственность, заниматься торговлей и промыслами. Каждый имеет право на всё, но одному удалось больше, чем другому, а потому он и выделяется как человек «лучший»; кто остался позади всех, характеризуется эпитетом «меньшего» человека. Таким образом, возникла целая лестница качественных различий одного и того же рода людей. Ступени этой лестницы не были замкнуты: по мере улучшения фактической обстановки, человек сам собою поднимался на следующую ступень и наоборот. Участие в вечевом собрании предполагает возможность говорить и действовать по личному усмотрению; дети, согласно общепринятому взгляду, не имеют своей воли, они состоят под отеческой властью, а потому для них и невозможна самостоятельная деятельность на вече. Приведённое ограничение можно формулировать так: при жизни отцов дети не участвуют в народных собраниях»[3]. Таким образом, «вечевой быт был явлением необходимым в древней России, а потому и всеобщим»[3].

Откуда же тогда берут своё начало зачатки единоличной власти, послужившие ускорителем уничтожения вечевых собраний на Руси?

Размышляя над этим вопросом, И.Д. Беляев пишет: «Власть неограниченная имеет в своём распоряжении много органов, непосредственно от неё зависящих, имеет войско, на которое может всегда опереться, в древности же народ сам составлял войско и не был обязан всегда поддерживать князя. Не только князь, но и всякий простой человек, всякий «людин» имел свою волю и что в древности нельзя себе представить свободного человека без воли, всякий имел волю и насколько было возможно осуществлял её. Все социальное положение, все условия тогдашнего времени решительно не благоприятствовали образованию абсолютной власти. Пока весь народ был вооружён, пока войско не специализировалось и не поступило в заведование князя, не могла образоваться абсолютная власть. Народ составлял главную силу князей, которые поэтому необходимо должны были вступать с ним в соглашение»[15]. Получается, что истоки процесса формирования самовласти лежат в плоскости двух совпадающих условий: 1) эгоистического желания князя к распространению своей власти на все стороны жизни общества, не ограничи-

ваясь одной лишь военной функцией и 2) излишней доверчивости населения относительно вопроса передачи полномочия по решению части своих общих дел на собственное усмотрение князю. Постоянно ища поддержку среди народа, князь направляет свои усилия на объединение своих идейных сторонников в замкнутые группы — прообраз первых политических партий.

Таким образом, механизм образования политических партий становится достаточно ясным. Объединение — это сила. Только через управление сознанием «масс» вершатся судьбоносные для народов дела. Искушение неподготовленных умов приводит к возбуждению у человека самых низменных, животных чувств и желаний, выворачиванию наружу скрываемых пороков. Управление этими процессами в коллективном сознании даёт заинтересованным в этом лицам неоспоримые преимущества в достижении поставленных целей. Нарушение духовного единения, разлад в мыслях и действиях приводят к идеологическому расколу. Но так как эти процессы всегда контролируемы, раскол получается не хаотический, а строго направленный. В целях реализации этих идеологических направлений происходит формирование новых общественных объединений, отстаивающих интересы контролирующих их лиц. Решающую роль среди таких объединений играют политические партии. Поэтому закрепление в законодательном порядке принципа многопартийности — то есть возможности существования многих политических партий, которым предоставлено право участвовать в управлении делами общества (государства) — это признанная и оправданная государством политика возбуждения социальных раздоров. Результат реализации древнего принципа: «Divide et impera» (от лат. «Разделяй и властвуй!»). При этом речь идёт не только и не столько о недопустимости наличия в политической системе нескольких партий, сколько о невозможности закрепления самого принципа существования какой-либо партии, то есть общественно-общественного объединения, получающего мандат на исключительное управление. Сама возможность возникновения идеи о создании партии должна быть исключена из общественного сознания. Определяя сущность партийной системы, Л.А. Тихомиров указывал, что «господство партий проявляется, прежде всего, во внушении народу своей частной воли, своего мнения. Партии пытаются поймать избирателей на слове, окончательно подавив их собственную волю партийной агитацией. После выборов народ вообще исчезает с политической арены, его уже не ублажают, а игнорируют. Теперь главное — это соотношение сил, дающих возможность формировать правительство. Партии становятся властными суверенами, а народ продолжает быть безгласным и безвластным до нового «Юрьева дня» подачи бюллетеней» [19].

Общественное объединение, контролируемое лицами, ставящими перед собой истинно благие цели, всегда будет готово к достижению единения и объединения с другими общественными силами. При этом во главу угла будет ставить не собственные амбиции, а стремление к «одиначеству», выражение твёрдого намерения пожертвовать своими интересами ради принятия общего решения. Приводя пример из истории, М.А. Дьяконов указывает, что «как только среди присутствующих на вече возникло разногласие, никакое постановление было невозможно до тех пор, пока разногласие так или иначе не устранено» [8].

В вече принимали участие все свободные люди без каких-либо ограничений. При этом под «свободными людьми» не следует понимать представителей класса зажиточных рабовладельцев на манер «граждан» времён Римской республики. «Свободными» являлись взрослые мужчины, создавшие собственную семью и ставшие самостоятельными.

Отсутствие на вече женщин не считалось «дискриминацией по половому признаку», так как само собой считалось, что управление общими делами является мужским занятием. Другое дело, когда вследствие смерти мужа забота о судьбе хозяйства ложилась на плечи жены. В этом случае, по замечанию Беляева, «вдова-мать заступала для детей место отца». При этом «дети при матери не имели права на вече, если не отказывались от отцовского дома» [6]. В то же время, не было строгих запретов относительно участия женщин, подростков и детей, живущих в семье родителей, в вече. Каждый желающий мог присутствовать в народном собрании. Точно таким же образом и созывалось вече. Бить в вечевой колокол был вправе любой член общины.

Владыка как высшее церковное должностное лицо и другие представители духовенства не имели права участвовать в вече — исконной форме славянского самодержавия в силу того, что в народе, по словам И.Д. Беляева, ещё жила память об их чуждом (иноземном) происхождении [15].

Право на участие в управлении общими делами напрямую зависело от готовности выбранного представителя нести ответственность перед своими сородичами, так как каждый старший (то есть самостоятельный член семьи) отчитывался в результатах своей деятельности перед младшими (то есть членами семьи, находящимися на иждивении). Если человек готов был взять на себя ответственность за судьбу своей семьи, рода, общины, он мог рассчитывать на доверие ему выполнять такую высокую обязанность, «тянуть тягло». А если не готов или не хотел, он и не имел права на участие в решении общих дел на совете (копе, вече). Поэтому вольные работники (строители, ремесленники, скомоорохи и т.д.), кочующие из одной общины в другую в

поисках временной работы, не имели права на участие в вече.

Старшинство (главенство над семьёю) признавалось не по возрасту, а по способностям к управлению общими делами. Оттого и в вечевых собраниях могли участвовать лишь те семейные предводители, которые имели отдельное самостоятельное хозяйство.

Основу древнерусского хозяйства составляла земля, обладание которой наделяло хозяина безусловным правом на участие в вече. Приводя в пример общественное устройство Новгорода, И.Д. Беляев пишет, что вся земля в нём «была общественная, и только тот считался членом общины, кто имел землю, а у кого её не было, тот не мог быть членом общины. Так, дети до тех пор не были членами общины, пока не получали земли. Эта-то масса людей и называлась вольными или гулящими людьми. Они пользовались правом свободы, правом труда и покровительством закона, но в делах управления не принимали никакого участия — они не несли общинных повинностей, от них требовалось только подчинение закону» [6].

Главы (старосты) хозяйств сообща избирались на семейном совете. Место проведения народных съездов носило название «коповище».

Особых правил созыва вече в определённый срок также не существовало. Оно собиралось в случаях, когда в этом возникала необходимость.

Участие в народном собрании не считалось обязанностью. В представлении древних славян общие дела считались нераздельными с личными. Решение общих вопросов рассматривалось в качестве неотъемлемой части собственного бытия. При этом все решения принимались единогласно или таким подавляющим большинством голосов, что меньшинство не считало возможным противостоять их принятию. В этом заключалось существо понятия «одиначество». Устранение пересудов и разногласий воспринималось как «торжество Бога над дьяволом».

Разложение родоплеменного строя привело к деградации всех политических институтов управления народом. На их замену вначале пришла неограниченная монархическая власть, впоследствии ограниченная верховная власть одного человека (конституционная монархия) и наконец, на современном этапе атрофированная форма демократического правления — народное представительство (парламент, «власть избранных»).

На Руси, например, этот переход осуществлялся постепенно. Упадок сознания восточных славян привёл к раздорам и усобицам между племенами, их ослаблению и учащению в связи с этим набегов иноземных захватчиков. Названные обстоятельства предопределили неизбежность выделения монархической власти, призванной вначале осуществлять военную функцию, а впоследствии узурпировавшей и

все остальные (правотворческую, судебную и исполнительную).

На заре образования древнерусского государства новгородцы через своё посольство сначала добровольно призывают скандинавских князей во главе с Рюриком для управления, а потом, когда тот начинает нарушать условия ряда на княжение, несколько раз поднимают против него народные восстания, говоря: «Беда нам от этого князя, сделает он нас рабами». К сожалению, успеха эти волнения не имели, так как не были поддержаны «лучшими людьми» (боярами), которые, как думается, были крайне заинтересованы в сохранении института единовластного органа в лице князя. Эта недальновидная опрометчивость послужила впоследствии новгородской верхушке хорошим уроком, выводы из которого делать, однако же, было уже поздно. Не продержавшись за новгородским княжеским столом и трёх лет после смерти Рюрика, занявший его место князь Олег отправился искать более выгодной для себя доли сначала в Смоленск, потом в Любеч и, наконец, в Киев, объявив последний матерью городов русских. В итоге, как пишет И.Д. Беляев, «Олег из скандинавского конунга, каким был в Новгороде, по примеру Рюрика, теперь сделался более самостоятельным владельцем, не зависящим от новгородского веча; у него явились владения, несколько не подчинённые Новгороду, но при том он не потерял Рюриковых прав на Новгород и удержал за собою все новгородские области, уступленные прежде Рюрику; его мужи по-прежнему сидели и в Полоцке, и в Изборске, и на Белоозере, и в Ростове, и в Муроме. Кроме того, новгородцы, не желая потерять торговые пути в Грецию по Днепру, всё течение которого с занятием Смоленска и Киева уже принадлежало Олегу, волей-неволей должны были покориться его новым распоряжениям, по которым были наложены новые дани...» [6]. Таким хитрым образом князь Олег не только укрепил учреждение княжеской власти, но и смог придать ему такое значение, с которым ни народное собрание, ни прослойка влиятельных новгородских мужей не могли не считаться.

На первых порах князь (монарх) не пользовался никакими преимуществами перед остальными свободными людьми, даже наоборот считался «наёмным работником», так как действовал по призыванию веча и на основе заключённого с ним ряда (договора). Он не избирался из числа членов племени (общины), а приглашался со стороны. Таким образом население в какой-то степени гарантировало себя от злоупотребления князем данной ему властью в угоду своим родственным или иным личным отношениям. Князь не имел никаких прерогатив в созыве и участии в вече, он был лишь исполнительным органом, полностью подотчётным вечу.

Только вечу принадлежали исключительные правотворческая, хозяйственная и судебная функции.

Например, первые письменные договоры росичей с греками (911 и 944 годов), а также Новгородская и Псковская судные грамоты были вечевыми постановлениями.

Таким образом, причина «огосударствления» общественной жизни славян (то есть разложения родоплеменного строя) заключена в потере гармонии в отношениях и взаимопонимания между семьями, родами и племенами, вызванной деградацией чело-веческого сознания.

Усугубление этого движения на Руси в совокупности с другими разлагающими обстоятельствами (например, насильственным крещением) привело к насаждению абсолютной монархии, опирающейся на христианские каноны божественного происхождения всякой власти и оправдательную политику «просвещённого деспотизма» (царь-батюшка потому тиран, что вынужден просвещать тёмных дикарей, варваров).

Полное укоренение абсолютистской формы монархии произошло на Руси только после пришествия на престол Петра I, переманившего чуждые славянам западные ценности и культивировавшим изуроченные европейские идеалы.

Русский народ эти внедрения категорически не принимал, так как это было противно самому человеческому существу. Ещё византийский император Маврикий говорил: «Славяне любят свободу, не терпят неограниченных обладателей и никоим образом не могут быть принуждены к повиновению».

С ростом городов и их населения возможности оперативного управления общими делами на вече сужались, происходило деление городской территории на районы (например, в Новгороде — концы), управляемые собственными советами. Возникла потребность в учреждении отдельных должностей, предназначенных для решения переданных вечем незначительных, но требующих скорого разрешения, вопросов (сбор веча, местный суд, благоустройство территории и т.д.). Первоначальной из известнейших таких должностей стала выборная должность десяцкого — помощника старосты. На эту должность вечем избирался один муж с десяти дворов. Впоследствии из десятских избирался сотский, из сотских — пятисотский, тысяцкий и посадник. Эта структура легла в основу военно-командной организации ополчения (войска).

Почему вече является универсальным механизмом самоуправления, не требующим дополнения иными органами власти? Потому что, как отмечает Д.Я. Самоквасов, «каждое поселение, каждая община представляет собою автократическое общество, самостоятельное государство, деятельность народного веча достаточна для охраны установленного порядка общежития, и этот порядок не нуждается в постоянно действующих единоличных органах государ-

ственной власти» [16]. При этом сама необходимость в наличии единоличного органа власти для решения частных вопросов не отвергается. Однако при этом он выступает не в роли верховного правителя, наделённого самостоятельной волей, а в роли оперативного претворителя в жизнь решений веча. Ему назначается определённая властная функция в узкой области народной жизни.

По указанию Д.Я. Самоквасова, «издание новых законов, не согласных с действовавшей системой национального права, оставалось за пределами функции единоличных органов власти древних народов. Всякое правовое нововведение требовало согласия народной воли, выражавшейся в вечевом решении» [16].

Допущение к управлению общими делами малодушных, несведущих и неспособных лиц было исключено. Своё логическое продолжение этот порядок ведения общих дел получил и на последующих ступенях управления: в роде, общине, городе и княжестве, где также все решения принимались поголовным советом — копой (скопом, скупом, миром, сходом, громадой), вечем.

Отмирание вечаевой формы правления связано с тем, что она приспособлена только для тех условий, при которых достигается относительное равенство между членами общины как в социальном, экономическом, так в духовном и интеллектуальном планах. При нарушении этого хрупкого равновесия, при жизни не по кону, а за коном, неизбежно возникновение внутривещевой борьбы интересов за власть, признание и лучшие условия.

Известный в дореволюционное время исследователь древнерусского права В.П. Алексеев отмечал, что «в Древней Руси не существовало сословий, разные слои общества отличались один от другого достоинством, а не правами. Каждый был полноправным членом общества, независимо от своих успехов или неудач в жизни» [12].

Вечаевой порядок управления несовместим с государственным аппаратом и, как полагает М.А. Дьяконов, применим только в «странах со слабо развитою государственною властью, не обладающею достаточно сильными исполнительными органами» [8]. Таким образом, вполне справедливо мнение о том, что невозможно одновременное существование истинного (непосредственного) народовластия, выраженного в свободном изъявлении народной воли на вече, и народовластия представительского, основанного на передаче полномочий по общественному управлению отдельным представителям из народа, фактически, однако, выражающим волю не народа, а высшего класса господ.

По мнению В.Н. Латкина, возникновение народного представительства — это естественное следствие усугубления имущественного неравенства, вы-

званного бурным промышленным развитием некоторых городов (как в Хорватии, Сербии и Болгарии) [17]. Подобная же ситуация сохраняется и в современном мире только в несколько видоизменённом состоянии. Крупные столичные города — глобальные финансово-экономические центры — являются местом расположения аппарата власти (то есть высшего властно-бюрократического сословия), принимающего решения, обязательные для всей страны. На этом примере можно исторически проследить деволюцию форм общественного управления, когда аристократия (власть лучших) переходит в олигархию (власть финансово могущественных).

Стремление к быстрому обогащению, не связанному с тяжёлым трудом, в сознании народа приобретает массовый характер. Промышленность и торговля становятся преимущественными идеалами для занятия трудовой деятельностью. В результате этого изменяются традиционные представления о составе семьи и воспитании потомков. По утверждению Б.Н. Миронова, «занятие земледелием способствовало увеличению размера семьи, а занятие торговлей, промышленностью в разных её формах и промыслами, напротив, — уменьшению размера семьи» [32].

На начальном этапе образования древнерусского государства, по словам М.А. Дьяконова, «сильные люди стремились поставить в зависимость от них наименее самостоятельных мелких хозяев» [8]. Общий итог этого процесса заключается в том, что люди потеряли способность управления финансами, а финансы приобрели способность управления людьми.

Описанное положение стало возможным только вследствие разложения родового строя, когда, по указанию Б.А. Рыбакова, «ослабление трудовых связей и превращение единого трудового коллектива в сумму самостоятельных семей — «дымов» сделало каждый «дым» более беззащитным, более доступным для экономического или внеэкономического принуждения» [11]. Поэтому прав И.И. Дитятин, замечая, что «на материальной, экономической розни покоится рознь людей глубочайшей древности, разделение их на две половины — на свободных и рабов, на людей и полулюдей, полуживотных» [7].

Современная система формирования органов власти лишь закрепляет давно устоявшуюся зависимость исхода выборов от так называемого сегодня «административного ресурса». Избирателям при этом отводится своеобразная роль подопытных кроликов, «электорального материала». Подмечая это, Л.А. Тихомиров писал: «Народ — для избирающегося — последнее дело. Его нужно побудить подать голос, а вовсе не узнать, какой у него голос. Избирательная кампания — это охота за голосами, а ничуть не опрос народа. Зайца не спрашивают, желает ли он попасть ко мне на стол, а ловят; его собственными

желаниями интересуются лишь для уяснения — как именно его можно наилучше поймать. Так точно интересуются и народом на выборах» [24].

Сама идея народного представительства вызвана объективными причинами, одной из которых является необходимость осуществления управления на большой по площади территории. Но понимание этой идеи и самого механизма представительства должно быть существенным образом изменено. Поэтому вопрос состоит не в том, чтобы вообще ликвидировать институт представительства, а в том, как обеспечить правильный подход к формированию органов власти, чтобы управленческий аппарат составляли наиболее достойные представители народа. При этом не важно, как будет обеспечиваться это представительство: через систему выборов, по назначению или посредством передачи власти по наследству. Если качество управления обществом будет неуклонно расти, а цели такого управления достигаться, то не имеет значения, какой механизм будет положен в основу подбора управленческих кадров. Точно также совершенно не важно, в течение какого срока должностное лицо будет осуществлять свои полномочия: во время определённого срока или бессрочно. Если управленец оправдывает возложенное на него доверие, по достоинству справляется с исполнением закреплённых за ним обязанностей, то нет необходимости прекращать его деятельность. Например, И.Д. Беляев по этому поводу замечает, что «отличительной чертой выборов на Руси было то, что они не были срочными, каждый выбирался в должность не на определённый срок, а до тех пор, пока будет угоден вечно, то есть пока будет своею службою оправдывать доверие общества, давшего ему свой выбор, или пока сам выборный не откажется от службы» [5].

В любом случае верховная власть и безусловное право на подбор управленческих кадров должны принадлежать непосредственно народу и реализовываться через прямые и естественные формы самоуправления в виде вечевых собраний.

В настоящее время действует принцип формирования срочных органов представительства, призванных выражать переданную им на будущее волю народа, которую, по выражению Л.А. Тихомирова, они-то и сами ещё не знают [19]. Поэтому такая система представительства уже заранее не может соответствовать истинной воле народа. В основу представительства надлежит положить принцип передачи представителю права на голосование от имени народа за конкретное, уже известное народу, решение. При этом функция представителя становится лишь технической, а не политической: он избирается не для принятия решения от имени народа, а для его озвучивания и грамотного обоснования.

Постулат «Вся власть принадлежит народу!» должен иметь не декларативное содержание, а ре-

альное практическое применение, обеспечить которое возможно только поменяв конфигурацию механизма распределения (разграничения) полномочий между уровнями власти (в том числе, государством и муниципалитетами). Полномочия следует передавать (делегировать) не от центра на места, а наоборот, с мест формировать политику центра.

Другой причиной возникновения народного представительства является необходимость всенародной поддержки политических решений руководства страны.

Критерии выбора лучшего представителя из народа должны основываться не на том, кто более образован, имеет правильные манеры, либеральные взгляды и высокое воспитание, а на том, кто своим разумным поведением, своими действиями и образом жизни доказал свою состоятельность как глава семьи, родитель и супруг, хозяин, специалист и общественный авторитет. При этом в существующих условиях организации жизни выявить людей, являющихся носителями высочайших духовных, нравственных и интеллектуальных качеств личности не представляется возможным. Это допустимо только лишь в условиях общинно-родового строя. Когда вся жизнь человека видна, как на ладони.

В древности единение народа носило не столько формальный, сколько вполне конкретный содержательный характер, проявляющийся в различных видах социального взаимодействия. При этом такое взаимодействие пронизывало всю систему общественной жизни, начиная от согласованности внутренних убеждений людей, заканчивая едиными формами их участия в управлении делами общества. Ярким тому примером служит рассмотрение порядка принятия решений на народных собраниях. По словам М.А. Дьяконова, «единогласие всех или отсутствие возражений — необходимое условие для действительности и прочности вечевых постановлений. Принцип коллегиального решения дел по большинству голосов не был известен у нас вплоть до Петра Великого, а в древности не мог и возникнуть, так как невозможно было провести в жизнь решение большинства против сильного и упорного меньшинства: в то время не было необходимой для этого сильной и независимой власти. Наоборот, для исполнения решения, одобренного и принятого всем народом, не требовалось никаких особых органов: это было делом самого народа» [8].

Таким образом, видно, что нарушение слаженного порядка общественного самоуправления началось с момента зарождения властных отношений, обусловленных развитием процесса укрепления государства. Это замечательно доказывает летописное свидетельство о борьбе Ивана Калиты — «собирателя земли русской» с новгородскими и псковскими

ми вольностями, когда царь увёз в Москву вечевой колокол со словами: «вечю колоколу во отчине нашей, в Новгороде, не быти, посаднику не быти, а государство всё нам держати». Настигла Русь от государей, в особенности московских. А народ русский даже пословицу сложил: «Живи, живи, ребята, пока Москва не проведала».

Характеризуя кульминацию самодержавной власти в России, возникшей при Петре Великом, В.П. Алексеев замечает, что «он сам взял на себя всю заботу о подданных и считал себя единственным и безответственным распорядителем судеб русского народа. Его воля для народа была первым и последним законом. Воли же народа для него не существовало» [14].

Нынешний уровень развития политического управления, получивший название демократического, как уже показала практика, отнюдь не обеспечивает равных условий доступа граждан к власти.

Сформировавшийся класс политиков (политиканов), то есть людей, для которых занятие политической является профессиональной деятельностью, достаточно замкнут и ограничен. Современные учёные всё больше замечают, что «управленческий труд неуклонно приобретает по своей значимости и результатам общественный характер, но он узурпирован замкнутой политической элитой, узким кругом управленцев, которые через властные институты, механизмы манипулирования властью (выборные информационные «технологии») вытесняют из сферы управления коллективный разум, силы гражданских институтов общества, обеспечивающих приток талантливых управленцев, способных в своём лице соединить знания законов науки управления с творческим их применением, сообразно новым вызовам времени» [1].

Указывая на действительную роль политиков в общественном управлении, Л.А. Тихомиров говорит о том, что они «нужны для организации «народной воли», а также для того, чтобы чисто социальные проблемы связывать с политикой, возбуждая своей пропагандой население» [19].

В современной демократической традиции официальное вступление главы государства в должность осуществляется посредством инаугурации. Вряд ли кто-либо в наш век полностью понимает символический (и даже сакральный) смысл этой процедуры. Между тем, он становится достаточно ясным, если заглянуть вглубь истории, в истоки его возникновения. А связано это мероприятие напрямую с религиозным обрядом «венчания на царство», «коронацией». Посредством церковного акта венчания на царство государь подтверждал божественное происхождение своей власти, а значит, утверждал безропотность повиновения народа его высшей воле. Ибо с момента коронации воля государева признавалась волею Господней.

Подводя итог нашему очерку, следует ещё раз обратить внимание на необходимость скорейшего проведения коренных реформ в области государственного управления, связанных в первую очередь с развитием местного самоуправления, чей потенциал исторически раскрыт на примере вечевых форм правления. Вече — это естественное, общечеловече-

ское явление, при котором достигается гармоничное сосуществование, учёт взаимных интересов, соблюдается формальное равенство, торжествует справедливость и обеспечивается свобода личности, то есть наличествуют все обязательные составляющие, присущие праву как явлению в его современном понимании.

ЛИТЕРАТУРА

1. В.Н. Иванов, А.В. Иванов, К.Л. Жихарев. Российская модель управления устойчивым развитием. М., 2008.
2. А.Н. Филиппов. Учебник истории русского права. Юрьев, 1912.
3. В.И. Сергеевич. Вече и князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М., 1867.
4. Б.А. Рыбаков. Язычество древних славян. М., 1981.
5. В.Б. Кобрин, А.Л. Юрганов. Становление деспотического самодержавия в средневековой Руси (к постановке проблемы) // История СССР. 1991. № 4.
6. И.Д. Беляев. Лекции по истории русского законодательства. М., 1879.
7. И.И. Дитятин. Статьи по истории русского права. СПб., 1893.
8. М.А. Дьяконов. Очерки общественного и государственного строя Древней Руси. СПб., 1908.
9. Б. А. Рыбаков. Рождение Руси. М., 2004.
10. В.М. Гессен. Вопросы местного управления. СПб., 1904.
11. Очерки истории СССР / Отв. ред. Б.А. Рыбаков. М., 1958.
12. В.П. Алексеев. Народовластие в Древней Руси. Ростов-на-Дону, 1904.
13. В.П. Безобразов. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.
14. В.П. Алексеев. Начало и конец самодержавия в России. М., 1906.
15. И. Д. Беляев. Судьбы земщины и выборного начала на Руси. М., 1905.
16. Д. Я. Самоквасов. История русского права. М., 1906.
17. В.Н. Латкин. Земские соборы Древней Руси. СПб., 1885.
18. Б.Н. Миронов. Социальная история России периода империи. Т. 2. СПб., 2000.
19. Л. А. Тихомиров. Критика демократии. М., 1997.
20. В.М. Грибовский. Древнерусское право. Петроград, 1915.
21. А.С. Алексеев. К учению о юридической природе государства и государственной власти. М., 1895.
22. О.А. Новиков. Византийская концепция «Симфонии властей» // Право и политика. 2007. № 7.
23. Р. Штаммлер. Теоретические основы анархизма. М., 1906.
24. П.П. Пусторослев. Анализ понятия о преступлении. М., 1892.
25. Теория государства и права: Учебник / Под ред. М.Н. Марченко. М., 2004.
26. Проблемы общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2006.
27. А.П. Куницын. Право естественное. СПб., 1818.
28. История отечественного государства и права / Под ред. О. И. Чистякова. Часть 1: Учебник. М., 2004.
29. О. Н. Мигущенко. Истоки формирования религиозно-нравственной составляющей русского правосознания // История государства и права. 2007. № 11.
30. М. В. Ломоносов. Полное Собрание Сочинений. Т. 6. Москва, Ленинград, 1952.
31. В. П. Безобразов. Государство и общество. Управление, самоуправление и судебная власть. СПб., 1882.
32. Б. Н. Миронов. Социальная история России периода империи. Т. 2. СПб., 2000.

АНАЛИЗ И ХАРАКТЕРИСТИКА МЕТОДИК ОПРЕДЕЛЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ РИСКОВ И ВОЗМОЖНОСТЬ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЛОГОВОЙ СЛУЖБЫ

В. И. БОРИСОВ

доктор юридических наук, профессор, академик АПРН Украины,
директор Института изучения проблем преступности
Академии правовых наук Украины.

В. Я. НАСТЮК

профессор Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого, доктор юридических наук.

А. В. СЕРДЮК

главный научный сотрудник Института изучения проблем преступности Академии правовых наук Украины, кандидат философских наук, доцент.

Оценка коррупционных рисков может происходить по определенным стандартизированным правилам, которые обычно создаются и применяются как целостные методики выявления и оценки рисков. Есть две основных ситуации оценки коррупционных рисков: а) на уровне нормативно-правового регулирования соответствующих видов или сфер деятельности (как оценка коррупционных рисков в нормативно-правовых актах и/или их проектах); б) на уровне фактических процессов осуществления такой деятельности (как компонент в реализации контрольных полномочий уполномоченных органов или должностных лиц включительно, с использованием специфических правоохранительных средств, с целью выявления соответствующих коррупционных правонарушений). При определенных условиях оценка коррупционных рисков возможна и при сочетании этих двух ситуаций.

Наиболее эффективным признается применение соответствующих методов оценки именно в первой ситуации, поскольку этим обуславливается возможность предупреждения возникновения институциональных предпосылок коррупционных деформаций в административных процедурах. Соответственно, именно в этой сфере накоплен наибольший опыт относительно разработки методик оценки коррупционных рисков, которые применяются или как компонент общих процедур оценки качества и эффективности законов и других нормативно-правовых актов (или их проектов), или как специализированные (автономные) оценочные процедуры [6; 12].

Следует отметить, что существуют доказательства разработки и применения в разных странах мира методик выявления и оценки коррупционных деяний, которые применяются в сфере правоохранительной деятельности и обеспечения внутренней безопасно-

сти соответствующих органов [1; 11; 8; 7]. Однако информация о них имеет достаточно фрагментарный характер, принадлежит к служебной (закрытой). В большинстве случаев по своему предмету и методологии такие методики имеют ограниченный характер, поскольку они описывают преимущественно отдельные виды коррупционных деяний, которые криминализованы в национальном законодательстве (например, взяточничество, злоупотребление служебным положением и т. п.) и содержат рекомендации относительно процедур применения специфических правоохранительных мер. В тех случаях, когда такие методики имеют более комплексный характер и преимущественно превентивную ориентацию, они в концептуальном отношении близки к методикам антикоррупционной экспертизы законов и других нормативно-правовых актов, поскольку используют аналогичные подходы в определении ключевых элементов (коррупционный риск, факторы коррупционных деяний, этапы и методы выявления и оценки, проявления коррупционных рисков и т. п.).

В последние годы в Украине достаточно активно обсуждается необходимость внедрения антикоррупционной экспертизы проектов законов и других нормативно-правовых актов, что рассматривается как важный превентивный механизм в рамках общей системы мероприятий противодействия коррупции. Здесь однако необходимо отметить, что уровень такого обсуждения в научной среде часто является достаточно поверхностным и ограничивается уровнем популистских деклараций. Показательно, что положение о проведении официальной и неофициальной антикоррупционной экспертизы законов и других нормативно-правовых актов еще в 2004 г. было включено в Проект Закона Украины «О принципах противодействия коррупции», принятие кото-

рого сдерживается политическими противостояниями в украинском обществе. Хотя Украина, в отличие от некоторых других постсоветских стран, пока еще не имеет реальных результатов в создании модели такой экспертизы, следует отметить, что в целом такие усилия являются свидетельством стремления согласовывать национальную практику с общеевропейскими и мировыми тенденциями в сфере противодействия коррупции, где происходит целиком очевидная переориентация репрессивных мер на превентивные.

Важным фактором этих процессов становится активность специализированных институтов Совета Европы и Европейского Союза, которые в последние годы пытаются влиять на создание национальных моделей антикоррупционной экспертизы и их взаимное согласование в принципиальных моментах. Механизмы такого влияния являются достаточно разнообразными. Особое значение имеет предоставление экспертной помощи, проведение информационных обменов, распространение лучшего опыта в этой сфере [4].

Особенно активно такие усилия проявляются в отношении стран с «сомнительной репутацией» (новые страны-члены, кандидаты на вступление в европейские объединения, а также и некоторые страны-соседи). Более того, по оценкам отдельных авторов, именно особенности постсоциалистических реалий в странах Центральной и Восточной Европы инициировали формулирование коррупционности законодательства как самостоятельного направления прикладных исследований в рамках исследований нормотворческого процесса, поскольку традиционно оценка законодательства (включая проекты) ориентировалась на расчеты стоимостных измерений последствий правового регулирования или прогнозирования социальных (вторичных) последствий. Возможность коррупционности законодательства оценивалась как маловероятная в условиях совершенного и рационально обоснованного нормотворческого процесса [6; С. 46].

Особенностью этого процесса является отсутствие формального закрепления таких требований на уровне права ЕС (*acquis communautaire*), поскольку не удается достичь согласия относительно даже возможности такой формализации соответствующих методологий. Соответственно, согласование происходит не в законодательной плоскости (например, как приведение национального законодательства в соответствие с *acquis communautaire*), а на уровне теоретических разработок и политических решений.

Впервые в рамках ЕС эта проблема была поставлена как составляющая более общей проблемы оценки криминальности законодательства (что было зафиксировано в ряде политических решений инсти-

тутов ЕС в 1999–2002 годах). В развернутом виде задачи такой оценки определялись в совместном отчете Комиссии и Европола (март 2001 г.), который заложил основы стратегии в сфере противодействия организованной преступности, в частности, предусмотрел необходимость включения превентивных механизмов в нормотворческий процесс. Для реального решения этих задач была создана Европейская сеть предупреждения преступности, одним из приоритетов которой было названо формирование процедур и методов оценки криминальности законодательства.

Однако наличие таких общих подходов на уровне политико-правовых документов ЕС не сопровождалось их реальной имплементацией в эффективные национальные практики, поскольку уже достаточно скоро проявилась сложность создания соответствующих институализированных процедур при отсутствии четких представлений о методологии такой оценки. Например, объектом критики стала одна из первых моделей оценки криминальности, которая была разработана в Швеции как «пособие для парламентских комитетов» и по форме была практически систематизированным перечнем типичных ошибок при подготовке проектов актов парламента, которые создают риски криминальности. То есть уже на ранних стадиях исследования проблем коррупционности законодательства они рассматривались как аспект более общей проблемы качества и эффективности закона. В рамках европейских интеграционных процессов в политико-правовой сфере актуализируется проблема согласования подходов к оценке качества и эффективности законодательства в сфере противодействия преступности. Европейские исследователи эту проблематику рассматривают в плоскости «легиспруденции», что в последние годы институализируется как новая межотраслевая научная дисциплина. Ее специфика заключается в поиске органичного сочетания сугубо теоретических исследований с прикладными ориентациями на выработку практически полезных и реалистичных инструментов в сфере правотворчества и правоприменения. Одной из важных черт таких исследований является включение эффективности закона в более общую проблему качества закона, поскольку презюмируется невозможность вести речь об эффективности закона, который не отвечает универсальным критериям его качества: технико-юридическим, содержательным (отраслевым), «политической целесообразности», социальной справедливости и т. п.

Западные исследователи выделяют по меньшей мере десять базовых теорий концептуализации качества закона, которые достаточно условно могут быть разделены на две парадигмальные модели. Первая — инструментализм, имеющий разные теоретические обоснования, но характеризующийся общно-

стью позиции относительно объяснения качества и эффективности на основе соотношения целей закона и результатов его действия. Следует отметить, что такая ориентация была и остается доминирующей в советских и постсоветских исследованиях эффективности законодательства. Вторая — институализм (прежде всего в его современных вариантах), обосновывающий необходимость определять качество закона (и его эффективность) на основе оценки влияния закона на баланс различных общественных (социальных) интересов в сфере его действия. Конкуренция этих парадигм определяет содержание современного дискурса о качестве закона в сфере противодействия преступности.

Некоторые исследователи вообще признают непродуктивным установление различия качества закона и его эффективности, видя в этом проявление архаичной позитивистской традиции (что имеет истоки в трудах Х. Кельзена), определенного противопоставления «валидности закона» и его эффективности, когда такие оценки не только различаются, но и противопоставляются на том основании, что качество (валидность) определяется другими нормами (например, критерием соответствия «базовым нормам» или другим позитивным нормам, к примеру, конституционным предписаниям, и т. п.). Для позитивизма аксиоматическим является следующее утверждение: правовые нормы, созданные в соответствии с надлежащей процедурой, существуют и являются валидными, а их эффективность или неэффективность не влияет на их валидность до тех пор, пока другая норма этой правовой системы не сделает эффективность условием их существования [5]. Эта логика выглядит абстрактной и далекой от реальной жизни, однако в условиях существования достаточно сильных позитивистских традиций в правовой жизни именно она влияет на способы формирования модели оценки эффективности. И именно она становится мировоззренческой основой формализма соответствующих процедур оценки коррупционных рисков.

В 2000 — 2007 годах разработка соответствующих методик проводилась в разных странах. Особенно активно — в постсоциалистических странах. Стоит вспомнить разработку и публикацию методик антикоррупционной экспертизы в Российской Федерации, Молдове, Узбекской республике, Республике Казахстан, Литве, Латвии, Эстонии.

Интересным является российский опыт, поскольку эта проблема формулируется в российской экспертной среде еще с конца 90-х годов прошлого столетия. В РФ существуют две методологии оценки коррупционных рисков, которые имеют как общие, так и отличительные характеристики. С одной стороны, это «методика Фонда Индем», которая была разработана при сотрудничестве негосударственных

экспертных учреждений и научных работников ведущих исследовательских центров. Эту методику достаточно часто определяют как «социологическую», поскольку она базируется на некоторых принципах и методах оценки, созвучных социологическому исследованию. В методике определяются три основные ситуации коррупционности: дискреционные нормы, отсылочные нормы, завышенные требования нормы [9]. Однако основной акцент делается на анализе социальных практик (не столько реальных, сколько потенциальных), которые возникают или могут возникнуть под воздействием этих коррупционных факторов. С другой стороны, это методика Центра стратегических разработок, имеющая более технико-юридический характер, поскольку она содержит более широкий перечень коррупционных факторов и большую детализацию самой процедуры оценки. Особенно важным является внедрение нескольких стадий такой оценки, что позволяет достичь большей независимости такой оценки от позиций и установок отдельного эксперта или определенного экспертного учреждения. Очевидно, именно последняя методика начинает рассматриваться как модельная при разработке методик оценки коррупционных рисков на уровне федеральных ведомств и субъектов федерации.

Противоречивый опыт последних лет в отношении внедрения методологий оценки коррупционных рисков в разных государствах Европы засвидетельствовал необходимость создания основы для разработки таких практически ориентированных методик, которым должны были стать глубокие научные разработки и специализированные исследования. Ключевой проблемой при этом становится проблема сочетания общих политических (концептуальных) подходов, которые являются четкими и не противоречивыми по содержанию и специфического национального контекста. С этой целью Европейская Комиссия начала ряд междисциплинарных специальных исследовательских проектов, которые были ориентированы на разработку именно таких концептуальных подходов. В 2004 г. в рамках проекта МАРК была предложена Общая методология оценки рисков криминальности в законодательстве, появление которой существенно изменило отношение к проблеме оценки коррупционности законодательства, переместив ее из сферы научных исследований в плоскость практической деятельности. Это совпало с появлением в международно-правовых документах, устанавливающих общие принципы и механизмы противодействия коррупции, четких положений о необходимости создания национальных превентивных механизмов, которые делают невозможным или существенно уменьшают риски формирования коррупционных правонарушений (ст. 5 Конвенции ООН «Против коррупции»).

Хотя в разных практических контекстах проблема коррупциогенности законодательства обсуждалась еще с конца 90-х годов, однако эти обсуждения ограничивались преимущественно общими декларациями и, чаще всего, происходили на уровне институтов гражданского общества, скептически воспринимаясь государственными органами. Лишь в отдельных сферах государственные органы проявляли заинтересованность. Например, в этот период в Швеции разработаны первые варианты методики выявления «сфер коррупционных рисков и групп рисков» в сфере налогообложения, которые стали действенным механизмом внутреннего контроля. Однако они базировались не только на анализе законодательства, но и на реальной практике, что делало их недостаточно открытыми, ориентированными преимущественно на решение специфических задач в сфере внутренней безопасности соответствующих органов.

Поэтому с появлением методологии проекта МАРК значительно активизировались усилия европейских институтов в отношении создания методики оценки коррупционных рисков в законодательстве, которая должна была стать имплементацией этой методологии на национальном уровне.

В основе методологии МАРК лежат несколько принципиальных моментов: 1) выделяются три стандартные фазы оценки (отбор законодательных актов, проведение их анализа, формулирование предложений по устранению обнаруженных рисков); 2) оценка проводится как на уровне концепции нормативно-правового акта (общая оценка), так и на уровне его содержания (содержательная оценка); 3) используется система специальных индикаторов (показателей) коррупционных рисков; 4) коррупционные риски получают количественную оценку через специальные индексы.

За последние годы подготовка методики антикоррупционной экспертизы на основе методологии МАРК проводилась лишь в нескольких европейских странах, хотя при этом полнота и последовательность ее имплементации была не всегда полной. Чаще всего она использовалась в качестве рамочной модели оценки.

Например, в 2007 г. в Молдове была утверждена методика оценки коррупционных рисков, которая разрабатывалась на основе использования отдельных положений методологии МАРК. Эта методика должна была обеспечить возможность выявления коррупционных рисков в законах и других нормативно-правовых актах или в их проектах. Особенностью методики было выделение двух уровней оценивания: общего (на уровне концепции) и содержательного. Наиболее сложным было определить возможность появления коррупционных рисков на концептуальном уровне. Определялись два основных направления оценки: а) соответ-

ствие нормативно-правового акта требованиям национального антикоррупционного законодательства и международным стандартам в этой сфере; б) обоснованность нормативно-правового акта, фактично предусматривающая соответствие акта требованиям поддержания справедливого баланса различных социальных интересов в этой сфере (невозможность удовлетворения интересов одних социальных субъектов за счет нанесения вреда, нарушения прав других; возложение общественно неоправданных расходов на социальных субъектов и т. п.) [2]. Стоит отметить, что в дискуссиях в российской экспертной среде в последнее время неоднократно обращалось внимание на то, что исключение концептуального уровня из предмета оценки (а именно это было характерным для большинства методик, которые были разработаны в этой стране) существенно снижает эффективность оценки [12, С. 20]. В содержательном компоненте оценки определяются типичные факторы, которые влияют на возможность коррупционных деформаций в деятельности должностных лиц и учреждений. Набор таких факторов является достаточно стандартным и в значительной степени повторяется в других вариантах методик, которые разрабатывались в разное время и в разных странах. Среди них: нечеткость терминологии и языковых конструкций, конкуренция правовых положений (правовые коллизии), избыточность и необоснованность дискреционных полномочий должностных лиц, отсутствие прозрачности принятия решений и ограничения в доступе к информации, несовершенство внутренних контрольных механизмов, неадекватность системы ответственности за нарушение правил и регламентов [2, С. 32]. Такие факторы являются достаточно обоснованными и логическими на концептуальном уровне, однако в них операционализация нуждается в глубоких и четких представлениях о специфических чертах предмета правовой регуляции. Именно операционализация (т. е. установление эмпирических проявлений коррупционных факторов) является наиболее сложным элементом оценочных процедур, которая в большинстве случаев не может быть унифицирована.

Существенную специфику оценка коррупционных рисков получает в странах, где создан специализированный антикоррупционный орган, который выполняет не только сугубо политические задачи, но и осуществляет систематическую деятельность в сфере предупреждения и противодействия коррупции на основе специфических полномочий в системе государственных органов. Примером в данном случае может быть Латвия, где существует Бюро предотвращения и противодействия коррупции. Одним из его заданий является координация разработки и реализации планов противодействия коррупции на уровне отдельных государственных органов. В це-

лом, в соответствии со Стратегией противодействия коррупции, такие планы должны быть разработаны в 217 государственных учреждениях. Методология подготовки таких планов опирается на идентификацию типичных коррупционных рисков в публичной сфере. В целом антикоррупционный план имеет четыре фазы: идентификация коррупционных рисков, их оценка (определение потенциальных и реальных последствий для определенных сфер управленческой деятельности), управление коррупционными рисками (определение и отбор возможных мероприятий противодействия и предотвращения), планирование и контроль реализации соответствующих конкретных антикоррупционных программ и планов [1, С. 28]. Преимуществом такого подхода является возможность унификации методик на разных уровнях публичной сферы, возможность их органического включения в антикоррупционную деятельность.

Несколько другой подход был реализован в Литве, которая характеризуется достаточно активной и эффективной антикоррупционной политикой. Еще в рамочном Законе «О предупреждении коррупции» предусматривалась обязательность проведения оценки коррупционных рисков. На основе этих положений правительством этой страны был утвержден порядок проведения такой оценки, которую должен был проводить специальный антикоррупционный орган (Служба специальных расследований), предварительно определив основания (критерии) для ее проведения. В качестве таких критериев были определены следующие: наличие примеров негативного влияния определенных процедур или определенных нормативных положений на поведение государственных служащих, выявление коррупционных преступлений в аналогичных государственных органах или в аналогичных процедурах, необходимость совершенствования общей системы внутреннего контроля в учреждениях, наличие дискриминационных решений этого органа в интересах определенных категорий субъектов, наличие автономности учреждения в использовании средств государственного бюджета, получаемая в результате собственных расследований информация и т. п.

То есть коррупционные риски оцениваются исключительно специализированным антикоррупционным органом, обеспечивающим ее независимость и непредубежденность. Основным результатом оценки становятся конкретные рекомендации относительно устранения обнаруженных проблем. Обычно такие рекомендации предусматривают: создание специальных планов реформирования процедур, совершенствование систем внутреннего контроля и отчетности, улучшение качества регламентирующих документов, повышение прозрачности принятия решений и т. п. [1, С. 40]. Вместе с тем, недостатком такой модели является сохранение таких элементов ре-

альной организации внутренних процедур, которые остаются закрытыми для внешнего контроля и оценивания (иногда — из-за объективных факторов, иногда — из-за корпоративности, «круговой поруки», других субъективных обстоятельств).

Существование методологии МАРК и попытки ее имплементации в отдельных странах не является свидетельством решения проблемы, поскольку пока еще рано делать выводы об эффективности предложенной модели и о возможности ее использования в Украине.

Кроме того, тенденция унификации методологии исследования коррупционных рисков сопровождалась интенсивными попытками создания альтернативных подходов, которые имели общность концептуальных принципов и целей, но использовали другие процедуры и методы оценки. В 2003 г. в Нидерландах была внедрена методология «превентивной самооценки коррупционной восприимчивости в публичной сфере», на основе которой государственные органы могли проводить оценку коррупционных рисков. Особенностью этой методологии было использование двух концептуально и процедурно согласованных методов: анализа законодательства и проведения опросов должностных лиц. Такая комбинация позволила выйти за пределы формальной оценки рисков как преимущественно гипотетических моделей поведения (идеальных типов) и определить возможности реализации таких моделей в контексте конкретных ситуаций [3]. Эта методология была использована в нескольких европейских странах в качестве образца при создании собственных методик оценки коррупционных рисков, особенно в тех случаях, когда существовала потребность учесть реальную практику административной деятельности, а не только законодательные принципы и управленческие (административные) регламенты. Например, достаточно эффективной она оказалась в Эстонии, где в качестве пилотного проекта было проведено ее использование в правоохранительных органах [1, С. 23].

В целом в представленном обзоре акцент, как видим, делается на странах, ситуация в которых в значительной степени является аналогичной условиям современной Украины. Однако отсутствуют основания для механического заимствования опыта этих стран через восприимчивость методики к нюансам политико-правовой и социальной ситуации в стране. Более важным является то, что уже сегодня предметом исследования и научного обсуждения могут стать следующие проблемные вопросы в методологии оценки коррупционных рисков.

Использование стандартной процедуры экспертной деятельности как «оценочной деятельности специалиста», поскольку единоличный характер оценки оказывается коррупционно восприимчивым и зависимым от внешних влияний.

Поэтому вызывает сомнения возможность адекватного моделирования таких рисков в рамках традиционной для правовой сферы процедуры «моно-экспертизы». Еще в проекте Закона Украины «О криминалогической экспертизе проектов нормативных актов» был предусмотрен именно такой подход, который на сугубо позитивистских принципах презюмирует возможность получения «объективной истины» уже за счет отбора надлежащего эксперта (т. е. имеющего соответствующую квалификацию, установленные законом сертификаты и т. п.) и установления ответственности за неподобающее выполнение такой деятельности. Хотя такая презумпция может опровергаться не только реальной практикой заказных экспертных выводов в различных сферах, но и теми аргументами, которые используются современной критикой методологии позитивизма в научном познании. Во-первых, сама по себе «научность познания» (следование методологическим и методическим канонам «науки») еще не гарантирует получения объективного и практически полезного знания. В науке существуют разные методологические подходы, каждый из которых претендует на определенную монополию познания истины. Отдать преимущество одному из них рискованно, учитывая возможность получения фрагментарного знания или знания, которое останется понятным лишь разработчикам соответствующих теорий. «Здравый смысл» (практическое сознание) в некоторых случаях является лучшим советчиком, чем схоластические, оторванные от жизни теории. Во-вторых, вызывает сомнение ценностная нейтральность таких оценок. Невозможно представить в познавательной деятельности такой результат, который бы не заключал в себе отпечаток социокультурной среды, политических или других социальных интересов и т. п. В некоторых случаях самостоятельное значение может иметь и личная заинтересованность, имеющая как материальный, так и нематериальный характер. В-третьих, существуют отличия между теоретическим и практическим знанием, имеющие разную онтологию, разные модели реальности. Соответственно, прямое применение некоторых теоретических подходов оказывается не всегда обоснованным, поскольку сложные в методическом отношении процедуры оценки дают достаточно тривиальные результаты, иногда не совсем понятные для практических работников.

Показательной в этом отношении является трансформация методологии оценки коррупционных рисков в Российской Федерации. В своих начальных версиях она была ориентирована на традиционную для правовых экспертиз модель единоличной экспертной оценки, которую проводили по аналогии с другими видами экспертиз в правовой сфере.

Однако, уже в 2007 — 2008 гг. такой подход был признан неадекватным особенностям антикорруп-

ционной экспертизы. В методике, которая была разработана Центром стратегических разработок в сотрудничестве с другими негосударственными и государственными институциями и которая должна была стать модельной для всех аналогичных методик, был реализован другой подход, предусматривающий не только открытость такой экспертизы, но и ее определенную стадийность и вариативность. Официальная экспертиза, проводимая по традиционной методологии, обязательно дополнялась «контрольной экспертизой», которую должны были проводить другие субъекты (в том числе и те, которые были наделены соответствующими общими контрольными полномочиями в сфере противодействия коррупции), и неофициальной (общественной) экспертизой, которую могли проводить любые заинтересованные субъекты. Окончательный характер вывод экспертизы получает лишь после обобщения Министерством юстиции результатов оценивания во всех названных выше формах.

Целесообразность применения количественных измерений коррупционных рисков и правила «приписывания чисел» и построения соответствующих шкал также является достаточно дискуссионной проблемой. Сторонники такого подхода обосновывают необходимость применения количественных измерений потребностями последовательной реализации принципов рационализации и формализации соответствующих процедур, которые должны быть лишены признаков субъективизма. Однако при этом возникает возможность потери реалистичности в оценочных процедурах, когда суммарные индексы могут скрывать «небольшие риски», которые могут получать слишком ощутимые социальные последствия.

Достаточно сложной является проблема разделения коррупционных рисков в нормативных актах на стандартные (т. е. типичные для разных видов нормативно-правовых актов, независимые от предмета и сферы правовой регуляции) и специфические (отображающие особенности сферы и предмета правовой регуляции). В отдельных методиках неоправданно ослаблен статус технико-юридических ошибок, трудно идентифицирующимися как непосредственные коррупционные риски, однако при этом реально создающими предпосылки коррупционных практик, которые по своим последствиям иногда являются более разрушительными для общества, чем проявления «коррупционного лоббизма». Такие технико-юридические ошибки обычно относятся к предмету правовой экспертизы, что ввиду уровня и методологии проведения такой экспертизы может приводить к их полному исключению из сферы оценки. Одним из возможных вариантов решения такой проблемы могло бы стать включение антикоррупционной экспертизы в общую правовую экспертизу. Однако боль-

шинство исследователей с таким предложением не соглашались, ссылаясь на «не совсем правовой» характер антикоррупционной экспертизы.

Одной из наиболее существенных проблем является ограничение экспертизы только типичными (стандартными) потенциальными рисками (существование которых может быть установлено уже на уровне правовой регламентации) и невозможность учета особенностей новых коррупционных деяний, которые могут возникать как привычная для постсоветской реальности «криминальная инновативность», всегда сопровождающая большинство инициатив в сфере противодействия преступности, достаточно часто становящаяся причиной их свертывания или формализации. Доступность методик позволяет моделировать ситуации получения коррупционной ренты в новых формах, которые не учитываются в таких методиках. Формирование реальных коррупционных схем всегда опережает создание средств противодействия и предупреждения.

В большинстве методик количество коррупционных факторов и соответствующих коррупционных правонарушений ограничивается несколькими десятками и имеет исчерпывающий характер. В значительной части методик, которые были разработаны субъектами федерации в России, отмечается, что эксперт не может произвольно разъяснять содержание и критерии коррупционных рисков, расширять или дополнять их перечень [10]. Например, в последнем варианте модельной российской методики выделяются 22 коррупционных риска, которые имеют характер обобщающих признаков нормативной регуляции. В то же время только в сфере практики государственных закупок их количество на порядок больше, поскольку основой для их формирования становятся условия, которые не могут быть учтены в нормативной регламентации соответствующих процедур (наличие неформальных отношений участников, особенности документооборота, скрытые формы конфликта интересов, невозможность исчерпывающей формализации отдельных условий закупки и т. п.).

Именно поэтому в отдельных сферах разрабатываются адаптированные к их специфике методики, учитывающие не только состояние законодательной регуляции, но и конкретные условия ее приложения, которые не подлежат регламентации, однако могут влиять на формирование коррупционных деяний. Существенным признаком таких методик становится возможность четкой идентификации потенциальных субъектов коррупционного поведения. Такие методики чаще всего разрабатываются относительно сфер, где риски коррупции являются наиболее опасными по своим последствиям. К ним относятся, прежде всего, налоговая и бюджетная сферы. Впервые такая методика была разработана в Шве-

ции, где она использовалась в качестве компонента общего внутреннего контроля добропорядочности.

Аналогичный подход использует методика оценки коррупционных рисков в деятельности органов Службы государственных доходов Латвии (составляющей которой является и налоговая служба), которая была разработана и внедрена в 2006 г. Ее основой является «реестр коррупционных рисков», в задачи которого входят: установление возможных коррупционных рисков в деятельности органов и должностных лиц, определение уровня допустимости (приемлемости) таких рисков, установление «групп риска» (т. е. должностных лиц, структурных подразделений которых может касаться тот или иной риск), определение мероприятий по минимизации влияния обнаруженного коррупционного риска. Важным является то, что перечень коррупционных рисков также формируется как исчерпывающий. К нему были отнесены: в сфере методологии подготовки налогового законодательства — 1 риск, в сфере сбора налогов — 28 рисков, в сфере контроля за налоговыми отношениями — 26 рисков, в сфере администрирования налогов — 1 риск. Для идентификации таких рисков недостаточным был анализ только нормативно-правовой базы, что вызывало необходимость дополнения ее некоторыми другими методами сбора информации. Прежде всего это касается обобщения практики правоохранительных органов в части документирования соответствующих проявлений коррупционного поведения [1, С. 32] в административном и уголовно-правовом аспектах.

Для выяснения сущности этих проблемных вопросов следует остановиться на характеристике самих коррупционных рисков в сфере деятельности органов Государственной налоговой службы Украины. На наш взгляд, к указанным рискам можно отнести следующие оценивающие категории, которые проявляются в структуре регуляции экономических отношений соответствующими институтами административного и уголовного законодательства:

1) отсутствие или несовершенство антикоррупционного законодательства. Процессы реформирования основ экономики и экономической практики существенно опережают их законодательное обеспечение. Достаточно вспомнить, что в Украине начало приватизации проходило при отсутствии соответствующей законодательной регуляции, контроля и институтов ответственности. Так, значительный промежуток времени в административном и уголовном законодательстве Украины отсутствовала ответственность за налоговые правонарушения (введена только в 1992 г., а реально стала применяться в начале 1994 г., хотя коммерческая деятельность начала развиваться уже с 1989 г.).

Несовершенство антикоррупционного законодательства проявляется в низком качестве зако-

нов, их несогласованности и несовершенстве всей контрольно-надзорной системы, в нечеткости процедур правоприменительной деятельности, формировании теневой экономики. Следует отметить, что на рост последней влияет и так называемая преждевременная «либерализация» отечественного законодательства, в том числе, административного, финансового, уголовного и уголовно-процессуального;

2) экономический кризис, политическая нестабильность и имущественное расслоение населения. Низкий материальный уровень поддержки части населения, в первую очередь, пенсионеров, несостоятельность государства в обеспечении служащих достойным денежным содержанием подталкивает и тех, и других к правонарушениям, приводящим к росту преступности как в сфере экономики, налогообложения, так и коррупции, а также к изменению морально-этических установок, связанных с имущественным неравенством граждан;

3) распыление полномочий субъектов системы контроля, отсутствие единого органа государственного контроля. В то же время это обстоятельство привело к определенному вакууму, а также к тенденции сокращения контрольно-ревизионных органов, ограничению их полномочий, в том числе с использованием института судебного обжалования и административного иска;

4) неконтролируемый ежегодный рост количества организаций различных форм собственности и стран происхождения. Значительная часть коммерческих структур регистрируется совсем не с целью правомерного бизнеса, а для создания системы так называемых «конвертационных центров», «налоговых ям» и т. п.;

5) слабость правоохранительной и налоговой системы и их несостоятельность эффективно противодействовать правонарушениям в сфере экономики и коррупции. Начало реформирования социально-экономической сферы повлекло за собой различные реорганизации, организационно-штатные мероприятия, которые привели фактически к распаду контрольно-надзорной системы. По свидетельству исследователей, были времена, когда поступали указания по всей вертикали исполнительной власти о том, чтобы в течение не менее чем полугода после регистрации коммерческой структуры ею даже не интересовались, не говоря уже о проверках. Аналогичные указания давались сверху прокуратуре, судам, таможенным и налоговым органам. Эти процессы сопровождались массовым переходом квалифицированных кадров в различные коммерческие структуры, а иногда и в криминальные, занимающиеся отмыванием денег, их конвертацией, и т. п. Одновременно в рядах оставшихся сотрудников процветала коррупция при участии прежних коллег, особенно в налоговых и таможенных органах;

6) невысокий престиж государственной службы и низкий уровень материального обеспечения сотрудников налоговых администраций, особенно низшего и среднего звена, в связи с чем растет социально-служебная апатия и невозможность достичь успеха в жизни публичными средствами;

7) отсутствие системного подхода в борьбе с преступностью в сфере экономики и коррупции, подмена его эпизодическими кампаниями, что свидетельствует о неготовности власти реально бороться с этим явлением, в связи с чем возникает безнаказанность коррупционеров и казнокрадов на всех уровнях и, в первую очередь, чиновников руководящего состава центральных органов и органов местного значения.

Подытоживая анализ практики разработки и внедрения методик оценки коррупционных рисков в Украине, некоторых европейских странах и Российской Федерации, можно сделать следующие общие выводы, которые могут быть использованы для разработки соответствующих методик в отношении противодействия коррупции в органах Государственной налоговой службы Украины:

1) принципы и содержание методологии в значительной степени определяются степенью сформированности, системности и целостности национальной антикоррупционной политики. Аморфность и противоречивость ситуации в Украине принадлежит к негативным факторам, поскольку существует риск возникновения в перспективе несоответствия между принципами оценки коррупционных рисков на отраслевом уровне и на общегосударственном. Однако это не может быть препятствием для подготовки такой отраслевой методики, поскольку ее отсутствие снижает эффективность других отраслевых превентивных мер;

2) основой отраслевой методики (ее концептуальной предпосылкой) должна быть идентификация трех типов коррупционных рисков. Во-первых, стандартные риски коррупционности нормативно-правовой базы (например, нарушение баланса общественных интересов, коллизии, технико-юридические ошибки и т. п.); во-вторых, специфические риски, обусловленные предметом правового регулирования; в-третьих, риски администрирования и организации текущей деятельности, которые непосредственно не связаны с существующим законодательным регулированием соответствующей сферы, однако дифференцируются по сферам деятельности налоговых органов (например, формирование кадрового корпуса, реализация контрольных полномочий, применение санкций и т. п.);

3) основными методами оценки рисков должны быть: а) анализ нормативно-правовой базы по специальной процедуре и на основе стандартных критериев и показателей; б) опрос экспертов и персонала

соответствующих органов. Сочетание этих методов должно обеспечить возможность гибкого реагирования на трансформации соответствующих коррупционных деяний со стороны должностных лиц органов Государственной налоговой службы Украины;

4) оценка коррупционных рисков в законах и других нормативно-правовых актах является базовым компонентом методики и предусматривает существование нескольких степеней оценки: а) на уровне разработчиков проектов нормативных актов (как формализованная самооценка); б) на уровне специализированных подразделений (как базовая официальная экспертиза перед принятием соответствующего акта); в) на уровне общественной (неофициальной) экспертизы, которая обеспечивается существованием прозрачной процедуры нормопроектирования и доступностью информации для общественности; г) на уровне «контрольной экспертизы», которую, очевидно, в перспективе должно выполнять Министерство юстиции Украины;

5) методика должна быть ориентирована на возможность выявления на ее основе коррупционных рисков различного типа и дифференцированных по структурным уровням налоговой системы (терри-

ториальные управления, функциональные подразделения по направлениям деятельности, отдельные органы или их структурные подразделения). Ввиду невозможности сплошной оценки ситуации в этих сферах целесообразно выходить из применения такой оценки в рамках определенных целевых отраслевых программ противодействия коррупции, которые ориентированы на решение приоритетных задач в этой сфере, например, в сфере возмещения НДС, проведения плановых проверок налогоплательщиков и т. п.;

б) нецелесообразным видится использование количественных измерений коррупционных рисков (балльных шкал и т. п.) и формирование на их основе общих индексов коррупциогенности. Выявление коррупционного риска является основанием для правовой экспертной оценки, которая должна иметь качественный характер и четко определить перспективные направления правоприменительной деятельности компетентных органов, направленной на ограничение коррупционных рисков как в целом в сфере экономики, так и в органах Государственной налоговой службы Украины.

ЛИТЕРАТУРА

1. Corruption Prevention in Public Administration in the Countries of the Baltic Sea Region. — Riga. — 2008.
2. Guide on Corruptibility Expert Review of Draft Legislative and other Regulatory Acts. — С: CCPER, 2007.
3. Guidelines for Integrity Projects. Guide to a Preventive Self-examination of Vulnerabilities within the Public Sector. Part 1 / Ministry of Interior and Kingdom Relations. — Amsterdam: 2003. — 89 p.
4. International Actors, Democratization and Rule of Law. Anchoring of Democracy ?/ Ed. A.Magen and L.Morlino. — New-York, London: Routledge, 2008.
5. Kelsen H. General Theory of Law and State. — New-York: Russel and Russel, 1961. — P. 230 — 231.
6. Monitoring of EU Accession processes / Corruption and Anti-Corruption Policy. — Budapesht: OSI, 2002.
7. Агеев В. Н. Программно-целевой метод противодействия коррупции в правоохранительных органах. О реализации метода. / Агеев В. Н. // Закон и право. — 2008. — № 4. — С. 46 — 48.
8. Голиков Г. А. Контроль за коррупцией в государственных и частных предприятиях ФРГ / Голиков Г. А. // Борьба с преступностью за рубежом. — 2008. — № 3. — С. 24 — 31.
9. Головщинский К. В. Коррупциогенность законодательства / Под ред. Г. Сатарова, В. Краснова. — М.: ИНДЕМ, 2004. — 79 с.
10. Кабанов П. А. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: региональная практика назначения, проведения и оформления / Кабанов П. А. // Следователь. — 2007. — № 8. — С. 18 — 24.
11. Кошелев И. Н. Служебная проверка как средство противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел Российской Федерации / Кошелев И. Н. // Следователь. — 2008. — № 1. — С. 18 — 23.
12. Москвичев А. И. Борьба с коррупцией в странах с переходной экономикой / Москвичев А. И. // Борьба с преступностью за рубежом. — 2007. — № 3. — С. 13 — 26.

О ВИКТИМОЛОГИЧЕСКОМ АСПЕКТЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

И. Р. ШИКУЛА

научный сотрудник ВНИИ МВД России,
кандидат юридических наук, доцент.

Коррупция в России достигла, к сожалению, таких огромных масштабов, настолько глубоко захватила все слои общества и все виды власти, что угрожает стать нормой жизни Российского общества в целом. Так, более 60% респондентов социологических опросов (по данным Фонда ИНДЕМ) относят коррупцию к проблемам, представляющим угрозу национальной безопасности РФ.

В России периодически, особенно эта закономерность очевидна во время различных предвыборных компаний, декларируется очередная компания по борьбе с коррупцией. Последние антикоррупционные тезисы прозвучали от Президента России и Генерального прокурора в ноябре 2008 г. на Всероссийском координационном совещании руководителей правоохранительных органов. Однако как всегда практической реализации этих тезисов не произошло.

В этой связи некоторые российские юристы, экономисты, политические деятели задаются вопросом: коррупция — это норма или патология? Необходимо ли бороться с коррупцией? Или следует оставить все как есть во избежание еще большего зла, т.к. борьба с этим явлением неизбежно приведет не только к усилению уголовной репрессии, но и к другим недемократическим мерам, ущемляющим права и свободы граждан? При этом утверждается, что коррупция является неотъемлемой частью национальной модели рыночной экономики и даже несет в себе положительный потенциал, поскольку без взяток в нашей стране фактически невозможно осуществлять экономические сделки и в данных условиях продажность чиновников является неким гарантом социальной стабильности существующей системы.

Отдельные политики убеждены в том, что борьба с коррупцией носит политический характер и используется как средство передела власти теми общественными деятелями, которые стремятся перекроить рынок коррупционных услуг. Усиление же борьбы с коррупцией может вызвать обратный эффект, когда стремление избежать репрессий приведет к росту мздоимства.

На наш взгляд, антикоррупционные меры должны быть направлены прежде всего на устранение или нейтрализацию причин и условий, порождающих данное явление, либо выступающих ее катализатором. При этом надо учитывать, что проблема

коррупции является закономерным следствием происходящих в обществе экономических и политических процессов, характеризующихся политической нестабильностью, экономическим упадком, прорехами в правовой системе, упадком нравственности и ослаблением социального контроля.

Так, царящая в обществе политическая нестабильность формирует чувство неуверенности среди чиновников разного уровня, которые приходят к власти лишь для того, чтобы повысить свое материальное благосостояние путем использования своего служебного положения, авторитета и связей.

Экономический упадок, вызвавший обнищание государственных служащих, заработная плата которых не позволяет обеспечить им и их близким достойное существование, является основным экономическим фактором, заставляющим чиновников продавать свои услуги тем, кто в них нуждается.

Несовершенство правовой системы, наличие множества подзаконных актов, труднодоступных для широкого круга заинтересованных лиц — все это создает благодатную почву для вымогательства взяток, а также для активного подкупа чиновников с целью получения различных материальных выгод.

В этой связи представляется важным остановиться и на некоторых виктимологических аспектах коррупции. Большинство авторов, занимающихся виктимологическими проблемами, рассматривают в качестве жертвы не только физических и юридических лиц, но и само государство, общество в целом.

Коррупция — это явление многоаспектное и поэтому жертвами коррупционных преступлений могут быть вышеуказанные субъекты. При оценке виктимологических аспектов коррупции необходимо остановиться на должностном взяточничестве, составляющем ядро коррупции. Разумеется, получение и дача взятки, предусмотренные ст. ст. 290 и 291 УК РФ, — типичные представители коррупционного поведения.

К коррупционным преступлениям следует отнести также коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ), общественная опасность которого заключается в посягательстве на свободу экономической деятельности, в стимулировании конституционно запрещенной экономической деятельности, направленной на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Руководители коммерческих и иных организаций

руководствуются в хозяйственной и иной деятельности узкокорыстными частными интересами, забывая или сознательно нарушая цели и задачи, указанные в учредительных документах их организаций, положения многочисленных законодательных актов, в том числе и нормы уголовного законодательства.

Возмездностью, носящей материальный характер, ярко свидетельствующий о цене участников сделки, этот вид подкупа по своей сути близок к взяточничеству.

В вышеперечисленных преступлениях четко прослеживается взаимосвязь субъектов, система «жертва-преступник», при условии адекватного понимания того, кто является «жертвой» и каковы характеристики ее личности.

Не секрет, что для рядового россиянина взятка стала неотъемлемым атрибутом жизни, как говорится, «не заплатишь — не поедешь», поэтому люди с чистой совестью стали восприниматься как изгой общества, а коррупция стала неким образом жизни для всех и каждого.

Определенный виктимологический интерес представляют лица, «вынужденные» дать взятку под давлением объективно складывающейся ситуации, «благодарных лицах». При этом речь идет не о фактах вымогательства со стороны коррупционера, а об объективных причинах, подтолкнувших к разрешению каких-либо проблем именно в этом ключе (правовой нигилизм, переориентация мировоззренческих установок, отсутствие идеологических представлений и т.д.). С точки зрения уголовного закона, взяткодатель подлежит уголовной ответственности, за исключением случаев вымогательства. Однако с позиции виктимологии взяткодатель выступает в качестве жертвы преступления — «жертвы коррупционной системы». К сожалению, это замкнутый круг — «коррупционер порождает жертву взяточничества», и в не меньшей степени «жертва рождает коррупционера».

Действительно, извращенное законодательство и практика его применения открыли широкие воз-

можности для злоупотреблений, продуцировали соответствующий нравственно-психологический климат. Нравственные компромиссы и сделки с совестью бизнесменов, должностных лиц, да и простых граждан. Значительно повышают их виктимность — вероятность стать жертвой любого преступления.

Нравственному разложению в немалой степени способствуют массовые средства информации, пропагандирующие разоблачение в коррупции или уклонение от этого разоблачения. Скандальные истории о коррупции в высших эшелонах власти без освещения ее последствий и пропаганда непоколебимости коррупционера ведут к потере нравственного иммунитета, что влияет на уровень коррупции. Между тем, коррупция разрушает государственный аппарат и разъедает нравственные устои общества. Необходимо больше информировать граждан о реальных действиях власти по реализации антикоррупционной политики.

Общество должно наконец-то признать, что его выгода состоит в том, чтобы политики принимали решение исходя из общественных, а не корыстных интересов.

Поэтому для успешной борьбы с коррупционной преступностью необходимо разработать Государственную программу по борьбе с коррупцией, включающую комплекс мер, затрагивающих все аспекты данной проблемы: политические, экономические, организационные, правовые, нравственные.

Кроме того, данная программа должна содержать меры общей и виктимологической профилактики, направленные на устранение либо ослабление причин коррупционной преступности, связанных со стабилизацией политической ситуации в стране; подъемом экономики и жизненного уровня граждан; изменением духовной атмосферы в обществе; с реорганизацией системы государственной службы, внесением определенных изменений в действующее уголовное и уголовно-процессуальное законодательство.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МИРОВОЗЗРЕНИЯ ГРАЖДАН

И. М. БУДАНОВА

Заместитель генерального директора Центрального Российского Дома знаний, кандидат экономических наук

Проблема коррупции в сегодняшней России представляет собой серьезную угрозу функционированию государственной власти, национальным интересам и будущему развитию страны.

Вопросы борьбы с коррупцией в последние годы стали одной из наиболее актуальных тем российской действительности, что обусловило резкое возрастание интереса к ней как в обществе, так и в политическом и экспертном сообществе.

Коррупция — социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и должностной авторитет в корыстных целях для личного обогащения.

Высокий уровень коррупции признан как населением, так и высшим руководством страны. По данным официальной статистики исследований ВЦИОМ 43% россиян не отметили никакого улучшения в ситуации с коррупцией в течение последнего года, а 32% — заметили усилия властей по борьбе с коррупцией, но считают, что эти меры не приведут к результативным действиям. Согласно результатам Российского исследовательского центра ФОМ, более половины предпринимателей России (56%) платят взятки, и 44% жителей страны допускают возможность дачи взятки чиновнику.

Учитывая масштаб распространения коррупции в современной России, вопросы противодействия коррупции приобретают наивысшую актуальность.

Анализ проводимых исследований и специальной литературы показывает, что коррупция стала системной, превратилась в постоянную, воспроизводимую на всех уровнях государственного и муниципального управления практику, ею пронизана и система управления, и политическая система, и система взаимоотношений государства и граждан, в части получения денег. Поэтому простые призывы к чиновникам, бизнесменам и гражданам быть честными и не вступать в коррупционные отношения вряд ли приведут к снижению уровня коррупции. Складывающаяся ситуация с соблюдением законодательства о государственной и муниципальной службе, борьбе с коррупцией требует от органов власти системного подхода в сфере противодействия коррупции, осно-

ванного на проведенных социологических и экономических исследованиях.

Искоренение коррупции или быстрое и устойчивое ее низведение до незначительного уровня на основе срочной целевой программы представляется невозможным. Борьба против коррупции является постоянной функцией государства и заботой гражданского общества. В этой связи, должны быть созданы стабильные общенациональные основы ограничения возникновения и распространения коррупции, рассчитанные на длительную историческую перспективу. Система противодействия коррупции включает существенно различающиеся между собой по содержанию, правовой природе меры, разработка и принятие которых относится как к исключительным полномочиям Российской Федерации, так и к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов.

В последнее время разработаны действенные меры противодействия коррупции. Об этом свидетельствует майский 2008 г. Указ Президента Российской Федерации, который регламентировал создание Совета по противодействию коррупции и межведомственной рабочей группы, и утверждение в июле 2008 г. Национального плана противодействия коррупции в Российской Федерации и Концепции административной реформы Российской Федерации в 2006-2010 гг. Кроме того, Государственной Думой РФ принят пакет антикоррупционных законопроектов, в том числе, Закон РФ «О противодействии коррупции». Этот закон определяет принципы противодействия коррупции, содержит определение коррупции и коррупционного правонарушения, прописан порядок уголовного преследования и др. Национальный план противодействия коррупции направлен на профилактику коррупции, повышение правовой культуры граждан. План предполагает принятие значительных поправок к действующему законодательству.

Одной из задач Межведомственной комиссии по противодействию коррупции является анализ законопроектов на предмет наличия их норм, которые могут способствовать коррупционным проявлениям. Уже подготовлено несколько проектов антикоррупционных методик, в том числе Центра стратегических разработок, проведения антикоррупционной экспертизы. В Минюсте готовится документ, кото-

рый должен придать методике обязательный характер для всех исполнительных органов Российской Федерации.

Правовые проблемы противодействия коррупции не могут быть решены исключительно путем внесения поправок в законодательство о государственной и муниципальной службе, в КоАП РФ и УК РФ. Нормы антикоррупционной направленности должны пронизывать все отрасли права и там, где присутствуют наибольшие риски, необходимо продумать меры по пресечению коррупции. Большинство экспертов считают, что актуальными задачами в области науки административного права по противодействию коррупции являются следующие: создание специализированного органа по борьбе с коррупцией, четкое определение его компетенции и места в системе органов государственной власти, дифференциация ответственности и усиление мер административного воздействия на лиц, причастных к совершению коррупционных правонарушений, разработка системы общих (однотипных) для всех видов службы ограничений и запретов, предъявляемых к публичным должностным лицам. Например, ошибочна практика исключения из-под действия законодательства о государственной службе наиболее важных государственных должностей. На практике именно эти люди активно задействованы в разнообразных коррупционных схемах. Особое внимание следует уделять подготовке и реализации ведомственных нормативных правовых актов. Законы, подготовленные ведомствами, как правило, не конкретны, не содержат процедур и механизмов их реализации, что позволяет чиновникам устанавливать административные барьеры. В связи с этим целесообразно разработать с привлечением специалистов различных отраслей права Концепцию ведомственного нормотворчества.

Одной из важных мер противодействия коррупции является антикоррупционное образование. Образовательные и просветительские организации являются площадкой для формирования антикоррупционного сознания и поведения среди разных социальных групп населения.

Центральный Российский Дом знаний начал работу по освоению методики антикоррупционной экспертизы законодательных и подзаконных актов, в частности, в Костромской области. Необходим комплексный подход, охватывающий анализ и обобщение существующих коррупционных практик, выявление признаков и устранение тех положений в законодательстве, которые способствуют коррупции. За прошедший год состоялся ряд краткосрочных семинаров и тренингов для служащих государственных и муниципальных органов, целью которых являлось обучение навыкам проведения правовых экспертиз нормативно-правовых актов. Исследовались нормы

областных положений о лицензировании и аккредитации отдельных видов услуг, региональные законы об управлении государственной собственностью, охране окружающей среды и др. В результате работы было отмечено, что антикоррупционная экспертиза законодательных и подзаконных актов может быть проведена только внешними и независимыми экспертами.

В целях формирования мировоззрения и вовлечения молодежи в антикоррупционную деятельность Центральный Российский Дом знаний совместно с Московским институтом государственного и корпоративного управления планирует 16 апреля 2009 года провести конкурс на лучшую студенческую и аспирантскую научную работу среди студентов институтов на тему: «Борьба с коррупцией как система общественных отношений».

По итогам проведенного анкетирования студентов лидирующее положение занимают органы исполнительной власти, органы судебной власти и учебные заведения.

По мнению студентов в каждом социальном институте проявляется своя форма коррупции:

- в органах исполнительной власти — взяточничество, которое состоит в получении должностным лицом материальной выгоды за совершение определенных действий, с использованием своего служебного положения, а также лоббизм и протекционизм;
- в органах судебной власти — подкуп;
- в законотворческой деятельности преобладает лоббизм;
- в учебных заведениях выделили взяточничество, субъективизм.

Успех борьбы с коррупцией во многом зависит от выявления, учета причин и условий, которые её порождают. Эти причины состоят в неисполнении законов, теневой экономике, недостаточном профессионализме кадров. В связи с этим процесс искоренения причин коррупции заключается в построении правового государства и воспитании свободной, активной, созидательной и ответственной личности.

Для этих целей представляется целесообразным:

- проведение непрерывного образования в целях повышения профессионализма активных граждан;
 - введение спецкурсов по профилактике, противодействию коррупции и ответственности за вступление в коррупционные отношения во всех учебных заведениях.
- Кроме этого:
- рассмотреть пути оптимизации государственных структур управления по критерию уменьшения возможности для коррупции;
 - провести анализ коррупционных проявлений в различных сферах жизни и специфику организации борьбы с ней;

— повысить зарплату государственным служащим, судьям, правоохранительными органами, преподавателям;

— ужесточить административные (штрафы) и дисциплинарные взыскания вплоть до увольнения, меры уголовной ответственности.

Отмечается, что необходимо получение полного и подробного описания коррупции как системы, изучение нормативных и законодательных актов по борьбе с коррупцией и получение практических рекомендаций, как с ней бороться и где получить помощь.

Снижение уровня коррупции во всех сферах жизнедеятельности общества может быть достигнуто только путем повышения эффективности взаимодействия деятельности государственных органов и институтов гражданского общества. Это в значительной степени будет зависеть от того, насколько активно в реализации этой политики примут участие структуры гражданского общества.

Можно выделить три основных вида взаимодействия: информационное, организационное, экономическое.

Формы взаимодействия некоммерческих организаций (НКО) и власти очень разнообразны, но доминирующей стала — участие НКО в социальных проектах, и такое взаимодействие принимает формы настоящего паритетного социального партнерства. По утверждению руководителей НКО, проходивших обучение в Школе актива НКО в 2008 году в Московском Доме общественных организаций, за последние годы примерно три четверти из них участвовали в конференциях и семинарах по вопросам взаимодействия власти и НКО в сфере профилактики коррупции, обращались с письмами к представителям власти, публиковали в СМИ актуальные материалы, организовывали и участвовали в обсуждении законодательства, использовали «общественные приемные», «горячие телефоны» для выражения и защиты интересов граждан. Они также участвовали в конкурсах по размещению заказов и грантов, финансируемых из бюджета.

В рамках реализации проекта «Формирование системы правового просвещения и образования граждан по противодействию коррупции» в январе 2009 года состоялась Международная научно-практическая конференция «Роль общественных организаций и образовательных учреждений Центрального Федерального Округа Российской Федерации в формировании антикоррупционного стандарта поведения».

Конференция являлась частью проекта «Формирование антикоррупционного общественного мнения граждан Центрального Федерального Округа Российской Федерации», осуществляемого Курской областной организацией Общества «Знание» России

при финансовой поддержке Президента Российской Федерации.

В работе конференции приняли участие более 160 человек: ученые и эксперты из России, представители органов государственной власти, местного самоуправления и правоохранительных структур, председатели региональных организаций общества «Знание» России, члены комиссии по региональному развитию, местному самоуправлению и предпринимательству Общественного совета Центрального Федерального округа Российской Федерации, руководители общественных организаций, высших и средних профессиональных учебных заведений из регионов ЦФО РФ, а также Санкт-Петербурга, Новосибирска, Вологды, Ставрополя.

Для власти работать с НКО — не только интересно, но и экономически выгодно. Именно поэтому, практически ни один из серьезных вопросов, касающихся жизни граждан, не проходит без участия представителей НКО. Практика взаимодействия некоммерческих организаций с органами власти в Москве имеет свою специфику. В столице заметно чаще, чем в регионах, отмечаются такие формы как организация и участие в диалоге НКО и власти, обсуждение законодательных инициатив, а также обращение к международным организациям.

Однако отсутствие постоянных источников финансирования НКО делает невозможным планирование антикоррупционной деятельности организации на длительный период. В целом, это приводит к мелкомасштабности и кратковременности реализуемых проектов. Для взаимодействия со структурами гражданского общества необходимо оказание государственной поддержки некоммерческим организациям, вовлеченным в антикоррупционную деятельность (выделение помещений, оказание помощи в оплате коммунальных услуг и др.).

Для выполнения мероприятий по формированию антикоррупционного мировоззрения у населения и активизации антикоррупционной деятельности НКО и учебные организации высшего и среднего профессионального образования могут предложить следующие формы и методы взаимодействия с органами власти:

— организация семинаров, конференций, круглых столов по актуальным проблемам предупреждения и пресечения коррупции, формирование нетерпимости коррупционного поведения и эффективности антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации;

— разработка административных регламентов;

— проведение научно-социологических исследований (мониторинг, анкетирование, опросы);

— введение в образовательный процесс высших и средних профессиональных учреждений курс «Антикоррупционные стандарты поведения»;

- организация повышения квалификации лидеров НКО и актива просветительских организаций;
- развитие эффективных научно-популярных и культурных просветительских программ;
- издание журналов, газет, книг, учебно-методических пособий по противодействию коррупции;
- публикация актуальных материалов в СМИ по антикоррупционной политике государственных органов и общественных институтов;
- организация и участие в обсуждении законодательных инициатив в Межведомственных комиссиях, Общественных советах различного функционального значения;
- участие в формировании тематики конкурсов госзаказов;
- анализ, обобщение и использование в практике наиболее ценного отечественного и зарубежного опыта;
- обращение к органам власти путем протестных акций;
- участие в различных формах диалога представителей НКО, госвласти и бизнеса;

— участие в реализации целевых программ, планов развития территорий, содействие дальнейшей интеграции науки в экономическую систему, росту качества высшего и среднего профессионального образования.

Дальнейшая совместная работа госорганов, органов местного самоуправления, бизнеса и общественного сектора позволит реализовывать новые социально-значимые проекты программы по борьбе и профилактике коррупции, направленные на:

- повышение уровня защищенности граждан от коррупции;
- рост доверия гражданского общества к органам госвласти;
- расширение диалога между обществом, властью и бизнесом;
- обязательное оперативное реагирование органов власти и должностных лиц на информацию о фактах коррупции;
- сокращение масштабов теневой экономики;
- дальнейшее развитие антикоррупционного мировоззрения в обществе и активизацию антикоррупционной деятельности в России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Баркатунов В.Ф., Шаповалов В.Л. Коррупция как угроза национальной безопасности России. Монография. — Курск: Издательство МЭБИК, 2008. — 238 с.
2. Гуров А.И. Коррупция угрожает национальным интересам России // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. М., 2002.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ПРЕСЕЧЕНИЯ
КОРРУПЦИОННЫХ
ПРОЯВЛЕНИЙ:
РЕАЛИИ И ПЕРСПЕКТИВЫ

ЗАКОН О КОРРУПЦИИ: ГДЕ ТАКАЯ КЛЮЧЕВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КАК ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЭКСПЕРТИЗА?

А. А. БОГАТИКОВ

Член Комитета по безопасности предпринимательской деятельности
ТПП РФ, Член Комиссии ТПП РФ по мониторингу и противодействию
противоправным поглощениям предприятий,
доктор экономических наук, профессор

19 декабря 2008 года был принят Государственной Думой, а 22 декабря 2008 года одобрен Советом Федерации Федеральный закон «О противодействии коррупции». В нем дано определение данного феномена и установлены основные принципы противодействия коррупции, изложены правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, предложены меры по минимизации последствий коррупционных правонарушений. Закон является продуктом длительной работы специалистов и экспертов из самых различных сфер социальной жизни и общественных наук, он может трактоваться как правовая основа для устранения данного социального зла из российской действительности.

Излагая его основные положения, мы будем обращать внимание в первую очередь на необходимость их интерпретаций с позиций экономической экспертизы, указывая при этом на недоработки данного законодательного акта в плане практической борьбы с коррупцией. В самом общем виде под такой экспертизой нами понимается исследование экономической деятельности хозяйствующего субъекта, в том числе финансовых операций и показателей, а также процессов их формирования и отражения в бухгалтерском учете; можно говорить об экономической экспертизе операций с собственностью, договоров, программ внедрения и т. д.

В зафиксированном в законе определении коррупции (первая статья) она трактуется как «а) 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; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Данное определение достаточно четко указывает на признаки коррупционных актов, в то же время в нем не отражена их экономическая подоплека; не отмечена, в частности, ключевая роль такой категории, как «собственность». Так, коррупцией может считаться и нарушение прав собственности с использованием административного ресурса, или наоборот, неправомерное утверждение этих прав с опорой на указанный ресурс — закон об этом умалчивает, что, может быть, приемлемо с чисто юридической точки зрения, но что, на наш взгляд, помешает эффективному его применению на практике.

Что касается противодействия коррупции, то оно определяется как «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».

Из закона видно, что «противодействие» представит как более широкая категория, чем «борьба», хотя в процессе его обсуждения высказывались мнения, что именно борьба выявляет и предпосылки коррупции, в то время как противодействие как бы предполагает некое действие, которому предстоит противостоять. Недостаточно, на наш взгляд, учтена роль экономической экспертизы, призванной выявлять зоны коррупциогенности: такая экспертиза на основании мониторинга могла бы четче соотнести правовые нормы с реалиями хозяйственной жизни, что особенно важно в условиях рыночной экономики.

В третьей статье закона перечисляются основные принципы противодействия коррупции в таком порядке: «1) признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; 2) законность; 3) публичность и открытость деятельности государ-

ственных 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».

По нашему мнению, в подпункте 5 социальные и экономические меры следовало бы развести, поставив на первое место экономические. Дело в том, что указанная формулировка скрадывает причинно-следственную связь между экономическим и социальным, достаточно четко разведенную в рамках социально-рыночной экономики. Если учесть, что Российская Федерация провозглашена по Конституции (статья 7) социальным государством, то выделение отдельно экономических, а отдельно социальных мер противодействия коррупции тем более целесообразно.

В четвертой статье «Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции» дается характеристика форм и способов совместной деятельности по изживанию этой глобальной экономической угрозы с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями в целях: «1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям; 2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения; 3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов вещей для проведения исследований или судебных экспертиз; 4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции; 5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией».

Нормы экономического мониторинга за коррупционными действиями здесь не упоминаются, что, на наш взгляд, суживает поле действия данной статьи. Дело в том, что в подобном взаимодействии выясняется, что коррупция в одной стране не может благотворно влиять на развитие экономики в других странах (свидетельством чему служит анализ коррупционной составляющей в газовом конфликте между Украиной и Россией в начале 2009 г.).

Статья пятая «Организационные основы противодействия коррупции» описывает основные функции ветвей власти. Подчеркивается, что в целях обеспечения координации деятельности федеральных

органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по решению Президента Российской Федерации могут формироваться органы по координации деятельности в области противодействия коррупции. Именно они передают данные о совершении коррупционных правонарушений в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

Расшифровка этой процедуры проведена не в полной мере, на наш взгляд, более существенным недостатком является отсутствие описания структуры упоминаемых органов. Если они носят чисто государственный характер — это одно, если же к их деятельности привлекаются структуры гражданского общества — это другое. Мы считаем, что роль, например, такой разветвленной структуры как Торгово-промышленная палата и ее региональные отделения трудно преувеличить в силу координирующих ее функций в развитии промышленного потенциала и всех экономических систем на федеральном уровне и в регионах.

Сегодня Торгово-промышленная палата — не только крупнейшее объединение предпринимателей, но и та неправительственная организация (равно как и авторитетная структура гражданского общества), которая представляет интересы всех слоев, затрагиваемых деятельностью бизнес-сообщества. Палата одной из своих задач видит сбор достоверной информации и анализ положения дел в хозяйственной жизни и страны в целом, и ее регионов. Она уже накопила немалый опыт изживания рейдерства, получивший высокую оценку и бизнес-сообщества, и правительственных структур, и правоохранительных органов. Есть все основания утверждать, что данный опыт в модифицированном виде может и должен быть востребован для противодействия коррупции. Это касается не только результативной экономической экспертизы антикоррупционного законодательства, но и выработки упреждающих мер — Торгово-промышленная палата как никакая другая организация способна выявлять коррупциогенные зоны и предлагать действенные меры по их закрытию.

В шестой статье закона «Меры по профилактике коррупции» прописано, что они осуществляются путем применения следующих основных процедур: 1) формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению; 2) антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; 3) предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установ-

ленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; 4) введение мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также доходах супруги (супруга) и несовершеннолетних детей; 5) внедрение правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность; 6) развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции.

По нашему убеждению, практика противодействия коррупции должна включать меры экономического мониторинга по выявлению коррупциогенных зон — иначе создается впечатление, что коррупция может возникнуть на любом участке профессиональной деятельности с равной вероятностью. О том, что это не так и что коррупция в лице своих носителей мгновенно ориентируется на юридически слабо защищенные, но экономически привлекательные участки (ресурсы, виды бизнеса, активы и т. п.), свидетельствует богатая практика антикоррупционной деятельности, в частности, борьба с постоянно модифицирующимися видами рейдерства. В этом плане должен быть востребован продуктивный опыт федеральной и региональных структур Торгово-промышленной палаты. Применение этого опыта в действенном сотрудничестве с правительственными структурами и правоохранительными органами однозначно повысит ответственность за принимаемые хозяйственные решения, эффективность экономики и за предотвращение экономических преступлений. А главное — такое сотрудничество сделает прозрачными отношения на рынке слияний и поглощений.

Среди выделенных в седьмой статье «Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции» 21 направлении можно определить следующие группы мер и способов: государственная политика в области противодействия коррупции (пункты 1 — 4; в их числе предложение о создании механизмов общественного контроля за деятельностью системы и структур государственных органов); введение антикоррупционных стандартов, включая унификацию прав и ограничений, запретов и обязанностей для государственных служащих (пункты 5 — 6); обеспечение доступа граждан и СМИ к информации о деятельности органов государственной власти (пункты 7 — 11); блок мер экономического характера, которые будут прокомментированы ниже (пункты 12 — 16); формы и средства повышения ответственности и

усиления контроля за решением вопросов обеспечения антикоррупционной политики, включая передачу части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям (пункты 19–21).

В статье восьмой декларируется обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера; во всех 9 ее пунктах, на наш взгляд, желательно было бы четче прописать роль экономической экспертизы в выявлении нарушений указанных обязанностей и взятых на себя обязательств.

Девятая статья характеризует обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений. На наш взгляд, компетентная экономическая экспертиза позволила бы уточнить и указанные обязанности, и детали порядка уведомления относительно случаев обращения каких-либо лиц в целях склонения государственных или муниципальных служащих к совершению коррупционных правонарушений.

Статья десятая характеризует важнейший параметр возникновения трудно выявляемой коррупции. В ее первом пункте указывается: «Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства».

По нашему мнению, понятие «личная заинтересованность» могло бы предстать более конкретизированным в плане выделения особой роли экономического ресурса, провоцирующего коррупционные акты. Да и сам этот ресурс при его адекватной фиксации выступает в качестве лакмусовой бумажки, выявляющей склонность к коррупционному поведению: интерес к противозаконному обогащению является ключевым для удовлетворения и политических амбиций, и не обеспеченной должным уровнем квалификации административной карьеры, и даже участия в пиар-компаниях.

Во втором пункте дана конкретизация личной заинтересованности государственного или муниципального служащего, под которой понимается «возможность получения государственным или муници-

пальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц». Этим не снимается наше уточнение к первому пункту, причем в силу следующей логики: «возможность получения» предполагает и наличие того, кто такую возможность учитывает или даже создает, например, взяткодателя. В этом плане понятие «экономический ресурс» полнее фиксирует наличие именно указанной пары в совершении коррупционного акта.

Мы считаем, что отсутствие подобного понятия (или его аналога) ослабляет фиксацию такого параметра коррупционных актов как их реципрокность (этим научным термином, приобретающим все увеличивающийся вес в современных исследованиях, в общем плане обозначается взаимообмен различных функций, взаимная зависимость, когда причина и следствие меняются местами, равенство воздействий; если обратиться к области социальных наук, то он указывает на взаимно приемлемый сторонами (и считающийся ими эквивалентным обмен товарами и услугами), что отражается и в положениях статьи 11 о порядке предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе. Пять первых положений могут создать впечатление, что конфликт интересов может иметь место лишь в круге взаимодействий внутри того или иного государственного (муниципального) органа управления. Лишь последний шестой пункт как бы выводит проблему за границы этого круга: «В случае, если государственный или муниципальный служащий владеет ценными бумагами, акциями (долями участия, паями в уставных (складочных) капиталах организаций), он обязан в целях предотвращения конфликта интересов передать принадлежащие ему ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Этим пунктом имплицитно (в скрытом виде) предполагается наличие некоего аналога экономической экспертизы, но не зафиксирован в нем важный момент: откуда берется то, что надлежит передать. Понятие «экономический интерес» помогло бы в отыскании источников неправомерного обогащения коррупционера: оно ведь проистекает из реальных обстоятельств

В двенадцатой статье описаны ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора; статья тринадцатая устанавливает ответственность физических лиц, а четырнадцатая — юридических лиц за коррупционные правонарушения.

Если вернуться к пунктам 12–16 статьи 7 «Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции», то обнаружим, что именно в них в наибольшей степени эксплицирована проблематика экономической экспертизы. Пункт 12 ставит акцент на обеспечении добросовестной и открытой конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; этим предполагается, по нашему мнению, имплицитно и знание конкурентной среды в той или иной области хозяйственной деятельности, выявление в ней очагов возможной коррупциогенности. Желательно было бы уточнить позицию того органа, который будет следить за соблюдением указанных добросовестности и открытости. А некоторые функции Торгово-промышленной палаты уже сегодня эффективно покрывают данную потребность.

То же можно сказать и в отношении пункта 1 — «устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности»; следует добавить, что работу по упомянутому устранению должны вести не только государственные контролирующие (и другие) органы, но и структуры гражданского общества.

Пункт 14 ориентирует на «совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе, при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения».

Если переводить довольно абстрактный термин «порядок использования» на язык конкретных мероприятий, то нельзя избежать экономической оценки соответствующих ресурсов; важно в этом плане, по нашему убеждению, то, что указанную оценку должны производить представители не только государственных органов, но и структур гражданского общества. Ключевая роль, на наш взгляд, принадлежит Торгово-промышленной палате Российской Федерации.

Пункт 15 касается повышения уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих; это вполне разумная мера, хотя она требует соотнесенности вклада того или иного служащего с размером вознаграждения, что опять-таки трудно сделать без компетентной экономической экспертизы и мер контроля со стороны структур гражданского общества и неправительственных организаций.

16 пункт предполагает «укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями фи-

нансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом».

Есть все основания утверждать, что соответствующие меры резко повысят свою эффективность при наличии дифференцированной экономической экспертизы, знающей особенности хозяйственной ситуации и экономической конъюнктуры в Российской Федерации и ее субъектах. Хотелось бы добавить, что ситуация с коррупцией в одной стране никак не может положительно сказываться на экономической динамике других стран, и что нельзя «радоваться» ее избыточности у соседа, помня известный афоризм: «Не спрашивай, по ком звонит колокол, он звонит по тебе». Практика деградации хозяйственных связей стран, вышедших из развалившегося СССР, свидетельствует о спра-

ведливости данного наблюдения вплоть до настоящих дней.

Таким образом, в Федеральном законе «О противодействии коррупции» можно зафиксировать наличие определенной лакуны, связанной с передаточным звеном от него к способам воплощения его положений в практику хозяйственной жизни. Название этой лакуны — отсутствие экономической экспертизы в широком смысле данного слова и довольно корректном определении данного понятия. Можно предложить и одну из ключевых структур, которая в состоянии и вправе ее осуществлять: Торгово-промышленная палата со всеми ее региональными подразделениями.

Хотелось бы обсудить причины наличия указанной лакуны, способы восполнения Федерального закона с учетом ее значимости и поставить ряд вопросов практического характера, связанных с его применением во всех практических аспектах хозяйственной жизни Российской Федерации и ее субъектов.

ПРОБЛЕМЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ И ПРЕСЕЧЕНИЯ КОРРУПЦИИ

А. В. КУРАКИН

доцент Московского университета МВД России,
кандидат юридических наук.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации

Аппарат управления России начала 90-х годов XX в. был далек от совершенства. Кардинальное кадровое обновление органов государственной власти самым негативным образом отразилось на качественном составе государственных служащих. Такая ситуация во многом способствовала масштабному распространению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Именно благодаря коррупции в системе государственной службы российская организованная преступность распространила свое влияние на те сектора экономики, которые оказались не по силам зарубежным преступным сообществам. По оценкам МВД России, в современный период организованная преступность контролирует 40 % частных предприятий, 60 % государственных предприятий, от 50 до 80 % банков¹.

В ответ на сложившуюся ситуацию с уровнем коррупции в системе государственной службы Президент РФ подписал Указ «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» (1992). В целях дальнейшего строительства института государственной службы Президент утверждает Положение о федеральной государственной службе (1993).

В 1995 г. принимается закон «Об основах государственной службы Российской Федерации». Вышеназванные акты содержали ряд запретов и ограничений, обусловленных режимом государственной службы, большинство из которых было направлено на предупреждение и пресечение коррупции в ее системе. Это обстоятельство свидетельствует о том, что руководство страны понимало необходимость развития административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Однако следует признать, что внедренные в свое время административно-правовые средства предупре-

ждения и пресечения коррупции в системе государственной службы не в полной мере решали поставленную перед ними задачу.

Коррупция в настоящее время имеет место в различных видах государственной службы. В этой связи есть смысл начать рассмотрение данной проблемы с государственной гражданской службы Российской Федерации. Государственная гражданская служба находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В настоящее время уже сложилась система федеральной государственной гражданской службы и система государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации. Коррупция получила свое распространение как на федеральном, так и на региональном уровне системы государственной гражданской службы Российской Федерации.

В этой связи существует объективная необходимость рассмотрения тех административно-правовых средств, реализация которых может способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации². В настоящее время закон «О государственной гражданской службе РФ» содержит ряд административно-правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции. В частности, Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³ определяет административные запреты, связанные с государственной службой, содержит требования к служебному поведению гражданского государственного служащего и др.

В различных государствах государственным служащим не разрешается совмещать службу в государственном аппарате с занятием различного рода должностей в коммерческих организациях.

Кроме того, не допускаются и различные формы сотрудничества с коммерческими организация-

1 См.: Куракин А.В. Реформирование государственной службы России должно иметь антикоррупционную направленность // Российская юстиция. — 2002. — № 7. — С. 24.

2 См.: Куракин А.В. Административные запреты и проблемы борьбы с коррупцией в системе государственной гражданской службы // Российская юстиция. — 2008. — № 4. — С. 33.

3 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

ми, которые могут извлечь различного рода выгоды из официального положения чиновника⁴. Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, в Германии государственный служащий не вправе заниматься какой-либо предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц⁵. Л.М. Гудошников также отмечает, что государственным служащим Японии запрещено совмещение в других государственных органах в качестве должностных лиц, а также совместительство в качестве консультантов и членов советов фирм и других организаций, имеющих целью извлечение прибыли. Служащие при этом могут быть акционерами подобных предприятий⁶.

В чем-то аналогичные запреты закреплены и в российском законодательстве о государственной службе Российской Федерации.

Для более глубокого исследования обозначенной проблемы, вполне целесообразно обратиться к определению и характеристике правовых запретов. Как отмечает Н.С. Малеин, «...правовые запреты приобретают важнейшее значение в системе законодательства. Внешне запрет может казаться недемократической формой регулирования, в действительности является правовым средством осуществления свободы поведения, поскольку представляет полную и равную для всех свободу за пределами запрета»⁷.

В свою очередь, С. С. Алексеев, исследуя природу правовых запретов, говорит о том, что правовые запреты — необходимый элемент обеспечения правопорядка. С их помощью обеспечивается закрепление общественных отношений, определяются важнейшие стороны государственной и гражданской дисциплины, непреложный минимум нравственных требований, границы дозволенного и недозволенного в поведении граждан, действия государственных органов⁸.

А.Г. Братко отмечает, что запреты по своей сущности — это государственно-властные веления, основная цель которых — предотвратить возможные нежелательные действия, которые могут при-

4 См.: Карагодин Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // *Международная экономика и международные отношения*. — 1993. — № 2. — С. 78.

5 См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба (законодательный опыт Германии) // *Советская юстиция*. — 1993. — № 16. — С. 21.

6 См.: Гудошников Л.М. Система государственной службы в Японии // *Советское государство и право*. — 1971. — № 2. — С. 131.

7 См.: Малеин Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // *Государство и право*. — 1994 — № 6. — С. 23.

8 См.: Алексеев С.С. Правовые запреты в структуре советского права // *Правоведение*. — 1973. — № 5. — С. 43.

чинить общественным интересам⁹.

Обобщение вышеизложенного позволяет сделать вывод о том, что административные запреты в системе государственной службы — это закрепленные нормами административного права предписания, не позволяющие чиновнику совершать закрепленные законом действия под угрозой применения мер государственного принуждения. Административные запреты объективно присущи режиму государственной службы. Как отмечается в литературе и научно-практических комментариях, назначение запретов в системе государственной службы состоит в том, чтобы обеспечить эффективную профессиональную деятельность по исполнению полномочий государственных органов, установить препятствия возможному злоупотреблению государственных служащих, создать условия для независимости служебной деятельности и вместе с тем гарантировать осуществление государственными служащими гражданских прав¹⁰.

Административные запреты практически всегда закрепляются в императивной форме и содержат указания не совершать действия, которые описаны соответствующей нормой права.

В 90-е годы XX в. административные запреты и ограничения в системе гражданской службы содержались в Указе Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»¹¹, Указе Президента РФ от 22 декабря 1993 г. «Об утверждении положения о федеральной государственной службе»¹², Федеральном законе от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации»¹³ и др.

В ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»¹⁴ закреплено, что гражданскому служащему запрещается: участвовать на платной осно-

9 См.: Братко А.Г. Запреты в советском праве. — Саратов, 1979. — С. 7.

10 См.: Комментарий к Федеральному закону от 31 июля 1995 г. «Об основах государственной службы Российской Федерации» и законодательству о государственной службе зарубежных государств / Отв. ред. Л.А. Окуньков. — М., 1999. — С. 71; Комментарий к Федеральному закону «О гражданской службе Российской Федерации» и законодательству о гражданской службе зарубежных государств / Отв. ред. А.Ф. Ноздрачев. — М., 2005. — С. 151.

11 См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ. — 1992. — № 17. — Ст. 923.

12 См.: *Собрание актов Президента и Правительства РФ*. — 1993. — № 52. — Ст. 5073.

13 См.: *Собрание законодательства РФ*. — 1995. — № 39. — Ст. 2990

14 См.: *Собрание законодательства РФ*. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

ве в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом; осуществлять предпринимательскую деятельность; приобретать в случаях, установленных федеральным законом, ценные бумаги, по которым может быть получен доход; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе, в котором он замещает должность гражданской службы, если иное не предусмотрено законом; выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории Российской Федерации за счет средств физических и юридических лиц, за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями; использовать в целях, не связанных с исполнением должностных обязанностей, средства материально-технического и иного обеспечения, другое государственное имущество, а также передавать их другим лицам; разглашать или использовать в целях, не связанных с гражданской службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей; прекращать исполнение должностных обязанностей в целях урегулирования служебного спора и др.

Особо следует сказать о подарках. Государственный гражданский служащий не вправе получать вознаграждения в связи с исполнением должностных обязанностей 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 ГК РФ¹⁵.

Часть 1 ст. 575 ГК РФ «Запрещение дарения» определила, что государственные служащие и служащие муниципальных образований имеют право на принятие обычных подарков в связи с их должностным

положением или в связи с исполнением служебных обязанностей, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. Как видим, имеет место противоречие между положениями ГК РФ (ст. 575) и УК РФ. В УК РФ не оговорен минимальный размер взятки (ст. 290 УК РФ). Следует сказать, что уголовное законодательство Российской империи не придавало никакого значения стоимости предмета взятки как обстоятельству, способному влиять на тяжесть ответственности¹⁶.

Если вспомнить историю, то необходимо сказать, что в Уложении «О наказаниях уголовных и исправительных» прямо указывалось, что ответственность наступает, в любом случае, сколько бы мало значительной ни была сумма денег или цена вещей, полученных лихоимцем¹⁷.

Н.А. Неклюдов писал, что «... дар дается обыкновенно по собственному почину дарителя, и нельзя ставить в вину служащему ту или другую случайную стоимость одного даже с точки зрения ущерба лиходателя. Трудно сказать, что вреднее: крупное ли мздоимство, падающее на лиц более или менее состоятельных, или же мелкое взяточничество, берущее мзду с беднейшего люда»¹⁸.

Анализ юридической литературы показывает, что имеет место точка зрения, что пять минимальных размеров оплаты труда — это та граница, которая разделяет подарок и взятку¹⁹.

Б.В. Волженкин говорит о необходимости разграничения взятки и «обычного подарка». По его мнению, если материальная ценность полученного в знак внимания предмета явно малозначительна (букет цветов, коробка конфет и т.п.), и со стороны вручившего его это — сугубо знак признательности, благодарности, то следует говорить лишь о должностном проступке, не достигшем той степени опасности, которая требуется для преступления²⁰.

О подарке не представляется возможным говорить, если этот подарок вымогается должностным лицом под угрозой совершения действия (бездействия), влекущего нарушение законных интересов взяткодателя, или путем умышленной постановки последнего

16 Там же.

17 См.: Уложение «О наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. — 6-е изд., пересмотр. и доп. — СПб.: Изд. Н.С. Таганцева, 1889.

18 См.: Неклюдов Н.А. Взятничество и лихоимство // Юридическая летопись. — 1890. — Июнь. — С. 515; Фейербах П. О подкупе // Журнал гражданского и уголовного права. — СПб., 1884. — Кн. 6. — С. 63.

19 См.: Комментарий к Уголовному кодексу России / Под ред. А.В. Наумова. — М., 1996. — С. 701.

20 См.: Волженкин Б.В. «Обычный подарок» или взятка? // Законность. — 1997. — № 4. — С. 25.

15 См.: Волженкин Б.В. Служебные преступления. — М., 2000. — С. 135.

в такие условия, когда он вынужден вручить «подарок» для обеспечения своих правоохраняемых интересов. «Обычный подарок», не влекущий никакой ответственности как для должностного лица, его принявшего, так и для вручившего подарок лица, отличается от взятки не только относительно небольшим размером²¹.

А.Ф. Ноздрачев отмечает, что, несмотря на запрет государственным служащим получать вознаграждения от физических и юридических лиц, государственные служащие не лишаются возможности принимать знаки внимания в соответствии с общепризнанными нормами вежливости и гостеприимства и такого же рода сувениры при проведении протокольных и иных официальных мероприятий²².

Н.А. Неклюдов полагал, что взятка всегда должна носить характер подкупа и что ее необходимо отличать от дара, «...даже в том случае, если бы законодательство признавало необходимым возбранить служащим прием каких бы то ни было проявлений благодарности и признательности, то и тогда нарушение сего формального запрета не могло бы быть рассмотрено как взятничество, а могло бы составить лишь дисциплинарный проступок, преследуемый или безусловно, или с известными ограничениями»²³.

Статья 575 ГК РФ не оговаривает условий правомерности получения государственным служащим подарков, за исключением суммы подарка. Поэтому в законодательстве о государственной службе дополнительно следует оговорить ряд обстоятельств, касающихся порядка получения подарков. Необходимо, чтобы вручение происходило официально, подарок должным образом был обоснован, руководитель служащего поставлен в известность о факте вручения подарка. Данные положения в определенной степени могли бы снять ряд проблемных вопросов, связанных с рассматриваемым запретом²⁴.

В этой связи перед ратификацией Конвенции Совета Европы «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию» было бы вполне оправданно исключить из ст. 575 ГК РФ предписания, допускающие дарение государственным служащим обычных подарков, стоимость которых не превышает пять установленных законом минимальных размеров оплаты труда, в связи с их должностным положением или исполнением ими служебных обязанностей.

21 См.: Волженкин Б.В. Указ. раб. — С. 25; Куракин А.В. Административно-этические проблемы получения подарков государственным служащими // Международный семинар по проблемам полицейской этики. — М., 2002. — С. 93-98.

22 См.: Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. — М., 1999. — С. 249.

23 См.: Неклюдов Н.А. Указ., — С. 516.

24 См.: Волженкин Б.В. «Обычный подарок» или взятка? // Законность. — 1997. — № 4. — С. 25.

Закон «О государственной гражданской службе» говорит о том, что если гражданский служащий владеет приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций), и это может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с гражданским законодательством Российской Федерации.

Следует сказать, что данное предписание закона должным образом не обеспечено соответствующим правовым и организационным механизмом (глава 53 ГК РФ). Для создания должного правового режима, передачи государственным служащим в доверительное управление ценных бумаг, долей в уставных капиталах организаций необходимо принять специальный закон «О передаче в доверительное управление имущества государственных служащих» или дополнить ГК РФ необходимыми предписаниями. В частности, в соответствующем законодательном акте целесообразно предусмотреть публично-правовые гарантии сохранности имущества государственного служащего, которое им передано в доверительное управление. Также необходимо предусмотреть иные специфические моменты правового регулирования доверительного управления имуществом государственного служащего, которые остались за раками ГК РФ.

Для обеспечения исполнения данного закона, а также соответствующего предписания Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁵, необходимо предусмотреть меры дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности.

Как отмечал О.Э. Лейст, запрет часто сформулирован как описание правонарушения и определение санкций за его совершение²⁶. Закон «О государственной гражданской службе» закрепляет положение о том, что за несоблюдение запретов, связанных с государственной службой, устанавливается ответственность (п. 4 ст. 17). Однако закон не содержит прямых указаний на применение дисциплинарных взысканий за нарушение запретов, связанных с гражданской службой. Данный вывод основывается на анализе ст.ст. 37 и 57 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁷.

Санкция за нарушение предписаний, касающихся запретов, обусловленных государственной службой,

25 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

26 См.: Лейст О.Э. Санкции и ответственность по советскому праву. — М., 1981. — С. 35.

27 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

содержится в ст. 33 Закона «О государственной гражданской службе». В данной статье определяются общие основания прекращения служебного контракта, освобождения от замещаемой должности гражданской службы и увольнения с гражданской службы. Среди данных оснований — нарушение запретов, связанных с гражданской службой (п.14). Данный подход представляется не совсем правильным.

В этой связи для обеспечения реализации запретов, связанных с режимом гражданской службы, целесообразно закрепить в ст. 37 закона «О государственной гражданской службе РФ» положение о том, что в случае нарушения служащим запретов, связанных с гражданской службой, к нему применяется такое дисциплинарное наказание, как освобождение от занимаемой должности гражданской службы. А если данное нарушение имеет отягчающие вину обстоятельства, то к служащему применяется такое наказание, как увольнение с гражданской службы. Данное положение подняло бы значение соответствующих запретов и тем самым способствовало бы противодействию коррупции в системе государственной службы.

Необходимо сказать, что запреты, обусловленные режимом государственной службы, в некоторых государствах касаются и близких родственников соответствующего чиновника. В частности, в США декларации о доходах и имуществе в том же режиме, что и сам чиновник, подает его супруга (супруг), запреты касаются также получения близкими родственниками подарков, трудовой деятельности супруга и других близких родственников чиновника и др.²⁸

Приходится констатировать, что в настоящее время Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»²⁹ практически не изменил порядок предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственного служащего. Контроль за имущественным положением государственного служащего по-прежнему осуществляется в отношении самого служащего и не распространяется на его супруга и близких родственников. В связи с этим было бы вполне целесообразно распространить контроль за имущественным положением близких родственников лиц, которые замещают определенные должности в государственном аппарате. Круг этих должностей должен определяться Указом Президента.

В органах государственной власти свою трудо-

28 См.: Николайчик В.М. Правовое регулирование этики официальных лиц в США // США: экономика, политика, идеология. — 1998. — № 5. — С. 88; Куракин А.В. Административные запреты и ограничения как средство противодействия коррупции в системе государственной службы // Административное и муниципальное право. 2008. № 1. — С. 25.

29 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

вую деятельность осуществляют не только государственные служащие, но и лица, которые не имеют такого статуса. В этой связи в настоящее время необходимо распространение запретов, связанных с государственной службой, на работников органов государственной власти, которые не имеют статуса государственного служащего. Отсутствие соответствующего режима создает реальную возможность для коррупционного поведения с их стороны. В соответствии с этим было бы вполне оправдано распространить некоторые запреты, связанные с режимом государственной службы, на работников, которые не имеют статуса государственного служащего³⁰.

Как следует из сущности запретов, административные запреты, обусловленные режимом государственной службы, сводятся к тому, что они выражают отрицательную правовую мотивацию, предполагают снижение негативной активности, направлены на защиту общественных отношений, т. е. выполняют охранительную функцию, сообщают об уменьшении объема возможностей и т.д.³¹

Таким образом, суть запретов, обусловленных режимом государственной службы, состоит в том, что соответствующие права гражданина ему не предоставляются, пока он состоит на государственной службе³². Как верно отмечает В.Е. Чиркин, запреты, обусловленные государственной службой, поступающий на службу принимает на себя добровольно. Как и другие ученые, В.Е. Чиркин указывает, что запреты призваны обеспечить высокий моральный облик государственного служащего, его политическую беспристрастность при исполнении им служебных обязанностей, независимость, препятствовать злоупотреблениям и коррупции³³.

В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»³⁴ появился административный запрет, суть которого сводится к тому, что гражданин после увольнения с гражданской службы не вправе замещать в течение 2 лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора

30 См.: Миньковский Г.М. Проблемы правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993. — С. 14.

31 См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения как парные юридические категории // Правоведение. — 1995. — № 1. — С. 4.

32 См.: Манохин В.М. Служба и служащий в Российской Федерации: правовое регулирование. — М., 1997. — С. 175.

33 См.: Чиркин В.Е. Современное государство. — М., 2001. — С. 401.

34 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 2063.

в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности; разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей (ст. 17).

Однако следует сказать, что данные предписания закона ничем не охраняются. В этой связи в целях создания административно-правового механизма, не позволяющего государственному гражданскому служащему осуществлять трудовую деятельность в коммерческих организациях по истечении установленного законом срока, целесообразно предусмотреть меры гражданско-правовой ответственности. Меры ответственности могут состоять в виде пожизненного лишения льгот, которые предоставлены гражданину в связи со статусом государственного служащего. Кроме того, вполне возможно предусмотреть исключение из общего трудового стажа государственной службы. Названные санкции должны применяться судом.

Согласно закону «О государственной гражданской службе» служащий вправе с предварительным уведомлением представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов (ч. 2 ст. 14). Как отмечает А. А. Гришковец, для обеспечения данного права необходимо нормативно определить форму уведомления. Данное уведомление должно содержать сведения о деятельности, которую собирается осуществлять служащий (консультации, преподавательская деятельность), форму и порядок оплаты, срок, в течение которого служащий собирается осуществлять соответствующую деятельность³⁵.

По нашему мнению, требуется уточнение ч. 2 ст. 14, связанной с правом гражданского служащего с предварительного уведомления представителя нанимателя выполнять иную оплачиваемую работу, если это не повлечет за собой конфликт интересов. Необходимо сказать, что принцип уведомления не предполагает по своей сути получение какого-либо согласия со стороны представителя нанимателя, кроме того, в законе не указано, в какой форме это уведомление должно быть реализовано. Существующее предписание может послужить дополнительным основанием для конфликта между гражданским служащим и представителем нанимателя и др.

Содержащиеся в законе императивные запреты на

35 См.: Гришковец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004. — С. 30.

занятие предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, как показывает практика, достаточно часто не работают в силу объективных и субъективных моментов. В законодательстве о государственной службе было бы вполне оправданно предусмотреть определенную возможность для незначительной, менее оплачиваемой категории государственных служащих совмещение в той или иной форме своей основной работы с участием в некоторых коммерческих организациях, не имеющих прямого или косвенного отношения к его служебной деятельности. Данная практика имеет место в некоторых государствах, в частности, США и Канаде³⁶.

Для большинства государственных служащих запрет на такое участие должен быть сохранен. Несомненно, круг должностей, входящих в ту или иную группу, нуждается в детальной проработке, причем такое совмещение не должно порождать конфликт интересов на государственной службе и должно быть поставлено в жесткий правовой режим. В целях совершенствования реализации запретов в системе государственной службы целесообразно учесть в данном вопросе опыт Казахстана. Как отмечает М.Т. Какимжанов, 8 июля 2005 г. в Закон Республики Казахстан «О государственной службе» внесены предписания, запрещающие поступление на государственную службу лиц, совершивших коррупционные преступления³⁷.

Данное положение заслуживает внимания. В этой связи есть смысл в Федеральном законе от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»³⁸ закрепить положение, согласно которому на государственную службу не имеют право поступать лица, которые ранее наказывались за коррупционные преступления или иные правонарушения коррупционного характера. Перечень таких деяний должен быть определен федеральным законом. Кроме того, ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе РФ» целесообразно дополнить еще одним запретом. В частности, предлагается ввести запрет на прием в течение 2 лет бывших учредителей или руководителей коммерческих организаций на государственную службу в органы исполнительной власти, которым ранее были

36 См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России: зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейский по совместительству. — М., 2000. — С. 4; Ермилин И. Законодательство Канады: что такое «конфликт интересов»? // Советская юстиция. — 1990. — № 23. — С. 28.

37 См.: Какимжанов М.Т. Вопросы реализации антикоррупционной политики в Республике Казахстан на современном этапе // Актуальные вопросы административно-правового регулирования в современной России. — М., 2008. — С. 224.

38 См.: Сборник законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

подконтрольны соответствующие коммерческие организации. Данный запрет было бы целесообразно распространить и на близких родственников соответствующего лица.

Административные запреты имеют большое значение в административно-правовом механизме противодействия коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Между тем, снизить уровень коррупции исключительно с помощью данных административно-правовых средств нельзя. Административные запреты, обусловленные режимом государственной службы, в определенной степени могут лишь сдерживать коррупционную составляющую в деятельности чиновника. В литературе отмечается, что, кроме сдерживания негативной активности государственных служащих, необходимо побуждать их к активной позитивной деятельности, направленной на удовлетворение интересов личности, общества и государства³⁹.

Кроме того, как отмечает А. В. Малько, в настоящее время не обойтись без юридических стимулов, которые призваны заинтересовать и поднять правовое поведение сотрудников государственного аппарата на более высокий уровень, который будет отвечать потребностям общества и государства⁴⁰.

Одним из административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы вообще и государственной гражданской службы в частности становится институт аттестации. Данный институт является многоаспектным административно-правовым средством в механизме правового регулирования государственно-служебных отношений.

Аттестация при ее правильном проведении может способствовать выявлению коррупционной составляющей в служебной деятельности государственных служащих.

Как отмечает И.А. Базилевский, определение качеств, которыми обладает «государственный» человек, во все времена оставалось неперменным атрибутом технологии власти и управления. Еще в древние времена, когда управление приобрело форму искусства, появилась потребность в наиболее точном выявлении способностей кандидатов для исполнения тех или иных государственных функций⁴¹.

В связи с этим актуально высказывание Сокра-

та, который отметил: «Целые государства погибали и будут погибать, если не научатся отличать хороших людей от плохих»⁴².

Объективная необходимость оценки служащих постепенно привела к формированию института аттестации в системе государственной службы. С момента создания института аттестации прошло достаточное количество времени⁴³. Однако проблема аттестации как процедуры в механизме прохождения государственной службы не потеряла своей актуальности. В этой связи не случайно, что в научной литературе по рассматриваемой проблематике по-разному оценивается роль и значение аттестации в механизме регулирования государственно-служебных отношений.

М. Джордж, исследуя институт аттестации государственных служащих в Англии, отмечает, что основная цель кадровой аттестации — упорядочение сферы труда, четкое определение персональных обязанностей каждого чиновника, выявление его сильных и слабых сторон. Кроме того, аттестация помогает руководителям находить талантливых работников, принимать объективные решения о назначениях и вознаграждениях⁴⁴.

С приведенными оценками аттестации следует согласиться, но в то же время отметить, что аттестация, кроме всего вышесказанного, должна способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Аттестация государственных служащих как форма корпоративного контроля должна занимать важное место в механизме административно-правового регулирования государственной службы, а также является важным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. История развития института аттестации позволяет сказать, что данный институт далеко не сразу утвердился как необходимый элемент государственно-служебных отношений.

Исследование показывает, что институт аттестации изначально складывался в системе военной службы. Как отмечают специалисты, аттестация кадров стала проводиться в XIX в. в структурах военного ведомства, а затем утвердилась и в системе гражданской службы. Военные историки, занимавшие-

39 См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. — М., 2004. — С. 228.

40 См.: Малько А.В. Правовые стимулы и правовые ограничения в сфере государственной службы // Правовая наука и реформа юридического образования. — Воронеж, 1995. — С. 112.

41 См.: Базилевский И.А. Аттестация государственно-го служащего: подготовка и проведение // Бюллетень Министерства юстиции РФ. — 2000. — № 2. — С. 55

42 См.: Словарь исторический. — М., 2000. — С. 39; Цит. по: Базилевский И.А. Аттестация государственного служащего: подготовка и проведение // Бюллетень Министерства юстиции РФ. — 2000. — № 2. — С. 55.

43 См.: Чиненный С. Аттестация и чиновничество в Русской армии // На боевом посту. — 2000. — № 3. — С. 29.

44 См.: Джордж М. Аттестация государственных служащих в Англии // Человек и труд. — 2001. — № 3. — С. 13.

ся исследованием института аттестации, констатируют, что «... стройная система аттестации офицерских кадров, сложившаяся в армии России к середине XIX в., постоянно совершенствовалась и была направлена на поддержание качественного состава военных кадров. Важность этого мероприятия особо подчеркивалась на страницах «Военного сборника» в 1911 г. Аттестация имела целью очистить армию от лишних, ненужных и, следовательно, вредных (в волевом, умственном или физическом) отношений, облегчить выдвижение в первые ряды сильных и способных»⁴⁵.

Именно такие цели ставил перед собой институт аттестации. В настоящее время институт аттестации, помимо оценки профессиональных качеств государственного служащего, должен выполнять и ряд других задач, обусловленных поддержанием режима законности и дисциплины в системе государственной службы Российской Федерации.

Аттестация государственных служащих должна стать одним из основных административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

В свое время Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»⁴⁶ предписывал руководителям органов власти и управления провести в течение 1992 г. аттестацию всех государственных служащих, максимально используя ее возможности для укрепления государственного аппарата, улучшения работы по подбору, подготовке и расстановке кадров, а также предупреждения коррупции. Исходя из содержания Указа Президента, который до недавнего времени сохранял свою юридическую силу⁴⁷, аттестация должна была внести свой вклад в дело борьбы с коррупцией в системе государственной службы.

Действующее законодательство, регламентирующее общественные отношения, складывающиеся в связи с проведением аттестации, не ставит перед ней задачу борьбы с коррупцией в системе государственной службы. Так, ст. 48 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁴⁸ закрепляет поло-

жение о том, что аттестация гражданского служащего проводится в целях определения его соответствия замещаемой должности гражданской службы.

Задачи аттестации в различных видах государственной службы — это определение соответствия служащего занимаемой должности. На наш взгляд, к данной задаче было бы вполне правильно добавить задачу предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Говоря о правовом регулировании аттестации, необходимо сказать, что детально механизм проведения аттестации определяется не законодательными актами о соответствующем виде государственной службы, а подзаконными нормативными правовыми актами.

Детально административно-правовой механизм проведения аттестации в системе государственной гражданской службы определяется в Положении о проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации⁴⁹. Кроме того, в большинстве федеральных органов исполнительной власти порядок аттестации гражданских служащих определяется соответствующими нормативными правовыми актами.

В частности, в Росприроднадзоре порядок аттестации определяется приказом Федеральной службы по надзору в сфере природопользования от 27 декабря 2007 г. № 592 «Об утверждении положения о порядке проведения аттестации и порядке сдачи квалификационного экзамена федеральными государственными гражданскими служащими Федеральной службы по надзору в сфере природопользования»⁵⁰. В Федеральном агентстве по управлению особыми экономическими зонами порядок аттестации гражданских служащих определяется приказом Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами от 5 июня 2007 г. № П/0073 «О порядке сдачи квалификационного экзамена и проведения аттестации государственных гражданских служащих Федерального агентства по управлению особыми экономическими зонами»⁵¹.

Что касается иных категорий государственных служащих, то вопросы проведения их аттестации регулируются различными нормативными правовыми актами в зависимости от вида государственной службы.

В системе правоохранительной службы механизмы аттестации детально определяются целым рядом

45 См.: Чиненный С. Аттестация и чинопроизводство в Русской армии // На боевом посту. — 2000. — № 3. — С. 29; Коровин В.М. Аттестация офицерских кадров в Российской армии // Право в Вооруженных Силах. — 2003. — № 6. — С. 8-12.

46 См.: Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. — 1992. — № 17. — Ст. 923.

47 Указ Президента РФ от 4 апреля 1992 г. «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» утратил юридическую силу 28 июня 2005 г. в связи с изданием Указа Президента России от 28 июня 2005 г. // Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 28. — Ст. 2865.

48 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31.

— Ст. 3215.

49 См.: Собрание законодательства РФ. — 2005. — № 6. — Ст. 437.

50 См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2008. — № 10.

51 См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2007. — № 34.

нормативных правовых актов. Так, в системе МВД России порядок проведения аттестации определен в приказе МВД России от 21 декабря 1992 г. № 467 «Об утверждении Положения о порядке проведения аттестационной работы в системе МВД России»⁵². Механизм аттестации государственных гражданских служащих в системе МВД России регулируется приказом МВД России от 17 марта 2008 г. № 245 «Об утверждении регламента работы аттестационной комиссии МВД России по вопросам федеральной государственной гражданской службы»⁵³. Несмотря на то, что по вопросу аттестации в системе государственной службы в настоящее время принято большое количество подзаконных нормативных правовых актов, предусмотренные в них правила в своем большинстве идентичны, а имеющиеся отличия не столь принципиальны.

Тем не менее было бы лучше, если бы порядок проведения аттестации государственных служащих был единым для всех государственных служащих и содержался в отдельном федеральном законе, скажем «Об основах аттестации в системе государственной службы Российской Федерации».

Необходимо сказать, что в настоящее время институт аттестации в системе государственной службы необходимо рассматривать максимально широко и использовать ее возможности не для сведения личных счетов с аттестуемым служащим, а для предупреждения и пресечения коррупции, а также укрепления законности и дисциплины в системе государственной службы Российской Федерации.

В этой связи следует согласиться с Ю.Н. Стариловым, который отметил, что аттестация государственных гражданских служащих в более широком понимании, чем это закреплено в законе, решает следующие задачи: обеспечение законности в системе государственной службы; создание профессионального корпуса государственных служащих; установление служебного соответствия государственного служащего занимаемой должности или выполняемой работе; выявление перспектив применения потенциальных способностей и возможностей государственного служащего; определение необходимости повышения квалификации, профессиональной подготовки или переподготовки государственного служащего; применение к государственному служащему мер юридической ответственности и поощрения за успехи в выполнении служебных обязанностей; предупреждение и пресечение правонарушений и коррупции в системе государственной службы⁵⁴ и др.

52 См.: Бюллетень текущего законодательства МВД России. — Вып. 2. Ч. II. — М., 1992.

53 См.: Документ официально опубликован не был.

54 См.: Старилов Ю. Н. Государственная служба: теоретико-правовое исследование. — Воронеж, 1996. — С.

Основное в аттестации как средстве предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы — это комплексная оценка служащего на основании реальных показателей его служебной деятельности⁵⁵.

В литературе, посвященной проблеме аттестации государственных служащих, достаточно точно отмечается, что важным в механизме аттестации является процедура ее проведения, индивидуальный подход, объективность, внимательное отношение не только к тому, что скажут члены аттестационной комиссии, но и то, что доложит сам аттестуемый сотрудник по вопросам, которые возникают в ходе аттестации⁵⁶.

Необходимо нормативно закрепить, что аттестация государственных служащих вообще и государственных гражданских служащих в частности, является одним из административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Аттестация должна быть обязательным элементом в организации государственно-служебных правоотношений, а также одним из административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции во внутрислужебных отношениях.

Данная цель аттестации должна быть закреплена в нормативных правовых актах, регламентирующих отношения, связанные с ее проведением. Следует сказать, что в практике регулирования государственной службы к институту аттестации относятся далеко не однозначно, а правоохранные аспекты аттестации практически вообще не оцениваются.

Как отмечают М. Чекалев и И. Ключина, результаты аттестации сказываются лишь на весьма ограни-

302; Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 56.

55 См.: Горбачев А.И. Теория и организация государственной службы: Альбом схем. — М., 2001. — С. 35; Куракин А.В., Арутюнов К.Г. Аттестация государственных служащих: понятие и сущность // Право и государство: теория и практика. — 2005. — № 3. — С. 144.

56 См.: Базилевский И.А. Реформа государственной гражданской службы Российской Федерации // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. — 1999. — № 1. — С. 73; Колесникова В.И. Административно-правовые основы аттестации государственных служащих: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 14; Киржиманов М.Г. Правовые основы подбора кадров государственных служащих, их аттестации и повышения квалификации: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2003. — С. 15; Старилов Ю.Н. Указ. раб. — С. 302; Ноздрачев А.Ф. Государственная служба. — М., 1999. — С. 381; Кадровый потенциал государственной службы: оценка и аттестация. — М., 2002. — С. 3; Букин А.М. Организационно-правовые основы служебного аттестования кадров органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1988. — С. 12.

ченном числе лиц — не более 3-5 % аттестуемых⁵⁷. Это вполне объясняет, почему имеет место такое формальное отношение к аттестации среди ее участников.

Как указывалось, в настоящее время нет единого нормативного правового акта в форме федерального закона, который регламентировал бы порядок проведения аттестации государственных служащих. Такое положение дел в настоящее время уже нельзя признать удовлетворительным. Имеющаяся нормативно-правовая база по вопросу проведения аттестации государственных служащих, а также сложившаяся практика проведения аттестации не в полной мере отвечают современным требованиям, обусловленным предупреждением и пресечением коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Приходится признать, что в нормативных правовых актах, посвященных вопросам аттестации, недостаточно точно определен статус участников аттестационного процесса, не прописан механизм их ответственности, практически не используются возможности независимых экспертов при проведении аттестации государственного служащего. Относительно участия экспертов в ходе проведения аттестации необходимо сказать, что отношение к участию экспертов в аттестационном производстве далеко не однозначное. В научной литературе говорится о том, что участие эксперта в ходе аттестационного производства можно также понимать и как участие общественности, а именно, присутствие общественного мнения в сугубо аппаратном мероприятии⁵⁸.

Следует согласиться с тем, что участие эксперта может повысить социальное и профессиональное значение аттестации государственных служащих и тем самым способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Независимый эксперт поможет не предвзято, а объективно подойти к оценке аттестуемого служащего. Необходимо сказать, что до недавнего времени предусматривалась возможность привлекать к участию в аттестации экспертов. Однако подобная практика реально отсутствовала. Для того, чтобы эксперт был полноценным участником процесса аттестации, необходимо детально закрепить его статус, а также определить меры и степень его ответственности.

57 См.: Чекалев М., Ключина И. Еще раз к вопросу о технологии проведения аттестации // Управление персоналом. — 2000. — № 5. — С. 30.

58 См.: Митин А.Н. Аттестация государственных служащих — гильотина или новый стимул? / Материалы круглого стола «Аттестация государственных служащих — гильотина или стимул» // Чиновникъ. — 2001. — № 2. — С. 36; Арутюнов К.Г. Административно-правовое регулирование аттестации сотрудников органов внутренних дел в Российской Федерации: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2005. — С. 56.

Является догмой то обстоятельство, что объективная оценка государственного служащего — важная часть кадровой политики в системе государственной службы. Как отмечает Ю.А. Розенбаум, «... в прошлом аттестация сводилась к формально-бюрократической процедуре, нередко позволяющей руководителю избавиться от неугодных ему работников, свести с кем-либо личные или групповые счеты». В 1998 г. Ю.А. Розенбаум отмечал, что серьезных преобразований в системе оценки персонала аппарата государственных органов пока не произошло. Поэтому не получает должного развития аттестация государственных служащих и мало что слышно об объявлении конкурсов на замещение государственных должностей, хотя о многих вакансиях известно. Все это сказывается прежде всего на качестве государственного аппарата, непомерно раздутого и малокомпетентного⁵⁹.

Вышеперечисленные и некоторые другие обстоятельства не позволяют внедрить современные оценочные технологии в процедуру аттестации государственных служащих, а также осуществить дифференцированный подход при оценке личностных и профессиональных качеств государственного служащего⁶⁰.

В связи с этим институт аттестации как формы контроля в системе государственной службы пока еще не является достаточно эффективным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Необходимо сказать, что процедуры аттестации следует увязывать с целым рядом других процедур, обусловленных прохождением государственной службы, а именно: аттестацию следует увязывать с осуществлением сдачи квалификационных экзаменов, проведением конкурсов, реализацией мер юридической ответственности, поощрений, а также осуществлением в целом кадровой политики в системе государственной службы Российской Федерации.

В настоящее время процедуры, обусловленные режимом прохождения государственной службы, практически не используются. Мы можем видеть, как избранный или назначенный руководитель привлекает в аппарат управления людей, как правило, не подготовленных для государственной службы, попросту своих друзей и т. п. Подобная ситуация создает конфликт интересов на государственной службе, разрешать который никто не спешит, а также способствует коррупции. О какой аттестации можно говорить

59 См.: Розенбаум Ю.А. Проблемы оценки государственного служащего // Государство и право. — 1998. — № 8. — С. 24.

60 См.: Митин А.Н. Аттестация государственных служащих — гильотина или новый стимул? / Материалы круглого стола «Аттестация государственных служащих — гильотина или стимул» // Чиновникъ. — 2001. — № 2. — С. 36.

при таком способе комплектования кадров в различных видах государственной службы Российской Федерации⁶¹.

Как утверждает А.Н. Митин, выход из этой ситуации только один — исключить «блат» в процессе приема граждан на государственные должности⁶².

В целом ряде зарубежных государств большое внимание уделяется разработке должностных стандартов и методике экзаменационного и аттестационного процесса. К данной работе привлекаются ученые различных специальностей. В целях отбора кандидатов на государственную службу в США, Англии, Японии и ряде других государств применяются тестирование, письменные экзамены, собеседование и другие процедуры⁶³.

Данный опыт заслуживает изучения. Связано это с тем, что подбор служащих должен осуществляться на основе всесторонней оценки личности, в том числе с применением тестирования, а также полиграфа, возможности которого позволяют выявить коррупционные устремления кандидата на государственную службу. Возможно также в перспективе предусмотреть использование полиграфа и при проведении аттестации государственного служащего. В завершение рассмотрения административно-правовых аспектов аттестации в системе государственной службы следует отметить, что названные положения, если их внедрить в механизм проведения аттестации, могли бы в определенной степени способствовать укреплению государственно-служебных отношений и тем самым способствовать предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

Институт поощрения также должен быть эффективным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Т. Гоббс, размышляя над обязанностями государства, отмечает, что «...цель награждений достигнута, если люди хорошо и с минимальными затратами общественных средств послужившие государству, так хорошо награждаются, что этим создается для других стимул честно и верно служить государству и приобретать те знания, которые сделали бы их способными служить еще лучше»⁶⁴.

61 См.: Митин А.Н. Аттестация государственных служащих — гильотина или новый стимул? / Материалы круглого стола «Аттестация государственных служащих — гильотина или стимул» // Чиновник. — 2001. — № 2. — С. 36.

62 Там же.

63 См.: Карагодина Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Международная экономика и международные отношения. — 1993. — № 2. — С. 78.

64 См.: Гоббс Т. Левиафан, или материя, форма и власть

Институт поощрений и награждений государственного служащего должен учитывать такие принципы, которые позволяли бы поощрять отличившихся и достойных государственных служащих, а также применять меры дисциплинарного воздействия к тем руководителям, которые поощряют служащего не за деловые или профессиональные качества, а исходя из собственной корыстной заинтересованности.

Престиж государственной службы вообще и государственной гражданской службы в частности может быть отчасти восстановлен с увеличением денежного содержания государственных служащих. Однако одним лишь повышением денежного содержания государственных служащих проблему коррупции не решить. По нашему глубокому убеждению, здесь нужен целый комплекс административно-правовых, социальных, экономических и информационных мероприятий.

Для формирования стабильного административно-правового статуса государственного служащего следует отказаться от практики выведения за штат государственных служащих и их последующего увольнения по оргштатным мероприятиям. Совершенствованию административно-правового статуса государственного гражданского служащего может способствовать повышение его квалификации, формирование европейской системы пенсионного и медицинского обеспечения государственных служащих.

Важным административно-правовым средством предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, как и зарубежных государств, является вопрос, касающийся ответственности государственных служащих, прежде всего их дисциплинарной ответственности. Анализ законодательства о государственной службе показывает, что в различных ее видах установлены дисциплинарные взыскания за невыполнение или ненадлежащее исполнение должностных обязанностей.

Федеральный закон от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации»⁶⁵ устанавливает, что за совершение дисциплинарного проступка, т. е. за неисполнение или ненадлежащее исполнение гражданским служащим по его вине возложенных на него должностных обязанностей, представитель нанимателя имеет право применить следующие дисциплинарные взыскания: замечание, выговор, предупреждение о неполном должностном соответствии, освобождение от замещаемой должности гражданской службы, увольнение с гражданской службы (ст. 57).

государства церковного и гражданского. Соч.— М., 1991. — Т. II. — С. 272.

65 См.: Собрание законодательства РФ. — 2004. — № 31. — Ст. 3215.

Ответственность занимает важное место в содержании правового положения государственного служащего. Как отмечает Е. В. Климкина, дисциплинарная ответственность — это правовое состояние государственного служащего, наступающее вследствие применения дисциплинарного наказания и характеризующееся наличием неблагоприятных правовых последствий для правонарушителя⁶⁶.

Меры юридической ответственности являются важным средством обеспечения законности и правопорядка в системе государственной службы.

Как отмечал В.М. Грибовский, «...ответственность должностных лиц имеет в России громадное значение ввиду чрезвычайно многочисленного класса чиновников, с одной стороны, и громадного их влияния на общественную и государственную жизнь — с другой. Ответственность эта делится на уголовную, гражданскую и дисциплинарную. Первые два вида осуществляются в судебном порядке, последний — в административном»⁶⁷.

Дисциплинарная ответственность — это именно тот вид юридической ответственности, меры которой чаще всего на практике применяются к государственным служащим. Данное положение было подмечено еще в 60-х годах XX в. специалистами в области государственной службы⁶⁸.

С данным выводом необходимо согласиться и в настоящее время. Меры дисциплинарной ответственности часто применяются к государственному служащему значительно чаще, нежели меры административной или уголовной ответственности.

Еще раз вспомним, что Уложение «О наказаниях уголовных и исправительных» (1845) содержало перечень дисциплинарных взысканий, ряд которых может быть учтен в законодательстве о государственной гражданской службе. В законодательстве о государственной службе к середине XIX в. перечислялись следующие дисциплинарные взыскания: замечание более или менее строгое; выговор более или менее строгий, без занесения в послужной список; вычеты из жалования; выговор более или менее строгий, с внесением его в послужной список; перемещение с высшей должности на низшую должность; удаление

66 См.: Климкина Е.В. Административно-правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственного гражданского служащего России: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2006. — С. 9.

67 См.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). — Одесса, 1912. — С. 178.

68 См.: Манохин В.М. Советская государственная служба. — М., 1966. — С. 155; Жерлицын Б.И. Дисциплинарная ответственность государственных служащих по советскому законодательству: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1969. — С. 14, и др.

от должности; вычет из времени службы; отрешение от должности; исключение из службы (ст. 65).

А.А. Гришковец справедливо отмечает, что «... абсолютное большинство государственных служащих старается не совершать серьезных правонарушений, имеющих признаки преступлений, допускаемая при этом в силу различных причин деяния, которые могут быть квалифицированы как должностные проступки»⁶⁹. Такое положение обусловлено самой динамикой государственно-управленческой деятельности, которой повседневно заняты государственные служащие. Надлежащая дисциплина в государственном аппарате — необходимое условие его эффективной и стабильной работы»⁷⁰.

Таким образом, в административных средствах воздействия на государственных служащих большое место отводится дисциплинарным средствам, без применения которых, по заключению американских специалистов, никакие приемы мотивирования служебной деятельности не будут достаточно эффективными⁷¹.

Необходимо признать, что институт юридической ответственности ставит под контроль должностных лиц аппарата управления. Древние мыслители, а также философы нового времени отмечали, что власть, предоставленная сама себе, способна причинить громадные беды. В частности, Д. Локк в XVII в. писал: «Общество, не заботящееся об ответственности власти перед собой, уподобилось бы глупому крестьянину, который защищает свое хозяйство от хорьков, зайцев, лис, забывая о волках и грабителях»⁷².

Буржуазные революции XVII-XIX вв. утвердили юридическую ответственность первых лиц государства, их советников и приближенных за действия, наносящие ущерб безопасности государства, измену национальным интересам, злоупотребления властью, за беды и несчастия, причиненные стране. Эти революции создали правовые механизмы, подсудность и наказуемость всех без исключения правителей, смело шли на организацию открытых судов над высшими должностными лицами государства, ломая вековые предупреждения об их святости и неприкосновенности. В правосознании народа укреплялась мысль, что власть (в том числе, самая высокая, династически-

69 См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации. — М., 2003. — С. 139.

70 См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. — 2001. — № 9. — С. 57.

71 См.: Завражнов И.И., Четвериков С.Б. Государственная служба США // Государственная служба основных капиталистических стран. — М., 1977. — С. 92.

72 См.: Локк Д. Избранные философские произведения: В 2 т. — М., 1960. — Т. 2. — С. 124.

наследственная и т.п.) — установление человеческое, а не божественное, учреждается людьми, подлежит их суду⁷³.

«Несправедливость и преступление — одно и то же, независимо от того, совершены ли они венчественным или мелким негодяем. Титул преступника и количество его приспешников не меняют характера преступления, разве что отягощают его», — писал Д. Локк⁷⁴.

В.В. Путин, говоря о мерах противодействия коррупции, отмечает, что «...для борьбы с коррупцией нужно усиление репрессивных мер и укрепление правовой системы»⁷⁵.

Результаты буржуазных революций XVII-XIX вв. дошли и до наших дней. Так, по Конституции США президент, вице-президент, министры и другие высшие чиновники могут быть отстранены от должности не только за государственную измену, взяточничество и иные формы коррупции, но и за административные правонарушения и дисциплинарные проступки, использование служебного транспорта в личных целях, сквернословие, неприличное поведение в общественных местах и т.д.⁷⁶.

Вопросы, касающиеся дисциплины и юридической ответственности государственных служащих, более чем актуальны для нашей страны. А.А. Гришковец отмечает: «...одним из действенных средств, обеспечивающих режим законности в государственном аппарате, является дисциплинарная ответственность государственных служащих. К сожалению, приходится констатировать, что в настоящее время ее огромный стимулирующий потенциал пока явно недооценивается и, как следствие этого, в полную меру не используется»⁷⁷.

Крупный государствовед XIX — начала XX в. Н.В. Муравьев отмечал, что «...дисциплина заключается в правильном сознании и неуклонном выполнении служебного долга, а затем и в бдительном охранении того и другого. Сущность этого долга указывается в законах, чувство его подсказывается совестью и преданиями профессиональной и корпоративной чести, внешние же его проявления нуждаются в непрестанном за ним надзоре, из которого вытекает и ответственность нарушителей. Группы лиц называют дисциплинированным лишь того, кто отчетливо сознает

свои обязанности и когда за исполнением их имеет-ся строгое наблюдение, а всякое от них отступление влечет за собой и соответствующее взыскание»⁷⁸.

Подход к решению проблемы юридической ответственности государственных служащих и в законодательном, и в практическом плане должен быть тесно увязан с задачей предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Следует согласиться с тем, что борьба с коррупцией в системе государственной службы должна предполагать разработку и проведение мер по предупреждению, выявлению и пресечению правонарушений, связанных с коррупцией, устранению их последствий и наказанию виновных⁷⁹.

Система соответствующих мер должна базироваться на принципах законности, гласности, неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, восстановления нарушенных прав, возмещения гражданам и их объединениям, а также государству ущерба от коррупции. Данные средства необходимо рассматривать в качестве неотъемлемой составной части реформы государственной службы и совершенствования законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих.

Таким образом, важным направлением совершенствования законодательства о государственной службе является более четкое закрепление оснований для дисциплинарных взысканий государственных служащих. В.М. Грибовский в начале XX в. отмечал, что «...дисциплинарная ответственность должностных лиц предусмотрена целым рядом статей, разбросанных по отдельным томам Свода законов, но тем не менее дисциплинарное законодательство является неполным, разрозненным и устарелым»⁸⁰.

Говоря о настоящем времени, необходимо отметить, что уже давно назрела необходимость в создании для каждого должностного лица границ его персональной ответственности. Этому могли бы способствовать разработка и принятие Основ или Кодекса дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти.

Данный закон мог бы содержать в концентрированном виде общие нормы о дисциплинарной ответственности должностных лиц, особенную часть, в которой следовало бы определить перечень дисципли-

73 См.: Серебрянников В. Ответственность как принцип власти // Свободная мысль — XXI в. — 1998. — № 3. — С. 16.

74 См.: Локк Д. Указ., раб. — С. 123.

75 См.: Задушим коррупцию. Когда? // Аргументы и факты. — 2008. — 20-26 февраля.

76 См.: Серебрянников В. Указ. раб. — С. 16.

77 См.: Гришковец А.А. Правовое регулирование дисциплинарной ответственности государственных служащих // Право и политика. — 2001. — № 9. — С. 57.

78 См.: Муравьев Н.В. Из прошлой деятельности (о судебной службе). — СПб., 1900. Т. 1 — С. 293.

79 См.: Мальцев Г.В., Станкевич З.А. К новой системе государственной службы России // Научные доклады РАГС. — М., 1999. — С. 77.

80 См.: Грибовский В.М. Государственное устройство и управление Российской империи (из лекций по русскому государственному и административному праву). — Одесса, 1912. — С. 179.

плинарных проступков и ответственность за каждое нарушение. Это особенно необходимо сделать, поскольку в настоящее время применение дисциплинарных взысканий к государственным служащим лишено каких-либо объективных критериев и зависит по большей части от субъективного усмотрения непосредственного руководителя. В третьей части следует сосредоточить нормы, регламентирующие производство по делам о дисциплинарных проступках, в четвертой — нормы, определяющие порядок исполнения принятых решений.

Цель дисциплинарных взысканий — противодействие всякому нарушению порядка общественной деятельности, а не только особенно опасному или вредоносному. В связи с этим, по мнению Н.М. Коркунова, в отличие от уголовной ответственности дисциплинарная ответственность не предполагает точно фиксированного состава деяния. Тут, как в гражданском праве, всякое нарушение обязанности, вытекающей из установленного законом порядка общественной деятельности, ведет к ответственности, хотя бы данное нарушение порядка и не было предусмотрено законом. В сфере служебной дисциплины это выражается так, что всякое нарушение служебного долга, в каких бы оно ни выразилось формах, предусмотренных или непредусмотренных законом, может влечь за собой дисциплинарное взыскание⁸¹.

Закон «О дисциплинарной ответственности государственных служащих» способствовал бы унификации и систематизации законодательства о дисциплинарной ответственности должностных лиц органов государственной власти и помог бы создать механизм, при котором большинство административных решений имело бы своих ответственных авторов, награждаемых за успехи, порицаемых за разгильдяйство и ошибки, подлежащих ответственности за нарушения закона или должностных обязанностей. В настоящий момент законодательство о дисциплинарной ответственности государственных служащих изобилует отсылочными и бланкетными нормами⁸². Опыт систематизации норм о дисциплинарной ответственности имеется в некоторых видах государственной службы. В качестве примера можно привести Указ Президента РФ от 16 ноября 1998 г. «Об утверждении Дисциплинарного устава таможенной службы Российской Федерации»⁸³.

81 См.: Коркунов Н.М. Русское государственное право. Т. 1. — СПб., 1892. — С. 724-725.

82 См.: Кузьминов Я.И. Механизмы коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате // Административное право: теория и практика. — М., 2002. — С. 18; Костенников М.В., Куракин А.В. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы. — М., 2004. — С. 130-132.

83 См.: Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 47. — Ст. 5742.

Современному дисциплинарному законодательству не хватает хорошо разработанной процессуальной части⁸⁴. Исследование юридической литературы позволяет сделать вывод о том, что дисциплинарное взыскание как мера дисциплинарной ответственности должно налагаться в процессе осуществления дисциплинарного производства. Данное производство должно быть максимально формализованным, примерно так же, как производство по делам об административных правонарушениях⁸⁵.

Нормативно должны быть определены: момент возбуждения дела о дисциплинарном проступке; задачи дисциплинарного производства; обстоятельства, исключающие производство по делу о дисциплинарном проступке; обстоятельства, смягчающие и отягчающие дисциплинарную ответственность. Целесообразно определить статус участников данного производства, обстоятельства, подлежащие выяснению по делу о дисциплинарном проступке, порядок реализации мер обеспечения производства по делу о дисциплинарном проступке; нормативно определить порядок обжалования мер обеспечения производства по делу о дисциплинарном проступке; порядок обжалования дисциплинарного взыскания; нормативно определить порядок исполнения принятого решения, а также административно-процессуальный механизм досрочного освобождения от наложенного ранее дисциплинарного взыскания. Анализ законодательства о государственной службе позволяет говорить о том, что нуждается в совершенствовании порядок применения и снятия дисциплинарного взыскания, порядок проведения служебной проверки.

Во многих зарубежных государствах правом инициировать и проводить административные расследования и налагать на государственного служащего дисциплинарные взыскания наделяются непосредственные руководители (Канада, Великобритания и др.). В ряде государств руководители расследуют лишь случаи незначительных нарушений со стороны подчиненных. Серьезные дисциплинарные проступки рассматриваются специальными государственными

84 См.: Гришконец А.А. Проблемы правового регулирования и организации государственной гражданской службы в Российской Федерации: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. — М., 2004. — С. 19.

85 См.: Сорокин В.Д. Административно-процессуальное право. — М., 2004. — С. 526; Панова И.В. Административно-процессуальное право. — М., 2003. — С. 116; Кононов П.И. Административный процесс в России: проблемы теории и законодательного регулирования. — Киров, 2001. — С. 16; Адушкин Ю.С. Реформирование законодательства о дисциплинарной ответственности государственных служащих: проблемы и перспективы // Реформирование государственной службы: проблемы кадровой политики и пути их решения. — Саратов, 2002. — С. 67.

ми органами: Дисциплинарным советом (Люксембург), Административной комиссией (Франция)⁸⁶.

Дисциплинарные взыскания, налагаемые на государственных служащих, в разных странах схожи. В частности, в книге «Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries» выделяются следующие взыскания: предупреждение, замечание, выговор, различные виды денежных взысканий (штрафы, лишение очередной заработной платы или премии), уменьшение заработной платы, сокращение или лишение пенсии, ограничение карьерного роста: понижение в должности, замедление продвижения по службе; перевод на другую работу с изменением места жительства, временное отстранение от должности, увольнение⁸⁷.

В настоящее время целесообразно пересмотреть ряд предписаний, касающихся дисциплинарной ответственности государственных служащих. Обусловлено это тем, что в соответствующих нормативных правовых актах, на которые осуществляется ссылка закона, регламентирующего дисциплинарный процесс, отсутствуют необходимые нормы.

С.А. Денисов отмечает: «... неэффективность дисциплинарной ответственности связана с ее диспозитивностью. Диспозитивность дисциплинарной ответственности позволяет использовать ее избирательно для воздействия на принципиальных служащих, не желающих выслуживаться перед начальством. Их «приговаривают» жить по закону, в то время как для служащих, преданных руководителю, создается режим наибольшего благоприятствования и возможность безнаказанно совершать коррупционные проступки»⁸⁸.

Критикуя институт дисциплинарной ответственности государственных служащих, С.А. Денисов предлагает установить для них административную ответственность и ввести такие административные наказания, как увольнение и лишение права соответствующего лица поступления на государственную службу до 2 лет. Следует сказать, что основания административной и дисциплинарной ответственности различны. Поэтому один вид ответственности нельзя заменить другим. Между тем, КоАП РФ предусматривает ответственность за дисциплинарные проступки коррупционного характера (ст.ст. 13.11, 13.14, 15.21 КоАП РФ). Однако практика привлечения к ответственности по данным составам право-

нарушений практически отсутствует. За использование служебной информации, а также разглашение информации с ограниченным доступом применяются меры дисциплинарной ответственности.

Еще одной причиной разрастания коррупции в системе государственной службы является обезличенная коллегиальность ряда административных решений. В настоящее время практически невозможно найти виновного за ошибочное или незаконное решение. Безответственность и безнаказанность больше всего способствует разрастанию и укреплению коррупции в системе государственной службы⁸⁹.

Подтверждение этому мы можем найти у Ш. Монтескье. Философ верно заметил в своей работе «О духе законов»: «Вникните в причины всякой распущенности и вы увидите, что она протекает от безнаказанности преступлений, а не от слабости наказаний»⁹⁰.

«Если при народном правительстве законы перестали исполняться, что может быть только при коррупции республики, государство погибло», — писал Монтескье⁹¹. Ю.А. Тихомиров также особо отметил, что «...безответственность чиновников снижает эффект закона»⁹².

В этой связи можно приветствовать появление распоряжения Правительства Москвы от 12 сентября 2005 г. «О повышении ответственности сотрудников органов исполнительной власти г. Москвы»⁹³.

Возвращаясь к теории данного вопроса, необходимо сказать, что аналогичная мысль была высказана в начале XX в. Э. Н. Берендтсом в докладной записке «О прошлом и настоящем русской администрации», написанной в 1904 г. Министру внутренних дел В. К. Плеве. В ней Э. Н. Берендтс говорит о том, что отечественную историю сопровождает одно огорчительное обстоятельство: какое-то незатухающее недовольство государственной властью, постоянные нарекания в адрес чиновничества ввиду отсутствия честности и должной законности в ее деятельности⁹⁴.

К.С. Бельский говорит о том, что «...принцип ответственности государственного служащего за не-

86 См.: Trust in Government: Ethics Measures in OECD Countries / OECD. — S.I., 2000. — P.38.

87 Там же.

88 См.: Денисов С.А. Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих // Административная ответственность: вопросы теории и практики. — М., 2005. — С. 200.

89 См.: Кузьминов Я.И. Механизмы коррупции и их Osborne проявление в государственном аппарате // Административное право: теория и практика. — М., 2002. — С. 18-30.

90 См.: Монтескье Ш. Избранные произведения. — М., 1955. — С. 233.

91 См.: Цит. По: Годме П.Ф. Финансовое право / Пер. с фр. Р.О. Халфиной. — М., 1978. — С. 400.

92 См.: Тихомиров Ю.А. Государство: развитие теории и общественная практика // Правоведение. — 1999. — № 3. — С. 9.

93 См.: Вестник Мэра и Правительства Москвы. — 2005. — Ст. 54.

94 См.: Берендтс Э.Н. О прошлом и настоящем русской администрации. — СПб., 1913. — С. 5-6.

исполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей должен быть сформулирован с точным очерчиванием его вины»⁹⁵.

На аналогичный факт обратил внимание на рубеже XIX-XX вв. В.В. Ивановский. В частности, он указал на отсутствие понятия вины в Уставе «О службе гражданской», и тем самым полагал, что без нее образуется поле для административного произвола. В.В. Ивановский отмечал: «...было бы в интересах государственной службы, если бы эта вина хотя как-нибудь была определена, хотя бы самыми общими признаками»⁹⁶.

Кроме того, было бы вполне оправданно более детально изучить практику работы дисциплинарных судов, функционировавших в нашей стране в 20-е годы XX в.⁹⁷, и создать аналогичные структуры в настоящее время. На необходимость формирования института дисциплинарного судопроизводства указывается в научной литературе. В частности, В. Панкратов отмечает, что установление дисциплинарного судопроизводства необходимо ввиду обилия специальных субъектов дисциплинарной ответственности, а также то, что очень многое оставлено на усмотрение лица, уполномоченного проводить служебную проверку⁹⁸.

Исследование показывает, что в ряде зарубежных государств, чтобы гарантировать защиту государственного служащего от произвола руководителей, в законодательстве о государственной службе устанавливается процедура проведения административных расследований, а также порядок обжалования государственными служащими наложенных на них дисциплинарных взысканий. Наиболее часто государственные служащие получают право подавать апелляцию в суды различной юрисдикции (Швеция, Франция, Германия). В некоторых случаях может быть создан специальный орган, например, Дисциплинарная комиссия (Польша), Комиссия по апелляциям на государственной службе (Великобритания), административный суд по вопросам государственной службы (США)⁹⁹.

Видный отечественный государствовед Б.Н. Чичерин, признавая роль и значение суда как средства

ограждения служащих от начальственного произвола при реализации дисциплинарной власти, тем не менее отмечал, что «...самое независимое положение служащих должно вести к усилению дисциплинарной власти, обставленной надлежащими гарантиями, ибо иначе нет средств действовать против нерадения и грубых ошибок и сохранить нравственное достоинство сословия. Многие проступки не подлежат судебному преследованию, а между тем составляют дело весьма существенное для порядка службы»¹⁰⁰.

Суды административной юстиции, дисциплинарные суды — эффективный способ участия граждан в контроле за качеством государственной службы¹⁰¹. Рассматривая административно-правовые аспекты юридической ответственности в механизме предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, необходимо сказать, что данный вид юридической ответственности в деле предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации пока недооценивается.

В завершение необходимо отметить, что законодательство о государственной службе Российской Федерации не содержит в достаточном количестве норм права, закрепляющих этические требования к государственной службе. Данный пробел отчасти восполняет Указ Президента РФ «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»¹⁰². Задача Указа Президента — обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими своих должностных обязанностей, а также исключение злоупотреблений на государственной службе.

На необходимость разработки и принятия Кодекса служебного (этического) поведения государственных служащих обращали внимание следующие ученые: К. С. Бельский, В. Д. Попков, В.Л. Романов, В. М. Соколов, А.И. Турчинов и др. Как отметил А.В. Оболонский: «...необходимость разработки Этического кодекса обусловлена рядом причин. Во-первых, практически невозможно составить исчерпывающий перечень предписаний и запретов для служащих на уровне юридических норм. Во-вторых, ряд действий или воздержание от тех или иных действий по своей природе не могут регулироваться юридическими нормами, а регулируются неформальными нормами. В-третьих, профессиональная этика госслужаще-

95 См.: Бельский К.С. О концепции реформы государственной службы в России // Государство и право. — 1994. — № 4. — С. 29.

96 См.: Ивановский В.В. Русское государственное право. Вып. 7. Государственная служба. — Казань, 1895. — С. 609.

97 См.: Постановление ВЦИК от 7 июля 1923 г. Положение о дисциплинарных судах // СУ РСФСР. — 1923. — № 54. — Ст. 531.

98 См.: Панкратов В. От дисциплинарной ответственности — к дисциплинарному судопроизводству // Российская юстиция. — 2004. — № 3. — С. 47.

99 См.: Административная этика как средство противодействия коррупции. — М., 2003. — С. 13.

100 См.: Чичерин Б.Н. Курс государственной науки. Ч.1. Общее государственное право. — М., 1894. — С. 369.

101 См.: Государственная служба: нормативные акты основных правовых систем / Под ред. А.А. Демина. — М., 2001. — С. 71.

102 См.: Собрание законодательства РФ. — 2002. — № 33. — Ст. 3196.

го обладает спецификой. В этой связи крайне важно разработать такой документ, который, не нося юридически обязывающего характера, задавал бы систему нравственных ориентиров»¹⁰³.

Надо признать, что в настоящее время законодательство о государственной службе не содержит необходимого количества административно-правовых норм, которые закрепляли бы этические стандарты поведения на государственной службе. Известно, к сожалению, что общество достаточно терпимо относится к использованию государственным служащим своего служебного положения, особенно когда это происходит в скрытых формах. Отчасти такая ситуация возможна ввиду отсутствия специального законодательного акта — Кодекса служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации. Предлагаемый законодательный акт мог бы внести свой вклад в дело предупреждения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. Государство недооценивает необходимость административно-правового регулирования профилактики коррупции в системе государственной службы. Профилактика коррупции в системе государственной службы Российской Федерации играет важную роль в деле обеспечения законности и дисциплины в государственно-служебных отношениях, которые складываются в различных видах государственной службы Российской Федерации.

В настоящее время государству необходим комплекс административно-правовых средств, направленных на предупреждение и пресечение коррупции, т. е. необходима антикоррупционная политика. Для ее становления необходимо закрепление в Конституции отдельной функции государства — функции предупреждения и пресечения коррупции в органах государственной власти и органах местного самоуправления. Закрепление в Конституции соответствующего положения заложит основу формирования антикоррупционных норм во всех законодательных и иных нормативных правовых актах, регламентирующих общественные отношения в сфере публичного управления. В завершение рассмотрения ряда вопросов, касающихся совершенствования административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации, следует отметить, что в настоящее время необходимо использовать именно административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации.

103 См.: Оболонский А.В. Реформа российской государственной службы: концепция и стратегия // *Общественные науки и современность*. — 1998. — № 3. — С. 12.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы Российской Федерации

Проблемы предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы являются одним из приоритетных направлений в современном государственном строительстве, а также в процессе реформы государственной службы Российской Федерации. Следует отметить, что институт государственной службы достаточно разнообразен и сложен. В этом аспекте можно сослаться на Е. Карновича, который еще в XIX в. отметил, что служебные силы каждого государства, по роду их деятельности, распределяются главным образом на два отдела — военный и гражданский, и чем правильнее устроена организация внутреннего государственного управления, тем точнее определяются и по уставам, и на практике, обязанности каждого из этих отделов¹⁰⁴.

Несмотря на свою сложную и неоднозначную систему, государственная служба Российской Федерации как публично-правовой институт представляет собой единый механизм. В этой связи совершенно справедливо, что гражданская, военная и правоохранительная службы имеют единые основы и принципы организации, функционирования и развития. Военная и гражданская службы находятся в диалектическом единстве в механизме государства¹⁰⁵.

Все виды государственной службы между собой взаимосвязаны и взаимообусловлены. Перед каждым видом государственной службы стоят свои задачи и функции, производные от общих функций публичного управления. В этой связи предупреждение и пресечение коррупции должно вестись во всех видах государственной службы последовательно и равномерно. Нельзя достичь успехов в пресечении коррупции, ведя борьбу только в одной сфере, не затрагивая при этом иных сфер. В этой связи представляется необходимым, помимо закрепления административно-правовых средств предупре-

104 См.: Карнович Е. Русские чиновники в былое и настоящее время. — СПб., 1897. — С. 3.

105 См.: Кудашкин А.В. Военная служба как особый вид государственной службы Российской Федерации // *Государство и право*. — 2000. — № 3. — С. 12; Мигачев Ю.И., Тихомиров С.В. Военное право. — М., 2005; *Военное право* / Под ред. А.Я. Петроченкова. — М., 2007; Виноградов Н.А. Советское военно-административное право. — М., 1951; Артамонов Д.Н. Институт военного положения по советскому праву: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1950; Розман С. К вопросу о проблеме военного права // *Советское государство и право*. — 1940. — № 5-6. — С. 86; Студеникин С.С. Военно-административные нормы и их особенности // *Труды военно-юридической академии Красной Армии*. — М., 1945. — С. 29, и др.

ждения и пресечения коррупции в системе государственной гражданской службы, рассмотреть ряд аспектов противодействия коррупции в системе военной службы. Обусловлено это тем, что в рамках единого механизма государства гражданская и военная службы имеют общие основы и принципы организации, функционирования и развития¹⁰⁶.

В свое время А.М. Добровольский, исследуя правовое положение военнослужащих в публичном праве, говорил о том, что «...военнослужащие составляют особый класс лиц, деятельность которых направлена на осуществление определенных государственных целей. Эти лица состоят в особых отношениях с главой государства. ...Военнослужащие осуществляют одну из благороднейших функций — жертвуют своей жизнью ради блага отечества»¹⁰⁷.

Таким образом, военнослужащие занимают особое место среди других государственных служащих, военная служба связана с обороной государства, которая сопряжена с риском для жизни. Для этой цели военнослужащие наделяются специальными полномочиями, в их компетенции находится большое количество материальных ценностей, военная техника, оружие, информация, которая составляет государственную и военную тайну, и др. Потенциал военной службы направлен на отражение агрессии. Или, как отмечается в научной литературе, «...военная служба обусловлена целями, для которых она создается, — ведение вооруженной борьбы с противником»¹⁰⁸.

Как отмечал один из классиков советского военно-административного права Н. А. Виноградов, воинская служба как особый вид государственной службы, которой присущи все свойства последней, обеспечивает оборону советского государства от нападения извне, его государственные интересы и охраняет мирный и созидательный труд советских граждан¹⁰⁹.

Ф.А. Хоменок в ходе соотношения гражданской и военной службы говорит о том, что «...военная служба — это особый вид государственной службы, выражающийся в юридически оформленных специфических отношениях между государством и гражданином, в осуществлении гражданами обязанностей и прав в соответствии с предоставленной им в составе Вооруженных Сил ролью в целях обеспечения вооруженной защиты государства»¹¹⁰.

106 См.: Хоменок Ф.А. О соотношении советской государственной и военной службы // Правоведение. — 1977. — № 3. — С. 99.

107 См.: Добровольский А.М. Военно-административные законы. — СПб., 1905. — С. 30.

108 См.: Военное право / Под ред. А.Я. Петроченкова. — М., 2007. — С. 59.

109 См.: Виноградов Н.А. Советское военно-административное право. — М., Ч. 2. 1951. — С. 4.

110 См.: Хоменок Ф.А. Указ раб.— С. 102.

Названные выше и ряд других особенностей определяют специфику военной службы в системе государственной службы Российской Федерации.

Важность военной службы в системе государственной службы Российской Федерации подчеркивается также в Уставе внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации (Устав утвержден Указом Президента РФ 14 декабря 1993 г. № 2140¹¹¹). В частности, в данном документе подчеркивается приоритет военной службы перед другими видами государственной службы, а также иной деятельностью граждан Российской Федерации (ст. 5).

Названные обстоятельства позволяют сделать вывод о том, что коррупция в системе военной службы Российской Федерации может нанести непоправимый ущерб обороне и безопасности государства, привести к необоснованным потерям среди военнослужащих, а также потере государством своего суверенитета. Небольшой исторический экскурс относительно военного строительства показывает, что постоянная военная служба возникает в нашей стране несколько позже службы гражданской, тем не менее институт военной службы очень быстро развивался.

С образованием централизованного государства в 1550 г. Иваном Грозным вместо обособленных дружин и отрядов была создана общерусская армия, основу которой составляли стрелецкие войска. Стрельцы получали за службу денежное вознаграждение, льготы и привилегии, помимо этого они имели право вести свое хозяйство и собственное прибыльное дело в свободное от службы время. Такой порядок материального обеспечения армии способствовал развитию престижа военной службы, который, к сожалению, под влиянием политических, социальных и экономических проблем девальвировался в 90-е годы XX в.

Как следует из анализа Федеральных законов «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 г.¹¹², «О воинской обязанности и военной службе» от 28 марта 1998 г.¹¹³, военная служба является видом федеральной государственной службы. В этой связи будет вполне правильно в общих чертах рассмотреть формы проявления коррупции в системе военной службы. Военная служба, как и государственная гражданская служба, представляет собой интерес для распространения коррупции. В этой связи анализ административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе воен-

111 См.: Устав внутренней службы Вооруженных Сил Российской Федерации. — М.: Военное издательство. 1994.

112 См.: Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331.

113 См.: Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 13. — Ст. 1475.

ной службы Российской Федерации представляется крайне актуальной задачей.

Как отмечается в научной литературе, коррумпированные Вооруженные Силы могут превратиться в смертельно опасную для общества криминальную структуру со своими средствами связи, транспорта, разведки, спецслужбами¹¹⁴.

Исследование обозначенной проблематики позволяет сделать вывод о том, что военная служба имеет практически те же проблемы, что и гражданская служба. Однако есть и специфические проблемы, связанные с особым режимом военной службы. Специфические причины связаны прежде всего с тем, что военная служба — это закрытый институт публично-го права. Практически все в системе военной службы происходит скрыто от общественного контроля. А возможностей для коррупции у людей, которые наделены бесконтрольной властью, весьма достаточно¹¹⁵.

Военная служба сопряжена со многими тяготами и лишениями, обусловленными режимом данного вида государственной службы. Специфика военной службы, а также публично-правовое положение военнослужащих обуславливают то обстоятельство, что в федеральном законе о статусе военнослужащих содержится целый ряд запретов антикоррупционного характера. Так, военнослужащие не вправе:

- заниматься другой оплачиваемой деятельностью, за исключением педагогической, научной и иной творческой деятельности, если она не препятствует исполнению обязанностей военной службы;

- заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, в том числе, участвовать в управлении коммерческими организациями, за исключением случаев, когда непосредственное участие в управлении указанными организациями входит в должностные обязанности военнослужащего, а также оказывать содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности, используя свое служебное положение;

- использовать в целях, не связанных с исполнением обязанностей военной службы, финансовые средства и имущество воинской части, а также другое государственное имущество, за исключением случаев использования указанного имущества за установленную плату в соответствии с федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением обязанностей военной службы;

- получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением обязанностей военной службы, за исключением ценных подарков (в том числе, именных) и денежных сумм, которыми военнослужащие награждаются в порядке поощрения в соответствии с общевоинскими уставами;

- принимать без разрешения Президента Российской Федерации награды иностранных государств, международных и иностранных организаций;

- выезжать в служебные командировки за границу за счет физических и юридических лиц за исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности органов государственной власти с соответствующими органами государственной власти иностранных государств либо международными организациями;

- использовать служебное положение в интересах политических партий и общественных, в том числе религиозных, объединений, а также для пропаганды отношения к ним (ст. 10, п. 7).

Закрепленные законом запреты для военнослужащих в целом сходны с запретами, которые имеют место в системе гражданской и правоохранительной службы. И в целом они правильны. Тем не менее необходимо сказать, что отношение к закрепленным запретам далеко не однозначно. Еще в 1913 г. проф. А.М. Добровольский отметил, что «...ограничения не должны резко нарушать частных интересов служащих и создавать новые тяготы для лиц, отбывающих воинскую повинность»¹¹⁶.

Исторический и зарубежный опыт наглядно демонстрирует, что абсолютное ограничение экономических прав военнослужащих не всегда бывает оправданно. А.В. Коровников говорит о том, что «...основная направленность государственной социальной политики в отношении военнослужащих должна заключаться в стремлении государства компенсировать отчуждаемые у военнослужащих права на предпринимательство»¹¹⁷. Однако до адекватной ком-

116 См.: Добровольский А.М. Особенности правового положения военнослужащих в области публичного права. — СПб., 1913. — С. 43.

117 См.: Коровников А.В. Социальная защита военнослужащих (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис. ... канд. наук. — СПб., 1995. — С. 22; Старцун В.Н. Юридическая безопасность военнослужащих и граждан, уволенных с военной службы, в Российской Федерации: позитив международно-правового и зарубежного опыта в действии // Государство и право. — 2006. — № 9. — С. 66; Куракин А. В. Проблемы административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы Россий-

114 См.: Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. — М., 1995. — С. 86.

115 См.: Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. — М., 1997. — С. 116.

пенсации ограничения экономических прав военнослужащих пока еще очень далеко. В этой связи необходимо изыскивать разнообразные административно-правовые средства, стимулирующие службу военнослужащих.

Но перед раскрытием административно-правовых средств, которые могут быть использованы в механизме предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы Российской Федерации, необходимо привести статистические данные Аналитического управления Совета Федерации Федерального Собрания РФ, которые были озвучены на парламентских слушаниях в 2006 г. как «Законодательные аспекты кадрового обеспечения военной службы». Реальные доходы офицеров и их жизненный уровень в результате инфляции, повышения цен на электроэнергию, жилье и коммунальные услуги, ликвидации льгот снизились до уровня 2002 г. Принятые и реализуемые меры по увеличению денежного довольствия не смогли остановить негативные процессы, происходящие в Вооруженных Силах. Денежное содержание не удовлетворяет 90 % офицерского корпуса. Неудовлетворительное материальное обеспечение военнослужащих стимулирует отток офицеров-профессионалов, а также способствует увеличению уровня коррупции в системе военной службы Российской Федерации.

Отток кадровых офицеров самым негативным образом сказывается на боеготовности армии. Так, перед войной России с Японией в 1905 г. офицерский состав русской армии, как и в настоящее время, был недостаточно подготовлен и материально обеспечен. В этой войне Россия потерпела поражение. Причины данного поражения широко обсуждались общественностью и военными специалистами. В частности, Общество ревнителей военных знаний в 1906 г. отметило: «... военная служба с каждым годом становится менее привлекательной. Уже в молодые годы наиболее способные и энергичные строевые офицеры уходят на разные гражданские должности. В строю остаются те, которые никуда не могут пристроиться лучше. А ведь армия держится только на офицерах и их верных помощниках — сверхсрочных унтер-офицерах. Лучшее средство поднять значение строевых офицеров — это дать им разные преимущества и прибавить денежное содержание. Офицерский вопрос в настоящее время столь важен, что для соответствующей постановки его нельзя останавливаться ни перед какими жертвами. Можно сокращать военный бюджет на другие предметы, но офицерам надо прибавить. Если армия еще нужна, то дайте на офицеров — только ими она держится»¹¹⁸.

ской Федерации // Правовые вопросы национальной безопасности. — 2006. — № 3. — С. 25.

118 См.: Горовцев А.М. Война и право: Сообщение, про-

Исследование показывает, что многие правонарушения коррупционного характера в системе военной службы практически невозможно совершить в одиночку. Причем значительная часть наиболее опасных правонарушений стала возможной в связи с коррумпированностью высокопоставленных должностных лиц органов военного управления. По оценкам специалистов, военнослужащие ввиду своего особого правового статуса законодательством ограничены более чем в 20 гражданских правах. Федеральный закон от 27 мая 1998 г. «О статусе военнослужащих»¹¹⁹ наиболее детально регламентирует ограничения политических, а также социально-экономических прав военнослужащих. Для целей нашего исследования наибольший интерес представляет последняя группа прав, поскольку именно ограничение данных прав оказывает влияние на уровень коррупции в системе военной службы Российской Федерации. «Экономические права направлены на удовлетворение материальных потребностей человека, предоставляют ему возможность участвовать в хозяйственно-экономической жизни общества»¹²⁰.

Применительно к предмету нашего исследования А. В. Кудашкин отмечает, что «... ограничение экономических прав направлено на то, чтобы военнослужащий не мог заниматься определенной деятельностью, данное ограничение препятствует военнослужащему пользоваться некоторыми имущественными правами с использованием военной службы... Ограничения военнослужащих в экономической сфере вытекают из сущности военной службы как службы государственной. Лицо, состоящее на государственной службе, должно посвящать исполнению служебных обязанностей как можно большее количество своих сил и энергии. В свою очередь, служба должна обеспечивать военнослужащему средства к существованию, а побочное занятие не должно являться для него источником удовлетворения его насущных потребностей»¹²¹. Как мы можем судить, на практике дело обстоит иначе.

Денежное содержание государственных служащих вообще и военнослужащих в частности оставляет желать лучшего. Данное обстоятельство подталкивает военнослужащего изыскивать возможности до-

читанное в Обществе ревнителей военных знаний 6 марта 1906 г. — СПб., 1906. — С. 23.

119 Собрание законодательства РФ. — 1998. — № 22. — Ст. 2331.

120 См.: Дунаев Р.А. Ограничения экономических прав граждан в Российской Федерации. — М., 2005. — С. 7; Куракин А. В. Проблемы административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы Российской Федерации // Правовые вопросы национальной безопасности. — 2006. — № 3. — С. 25.

121 См.: Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации. — М., 2003. — С. 439.

полнительного заработка. Практически всегда это сопряжено с нарушением действующего законодательства. В этой связи в настоящее время необходимы новые законодательные решения. Для разработки предложений в данной сфере кратко рассмотрим исторический и зарубежный опыт в данном вопросе.

Как показывает исследование, законодательство Российской империи содержало ряд запретов для военнослужащих в сфере экономической деятельности. Так, существовали запреты в отношении осуществления личного производства, торговли и управления промышленными предприятиями; в отношении участия в различных торговых и промышленных товариществах¹²².

Следует сказать, что данные запреты не были абсолютны и касались не всех военнослужащих и не всех сфер хозяйственной деятельности. Законом были предусмотрены различные формы участия военнослужащих в хозяйственной деятельности. Так, военнослужащим было разрешено брать купеческие и промысловые кредиты, производить торговые дела и управлять промышленными предприятиями во время нахождения на действительной военной службе с использованием поверенных, управляющих или приказчиков. Военнослужащим разрешалось участвовать в предприятиях, занимающихся обработкой сельскохозяйственной продукции¹²³.

Что касается зарубежного опыта, то необходимо отметить, что проблема коррупции в системе военной службы актуальна для многих государств. Достаточно сказать о сенсационной информации о коррупции на военной службе США и стран Западной и Восточной Европы, которую озвучили на международной конференции на тему: «Коррупция в силах безопасности — угроза национальной безопасности» (Германия, г. Гармиш-Партенкирхен, 14-18 мая 2001 г.)¹²⁴.

Как показывает исследование, США проводят достаточно последовательную политику по предупреждению и пресечению коррупции в системе государственной и военной службы. Запреты, обусловленные режимом государственной службы, с одной стороны, достаточно императивны, с другой — предоставляют государственным служащим определенные рамки свободы. Как отмечает А.В. Кудашкин военнослужащим США запрещается:

- заниматься предпринимательской деятельностью;

122 Там же.

123 Там же.

124 См.: Харабет К.В. К вопросу о коррупционной преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Коррупция политические, экономические, организационные и правовые проблемы. — М., 2001. — С. 328.

- наниматься на работу в коммерческие организации, получать денежное вознаграждение от данной организации, если при этом нужно будет отлучаться со службы;

- получать подарки, а также денежное вознаграждение от частных лиц и коммерческих организаций, которые имеют деловые отношения с министерством обороны;

- осуществлять консультации по любым вопросам, которые могут затронуть интересы государства¹²⁵.

Следует сказать, что предусмотренные законодательством запреты для военнослужащих Соединенных Штатов Америки касаются преимущественно офицеров. Однако несмотря на существующие запреты, вне данных административных запретов военнослужащий может заниматься предпринимательской деятельностью. Но такая деятельность не поощряется руководством. По имеющимся статистическим данным, озвученным в научной литературе, 10 % военнослужащих США в свободное от военной службы время подрабатывают. Следует также отметить, что рядовой и младший начальствующий состав вооруженных сил США может работать во внеслужебное время, если это не мешает основной службе¹²⁶.

Военнослужащие Германии, Франции, Норвегии, Израиля с разрешения командования могут подрабатывать в коммерческих организациях, если это не мешает военной службе, не подрывает ее авторитета, а также не вызывает ситуации конкуренции интересов государства и военнослужащего.

Как мы видим, законодательство ряда зарубежных государств достаточно либерально и в то же время жестко подходит к вопросам совместительства на военной службе. Прежде всего военнослужащий должен обеспечивать интересы государства в сфере военной безопасности. Государство, в свою очередь обеспечивает достойное материальное содержание лицам, состоящим на военной службе, а также позволяет военнослужащим подрабатывать в свободное от службы время, не нарушая при этом режима военной службы, а также с помощью иных административно-правовых средств стимулирует их служебную деятельность.

Отечественное законодательство применительно к изложенным выше аспектам не вполне соответствует европейским стандартам. Но тот факт, что законодательство о правовом статусе военнослужащих чрезмерно ограничивает право военнослужащих на осуществление хозяйственной деятельности, был отмечен еще в начале XX в.

125 См.: Кудашкин А.В. Военная служба в Российской Федерации. — М., 2003. — С. 431.

126 Там же; Корсаков Г.Б. Реформирование вооруженных сил США. — М., 2006. — С. 12.

А.М. Доровольский в целом ряде своих научных работ отстаивал точку зрения относительно гибкого ограничения экономической свободы военнослужащих. В частности, ученый достаточно либерально подошел к данному вопросу. А.М. Добровольский отмечал, что занятие военнослужащим хозяйственной деятельностью (занятие торговлей и промыслами) вполне возможно при выполнении ряда условий:

- занятие хозяйственной деятельностью не должно отвлекать военнослужащего от служебных обязанностей;
- хозяйственная деятельность не должна являться источником столкновений военнослужащих с лицами частными и властями (содержание питейных заведений, трактиров и т.п.);
- хозяйственная деятельность не должна являться источником злоупотреблений по службе;
- хозяйственная деятельность не должна являться несовместимой с достоинством воинского звания¹²⁷.

Идеи, высказанные в начале XX в., не потеряли своей актуальности и находят свою поддержку на страницах научной литературы. В частности, А.В. Кудашкин, на наш взгляд, прав, говоря о том, что «... российским законодательством чрезмерно ограничено право военнослужащих на занятие побочной деятельностью. Законодатель пошел по более легкому пути, наложив запрет на побочную деятельность военнослужащих, того, как следовало бы создать систему правовых норм, ограничивающих военнослужащих в возможности использовать служебное положение для участия в деятельности, кроме военной службы, приносящей доходы, а также запрещающую такую деятельность в случае, если она мешает исполнению обязанностей военной службы»¹²⁸.

В этой связи, учитывая имеющийся зарубежный опыт, было бы вполне целесообразно позволить отдельным категориям военнослужащих подрабатывать в свободное от службы время, заниматься предпринимательской деятельностью, не связанной с военной службой. Такой подход позволит снизить уровень коррупции в системе военной службы, приостановит увольнение квалифицированных кадровых офицеров, будет способствовать укреплению дисциплины и законности. Безусловно, такой либеральный подход в вопросе совместительства на военной службе потребует формирования дополнительной системы контроля за военнослужащими, возложения на них дополнительных обязанностей, а также введения новых мер юридической ответственности, например, дисциплинарного штрафа, который будет

127 См.: Добровольский А.М. Правовое положение военнослужащих в области публичного права. — СПб., 1913. — С. 42.

128 См.: Кудашкин А.В. Указ. раб. — С. 446.

возможно применить к военнослужащему, злоупотребляющему предоставленным правом, не доложит начальству о конфликте интересов, а также если военнослужащий, занимаясь побочной деятельностью, будет подрывать или дискредитировать военную или государственную службу Российской Федерации.

В настоящее время данный шаг необходим, поскольку военнослужащие, особенно среднего и старшего начальствующего состава, едва сводят концы с концами, не обеспечены жильем. Социальные проблемы военнослужащих разрешаются крайне неудовлетворительно. В этой связи было бы вполне оправданно пойти на вышеозначенный эксперимент, хотя бы в масштабах одного военного округа или группы войск.

Анализ периодической печати, научной литературы, статистических данных наглядно свидетельствует о том, что объем коррупции со стороны высокопоставленных военных чиновников за последние годы значительно возрос. Исследование административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы позволяет сделать вывод о тенденции роста правонарушений, по характеру относящихся к коррупции¹²⁹.

Так, только в первом полугодии 2000 г. было проведено 21,5 тыс. прокурорских проверок воинских частей на предмет надлежащего исполнения законов должностными лицами Вооруженных Сил. По представлению военных прокуроров было привлечено к дисциплинарной и материальной ответственности свыше 7,5 тыс. должностных лиц, за 6 месяцев 2000 г. в отношении военных чиновников было возбуждено более 1 тыс. уголовных дел¹³⁰.

Что касается такого опасного коррупционного преступления, каким является взяточничество, то за последние годы его динамика в системе военной службы Российской Федерации была крайне негативной.

Так, в 1993 г. рост по сравнению с 1992 г. составил 3,5 %, в 1994 г. — 5,5 %, в 1995 г. — 8,7 %, в 1996 г. — 0,1 %, в 1997 г. — 0,4 %, в 1998 г. — 4,6 %, в 1999 г. — 23,1%¹³¹.

По данным Главной военной прокуратуры, почти каждое четвертое преступление в Вооруженных Си-

129 См., более подробно: Эминов В.Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений современной России. — М., 2002. — С. 237.

130 См.: Харabet К.В. К вопросу о коррупционной преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Коррупция политические, экономические, организационные и правовые проблемы. — М., 2001. — С. 328.

131 См.: Харabet К.В. Указ. раб. — С. 328.

лах совершают офицеры. В первом полугодии 2008 г. к уголовной ответственности привлечены 103 командира воинских частей и начальников учреждений. За тот же период выявлено более тысячи фактов коррупции. Причиненный коррупционными правонарушениями ущерб составил 407 млн руб. Свыше 260 военнослужащих привлечено к уголовной ответственности. Главный военный прокурор С. Фридинский констатирует, что несмотря на предпринимаемые меры уровень законности и правопорядка в системе военной службы не улучшается¹³².

Как отмечается в научной литературе, помимо большого материального ущерба, коррупция в системе военной службы Российской Федерации наносит непоправимый моральный урон престижу военной службы, а значит, и престижу государственной службы и государству в целом.

Исследование позволяет сделать вывод о том, что коррупционному влиянию подвержены следующие сферы военной деятельности:

- акционирование, продажа через аукционы военного имущества и военной техники;
- функционирование военно-строительных организаций, которые во многом находятся вне должного государственного контроля;
- незаконная реализация коммерческим организациям горюче-смазочных материалов;
- взяточничество и иные злоупотребления служебным положением со стороны должностных лиц в военных комиссариатах;
- финансовые средства Министерства обороны¹³³.

Кроме того, в научной литературе отмечается, что причины коррупции в Вооруженных Силах следующие: проведение военной реформы некомпетентным управленческим персоналом; существенное социальное расслоение в среде военнослужащих; ведомственное нормотворчество, которое не соответствует закону (ежегодно органами военной прокуратуры отменяется более 7 тыс. незаконных приказов); низкая заработная плата военнослужащих; закрытость военной службы от контроля со стороны институтов гражданского общества¹³⁴.

132 См.: Ни дать ни взять // Российская газета. — 2008. — 4 августа.

133 См.: Харабет К.В. Указ. раб. — С. 329.

134 См.: Харабет К.В. К вопросу о коррупционной преступности в Вооруженных Силах Российской Федерации // Коррупция политические, экономические, организационные и правовые проблемы. — М., 2001. — С. 328; Эминов В. Е. Предупреждение организованной преступности и коррупции в Вооруженных Силах // Проблемы социальной и криминологической профилактики преступлений современной России. — М., 2002. — С. 237; Мацкевич Н.М. Коррупция в Вооруженных Силах: криминологический аспект // Прокурорская и следственная практика. — 2000. — № 3-4 — С. 159.

Исследование показывает, что в целях административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы предлагается:

- распространение на военнослужащих антикоррупционных процедур и стандартов европейского уровня;
- внедрение механизмов контроля за деятельностью военной организации со стороны финансово-контрольных органов, а также институтов гражданского общества;
- реализация потенциала органов военной юстиции в борьбе с коррупцией в Вооруженных Силах¹³⁵.

Необходимо сказать, что вкладом в дело административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы Российской Федерации могло бы стать формирование органов военной полиции. Идея формирования органов военной полиции активно обсуждалась в 90-е годы XX в. в связи с проведением военно-правовой реформы¹³⁶.

К. С. Лиховидов отмечает, что «... существующая система органов дознания и административного расследования в Вооруженных Силах РФ полностью себя изжила»¹³⁷.

О формировании военной полиции в настоящее время говорят в связи с громкими скандалами по поводу неуставных отношений среди военнослужащих срочной службы. Согласно статистическим данным, которые приводятся в научной литературе, в период 1992-2003 гг. в войсках Российской Федерации в среднем совершалось 22,3 тыс. преступлений ежегодно. За данный период от преступлений погибло 13 тыс. чел. Данные показатели наглядно свидетельствуют о необходимости совершенствования правоохранительного механизма в системе военной службы Российской Федерации¹³⁸.

По нашему мнению, военная полиция может способствовать обеспечению правопорядка в системе военной службы, а также внести свой вклад в дело борьбы с коррупцией в системе военной службы. Военная полиция может решать следующие задачи: осуществлять патрульно-постовую службу в воинских частях и гарнизонах, местах проведения военных учений¹³⁹.

135 См.: Эминов В.Е. Указ. раб. — С. 238.

136 См.: Зайцев А.А., Чудновский Н.Е. О проекте концепции военно-правовой реформы в Вооруженных Силах Российской Федерации // Государство и право. — 1996. — № 1 — С. 23.

137 См.: Лиховидов К.С. Законодательное обеспечение юридической ответственности военнослужащих // Современное право. — 2004. — № 7. — С. 48.

138 См.: Карпов Н. Необходима ли нам военная полиция // Законность. — 2005. — № 9. — С. 9.

139 См.: Лиховидов К.С. Указ. раб. — С. 48.

Кроме того, военную полицию необходимо наделить полномочиями осуществлять оперативно-розыскные мероприятия, административно-юрисдикционную деятельность, полномочиями на проведения дисциплинарного расследования в отношении всех военнослужащих, а также осуществлять мероприятия по предупреждению и пресечению коррупции в системе военной службы Российской Федерации.

Статус военной полиции должен определяться законом РФ «О военной полиции Российской Федерации».

В завершение следует сказать, что только повышение денежного содержания военнослужащим не будет являться гарантией от коррупции в системе военной службы. Для предупреждения и пресечения коррупции в системе военной службы необходим комплекс экономических, финансовых, правовых и социальных мер. Необходимо развитие у поступающих на службу, а также кадровых военнослужащих чувства патриотизма, а также формирование внутренней установки, которая будет подавлять различного рода провокации коррупционного характера. Именно люди с такими личными качествами прежде всего необходимы Вооруженным Силам Российской Федерации.

Следует сказать, что коррупция в системе военной службы Российской Федерации в настоящий период остается практически не исследованной проблемой в силу ряда объективных и субъективных факторов. Поэтому данная проблематика подлежит дальнейшему исследованию.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе правоохранительной службы Российской Федерации

Как отметил Президент России в своем ежегодном послании Федеральному Собранию, «... нам нужны такие правоохранительные органы, работой которых добропорядочный гражданин будет гордиться, а не переходить на другую сторону улицы при виде человека в погонах. Тем, кто ставит своей главной задачей собственную наживу, а не защиту закона — не место в правоохранительных структурах. И поэтому мотивация сотрудников этих органов должна быть прежде всего связана с качеством защиты прав и свобод граждан»¹⁴⁰.

Федеральный закон от 27 мая 2003 г. «О системе государственной службы Российской Федерации»¹⁴¹

определяет, что правоохранительная служба — вид федеральной государственной службы, представляющей собой профессиональную служебную деятельность граждан на должностях правоохранительной службы в государственных органах, службах и учреждениях, осуществляющих функции по обеспечению безопасности, законности и правопорядка, по борьбе с преступностью, по защите прав и свобод человека и гражданина.

Правоохранительная служба осуществляется в

- органах прокуратуры;
- таможенных органах;
- органах по контролю за оборотом наркотиков;
- органах внутренних дел и др.

Как видно из приведенного перечня, институт правоохранительной службы реализуется в различных органах государственной власти. В этой связи кратко рассмотрим административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в некоторых из вышеназванных правоохранительных органах.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе прокурорской службы. Как следует из доклада Генерального прокурора РФ Ю. Чайки, «... особую тревогу вызывает коррумпированность правоохранительной системы. Половина преступлений, совершенных в 2005 г. должностными лицами против интересов службы (5,7 тыс.), приходится на систему МВД (2,4 тыс.), уголовные дела коррупционной направленности в отношении судей возбуждались 19 раз, сотрудников ФСБ — 6 раз, прокуратуры — 8 раз»¹⁴².

Следует сказать, что органы прокуратуры и ФСБ в отличие от органов и учреждений системы МВД России являются более закрытыми от общественного контроля. В этой связи данные, которые представлены Генеральным прокурором, могут не отражать реальной картины о проблеме коррупции в органах ФСБ.

Возвращаясь к теме нашего исследования, необходимо сказать, что законодательство о прокуратуре также содержит ряд административных запретов, цель которых — противодействовать коррупции в органах прокуратуры. Так, Федеральный закон от 17 января 1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации»¹⁴³ говорит о том, что на лиц, занимающих должности прокуроров и следователей, распространяются ограничения и запреты, установленные ст. ст. 16 и 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Такое технико-юридическое построение закона, на наш взгляд,

140 См.: Российская газета. — 2005. — 26 апреля.

141 См.: Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 22. — Ст. 2063.

142 См.: Новая газета. — 2006. — 11-29 ноября. — № 90.

143 См.: Собрание законодательства РФ. — 1995. — № 47. — Ст. 4472.

не может быть приемлемо. Связано это с тем, что служба в органах прокуратуры является правоохранительной службой, и распространять на прокурорских работников, режим службы которых принципиально отличается от гражданских служащих, административные запреты, обусловленные режимом гражданской службы, не совсем правильно. В этой связи запреты, связанные со службой в органах прокуратуры, целесообразно закрепить в законе «О прокуратуре Российской Федерации».

Как следует из закона «О прокуратуре Российской Федерации», лица, замещающие должности прокуроров и следователей, ежегодно предоставляют сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных ими доходах и принадлежащем им на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера в порядке, установленном Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (ст. 40.2). Данное предписание также целесообразно перенести в закон «О прокуратуре».

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»¹⁴⁴ определяет, что гражданин, претендующий на замещение должности государственной или муниципальной службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также служащий, замещающий должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, обязаны представлять представителю нанимателя (работодателю) сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера и о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Порядок представления указанных сведений устанавливается федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемые государственными и муниципальными служащими в соответствии с настоящей статьей, являются сведениями конфиденциального характера, если федеральным законом они не отнесены к сведениям, составляющим государственную тайну. Не допускается использование сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственного или муниципального служащего, его супруги (супруга) и несовершеннолетних детей для установления либо определения его платежеспособности и платежеспособности его супруги (супруга) и

несовершеннолетних детей, для сбора в прямой или косвенной форме пожертвований (взносов) в фонды общественных объединений либо религиозных или иных организаций, а также в пользу физических лиц.

Сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера государственных и муниципальных служащих могут предоставляться для опубликования средствами массовой информации в порядке, определяемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Непредставление гражданином при поступлении на государственную или муниципальную службу представителю нанимателя (работодателю) сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений является основанием для отказа в приеме указанного гражданина на государственную или муниципальную службу.

Невыполнение государственным или муниципальным служащим обязанности является правонарушением, влекущим освобождение государственного или муниципального служащего от замещаемой должности государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам дисциплинарной ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации. Федеральными законами о видах государственной службы, а также о муниципальной службе для государственного или муниципального служащего могут устанавливаться более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации. Административно-правовое предупреждение и пресечение коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации всегда было одним из приоритетных направлений обеспечения законности и правопорядка в системе правоохранительной службы Российской Федерации. Подтверждением этому могут являться принятые нормативные правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение коррупции в системе таможенной службы. К числу таких актов относятся: Приказ ГТК РФ от 26 апреля 1994 г. № 287 «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации», Приказ ГТК РФ от 9 августа 1995 г. № 488 «О мероприятиях, направленных на усиление борьбы с коррупцией и должностными преступлениями» и др.

144 См.: Российская газета. — 2008. — 30 декабря.

Принятие названных и ряда других документов, которые определяют административно-правовой режим предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации, является объективно необходимым. Связано это с тем, что коррупция в правоохранительных органах представляет повышенную опасность для общества и государства, поскольку именно на правоохранительные органы возложена обязанность предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы. Для эффективного предупреждения и пресечения коррупции в различных сферах публичного управления необходимо, чтобы сами правоохранительные органы были свободными от коррупции. Как отмечает О.Н. Ведерникова, «...международный опыт борьбы с коррупцией свидетельствует о том, что успех в этой борьбе зависит от преодоления коррупции в системе правоохранительных органов, которые оказываются наиболее уязвимыми с точки зрения коррупционного воздействия»¹⁴⁵.

Зарубежные ученые также отмечают, что коррупция в правоохранительных органах означает нарушение правоохранительными органами и их сотрудниками в процессе проведения следствия, осуществления надзора за соблюдением соответствующего законодательства и нормативных актов, преследование личных или узкокорпоративных целей ценою предательства государственных и общественных интересов и законных прав других людей или поведение, не связанное с осуществлением должностных полномочий, но идущее вразрез с требованиями профессиональной морали и наносящее вред безупречной репутации правоохранительных органов¹⁴⁶. Все это имеет отношение и к нашей стране.

Говоря о коррупции в правоохранительных органах, в частности, о проблеме коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации, необходимо отметить, что, по имеющимся данным, таможня — одно из самых коррумпированных ведомств в стране¹⁴⁷.

Руководство Федеральной таможенной службы осознает серьезность рассматриваемой проблемы и проводит комплекс административно-правовых и организационных мероприятий по предупреждению и пресечению коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации. По данным Службы

собственной безопасности ФТС, в 2006 г. было возбуждено 733 уголовных дела в отношении сотрудников таможни, в том числе, 457 дел — коррупционной направленности. В 2005 г. эти цифры соответственно составляли 530 и 252. За 6 месяцев 2008 г. Управлением собственной безопасности ФТС России было возбуждено 324 уголовных дела по фактам коррупции среди таможенников различного ранга¹⁴⁸.

В настоящее время к критериям, оценивающим эффективность работы таможенной службы, добавлен такой критерий, как борьба с коррупцией¹⁴⁹.

То, что таможенная служба является одной из самых коррумпированных видов государственной службы, обусловлено целым рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного порядка. В числе причин высокого уровня коррупции в системе таможенной службы следует назвать создание коммерческих структур в системе таможенной инфраструктуры. Кроме того, играет свою роль и недостаточная техническая и информационная обеспеченность таможенного дела, необоснованные кадровые перестановки, реорганизация системы таможен. Все эти и ряд других проблем обуславливают высокий уровень коррупции в системе данного вида правоохранительной службы.

Должностные лица таможенной службы выполняют различные полномочия. Так, они осуществляют оперативно-разыскные мероприятия, уголовно-процессуальную и административно-юрисдикционную деятельность. Кроме того, таможня является еще и фискальным органом. Такого разнообразия задач и функций нет ни у одного органа государственной власти. Помимо всего прочего в ходе своей деятельности служащие федеральной таможенной службы взаимодействуют с коммерческими структурами, отдельными коммерсантами, а также гражданами, которые ввозят на территорию нашей страны большие материальные ценности. Невысокая оплата труда служащих таможенной службы, их постоянный контакт с коммерческими структурами самым непосредственным образом создают условия для коррупции, а также иных должностных злоупотреблений. Нужно отметить, что Россия — одна из немногих стран, где таможенный терминал оборудует и содержит коммерческая структура, а работают в нем должностные лица таможенной службы — государственные служащие. Данная практика была раскритикована Президентом России, который еще в 2006 г. отметил, что бизнес и таможня «слились в экстазе», имея в виду таможенные терминалы.

145 См.: Ведерникова О.Н. Коррупция: нравственно-правовой аспект // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. — М., 2001. — С. 246.

146 См.: Чжао Кэ. Борьба с коррупцией в правоохранительных органах Китая // Прокурорская и следственная практика. — 1999. — № 3-4. — С. 211.

147 См.: Антикоррупционная политика. — М., 2004. — С. 220-222.

148 См.: За державу обидно // Российская газета. — 2008. — 17 июля.

149 См.: Лашкина Е. Таможня даст добро: Правительство попытается разрушить тесную связь бизнеса и таможенников // Российская газета. — 2007. — 5 июля.

Исходя из этого необходимо признать, что коррумпция в системе организации таможенного дела и таможенной службы представляет реальную угрозу экономической безопасности. В этой связи можно приветствовать появление приказа ФТС России от 5 октября 2006 г. № 964 «Об утверждении аналитической программы ФТС России «Борьба с проявлениями коррупции и должностными преступлениями в таможенных органах на период 2007-2009 гг.».

Данный нормативный правовой акт содержит целый комплекс административно-правовых средств предупреждения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации. В настоящее время для предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы необходим комплекс административно-правовых средств, которые минимизировали бы коррупционные угрозы во внешнеэкономической деятельности. Необходимо определять как внутренние, так и внешние факторы, создающие условия для развития коррупции. Помимо этого необходимо максимально снизить непосредственный контакт служащих таможенной службы с коммерческими структурами, целенаправленно проводить политику повышения материального обеспечения служащих таможенной службы, сформировать институт административных процедур взаимодействия служащих таможенной службы с участниками внешнеэкономической деятельности и закрепить эти процедуры на законодательном уровне.

Говоря об истории становления административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в таможенной службе, необходимо вспомнить, что в Своде уставов «О службе гражданской» было закреплено, что всем таможенным чиновникам запрещается принимать участие в торговле как провозной, так и отпускной, заключать с купцами сделки и принимать на себя по таможенным делам доверенности или комиссии. Кроме того, таможенным чиновникам запрещается покупать товары прежде, нежели они будут досмотрены, выпущены из таможни в установленном порядке (ст. 730)¹⁵⁰.

В настоящее время российское законодательство закрепляет положение о том, что служба в таможенных органах является особым видом государственной службы граждан, осуществляющих профессиональную деятельность по реализации функций, прав и обязанностей таможенных органов, входящих в систему правоохранительных органов России¹⁵¹.

150 См.: Свод уставов о службе гражданской: Уставы о пенсиях и единовременных пособиях и эмеритальных кассах гражданского ведомства: Положение о пенсионной кассе служащих на казенных железных дорогах и формы чинов гражданского ведомства. С разъяснениями Правительствующего Сената и циркулярами министерств и Государственного контроля. Т. 3 / Полянский А. 3-е изд. — М., 1900. — С. 189.

151 См.: Куракин А.В. Предупреждение и пресечение

Эффективность работы таможенной службы традиционно оценивается по трем параметрам: перечислению в бюджет денежных средств (таможенных платежей), качеству услуг, предоставляемых в сфере таможенного дела, а также борьбе с контрабандой. Однако, как уже отмечалось, в настоящее время гораздо больший интерес в качестве критерия эффективности работы таможенной службы представляет проблема предупреждения и пресечения коррупции.

Необходимо сказать, что законодательство о службе в таможенных органах содержит целый ряд административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы. Федеральный закон от 21 июля 1997 г. «О службе в таможенных органах Российской Федерации»¹⁵² закрепляет положения о том, что сотрудник таможенного органа не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом органа управления коммерческой организации; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в таможенных органах; использовать в неслужебных целях средства материально-технического и информационного обеспечения, финансовые средства, другое государственное имущество, а также служебную информацию; получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением должностных обязанностей, и др.

Закрепленные законом запреты — важное административно-правовое средство противодействия коррупции в системе таможенной службы, поскольку эта сфера является весьма криминогенной, а запреты, обусловленные режимом таможенной службы, должны исключать возникновение «конфликта интересов» на службе в таможенных органах. Как отмечает А.Ф. Ноздрачев, правоограничения сотрудников таможенных органов — это установленные законом запреты на осуществление несовместимых со статусом сотрудника таможенных органов действий или состояний¹⁵³.

Необходимо сказать, что одними административными запретами проблему коррупции на таможне не решить. Запреты имеют большое значе-

коррупции в таможенных органах Российской Федерации // Следователь. — 2005. — № 1. — С. 43.

152 См.: Собрание законодательства РФ. — 1997. — № 30. — Ст. 3586.

153 См.: Ноздрачев А.Ф. Таможенная служба // Законодательство и экономика. — 2006. — № 7. — С. 8.

ние в административно-правовом механизме предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации. Между тем, снизить уровень коррупции исключительно с помощью данных административно-правовых средств нельзя. Запреты, обусловленные режимом таможенной службы, в определенной степени могут лишь сдерживать коррупционную составляющую в деятельности чиновника. В литературе отмечается, что, кроме сдерживания негативной активности государственных служащих, необходимо побуждать их к активной позитивной деятельности, направленной на удовлетворение интересов личности, общества и государства¹⁵⁴.

В целях эффективной реализации административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе таможенной службы Российской Федерации необходимо внедрять в ее деятельность ряд рекомендаций Международного валютного фонда, направленных на минимизацию рисков коррупции в правоохранительной деятельности таможенной службы.

В частности, необходимо совершенствование системы отбора и подготовки кадров для работы в системе таможенной инфраструктуры, внедрение административных процедур организации таможенных операций, создание механизмов внутреннего аудита, совершенствование правовых и организационных основ службы собственной безопасности, поощрение граждан за информацию о коррупционных правонарушениях сотрудников таможенной службы, облегчение доступа субъектов внешнеэкономической деятельности к ведомственным нормативным правовым актам таможенной службы и др.¹⁵⁵.

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе правоохранительной службы в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ.

Согласно Указу Президента РФ от 5 июня 2003 г. «О правоохранительной службе в органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ»¹⁵⁶, полицейский Федеральной службы по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ не вправе заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме педагогической, научной и иной творческой деятельности; заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц; состоять членом орга-

на управления коммерческой организации; быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в органах наркоконтроля; использовать в неслужебных целях средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, другое государственное имущество, служебную информацию; получать гонорары за публикации и выступления, связанные с исполнением им должностных обязанностей; получать от физических и юридических лиц подарки, денежные вознаграждения, ссуды, услуги, средства на оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения, связанные с исполнением им должностных обязанностей. Сотрудник обязан передавать в доверительное управление под гарантию государства на время прохождения службы в органах наркоконтроля находящиеся в его собственности предприятия, доли (пакеты акций) в уставном капитале коммерческих организаций в порядке, установленном федеральным законом (п. 19).

Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе правоохранительной службы в органах внутренних дел.

По сведениям, опубликованным в открытой печати, в Департамент собственной безопасности (ДСБ) МВД России в 2005 г. поступило 30 985 жалоб на противоправные действия сотрудников милиции, что на 3,5 % больше, чем в 2004 г. По результатам проверок жалоб граждан возбуждено 1 829 уголовных дел, к уголовной ответственности за коррупционные преступления привлечены 1345 сотрудников, к дисциплинарной ответственности привлечено 11353 сотрудников, уволено из органов внутренних дел 1718 сотрудников. Как отмечают сотрудники ДСБ, проведение служебных проверок по жалобам граждан является эффективным средством предупреждения коррупции в органах внутренних дел¹⁵⁷. Интересные данные недавно представила Генеральная прокуратура России по проведенной проверке ГИБДД. В ходе проверки 1 кв. 2007 г. выявлено 44 тыс. фактов нарушений действующего законодательства. По фактам нарушения законодательства в отношении сотрудников ГИБДД возбуждено порядка 700 уголовных дел. Решения и постановления, вынесенные должностными лицами органов ГИБДД, зачастую не соответствовали требованиям законов — более 16 тыс. таких решений были опротестованы прокуратурой. Свыше 1,5 тыс. руководителей Госавтоинспекции наказаны в дисциплинарном порядке¹⁵⁸. Изучая дина-

154 См.: Малько А.В. Стимулы и ограничения в праве. — М., 2004. — С. 228.

155 См.: Анतिकоррупционная политика. — М., 2004. — С. 197.

156 См.: Собрание законодательства РФ. — 2003. — № 23. — Ст. 2197.

157 См.: Милиция открылась. В органы внутренних дел обратились за помощью свыше 19 миллионов граждан // Российская газета. — 2007. — 10 февраля.

158 Данные пресс-службы Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

мику коррупционных правонарушений, совершенных сотрудниками милиции, можно сделать вывод, что проблема борьбы с коррупцией в органах внутренних дел является весьма актуальной.

Коррупция в органах внутренних дел представляет собой повышенную общественную опасность. Данное обстоятельство связано с тем, что органы внутренних дел являются полифункциональным правоохранительным органом, выполняющим правоохранительные задачи и функции, которых нет ни у одного из правоохранительных органов¹⁵⁹.

В этой связи не случайно, что на долю сотрудников МВД приходится до 98 % всех совершаемых в правоохранительной деятельности преступлений коррупционного характера¹⁶⁰. Несмотря на достаточно серьезное положение дел с коррупцией в системе МВД России, данные ВЦИОМ свидетельствуют о том, что самым коррумпированным министерством в Российской Федерации является Министерство здравоохранения и социального развития. МВД занимает второе место, на третьем месте находится Министерство финансов России¹⁶¹. Поэтому в современных условиях создание административно-правовых и организационных средств борьбы с коррупцией и обеспечение собственной безопасности органов внутренних дел является крайне актуальной задачей. Как следует из анализа законодательства и многих программных документов, борьба с преступностью и коррупцией в системе государственной службы Российской Федерации является приоритетным направлением деятельности органов внутренних дел. В этой связи коррупция в самих органах внутренних дел делает весьма затруднительными мероприятия по противодействию коррупции в сфере публичного управления. Следует сказать, что коррупция в правоохранительных органах, и органах внутренних дел в частности, имеет свою специфику, которая обусловлена режимом правоохранительной деятельности.

Не вдаваясь в дискуссию относительно определения коррупции, можно отметить, что *коррупцию в органах внутренних дел можно определить как не предусмотренное нормативными правовыми актами принятие сотрудником лично или через доверенных лиц (посредников) имущественных благ и преимуществ с использованием своего служебного положения, а равно подкуп сотрудника посредством незаконного предоставления ему со стороны физиче-*

ских, должностных и юридических лиц различного рода имущественных благ и преимуществ за определенные услуги в правоохранительной сфере, при этом данные услуги могут носить как законный, так и незаконный характер.

Необходимо напомнить, что 17 декабря 1979 г. Генеральная Ассамблея ООН утвердила документ под названием «Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка». В ст. 7 данного документа говорится о том, что «...должностные лица по поддержанию правопорядка не совершают какие-либо акты коррупции. Они также всемерно препятствуют любым актам коррупции и борются с ними».

В Декларации «О полиции», принятой Парламентской ассамблеей Совета Европы (Страсбург, 8 мая 1978 г.)¹⁶², говорится о том, что полиция является государственной службой, созданной в соответствии с законом, в обязанности которой входит поддержание и охрана правопорядка. Сотрудники полиции должны пользоваться тем же статусом, что и работники государственной гражданской службы, а также воздерживаться от всех форм коррупции и противодействовать им.

Органы внутренних дел являются одним из основных субъектов борьбы с преступностью и коррупцией. От уровня законности, дисциплины и уровня коррупции в органах внутренних дел напрямую зависит защита прав личности, а также обеспечение экономических интересов субъектов предпринимательской деятельности. В этой связи, учитывая европейский опыт, было бы вполне целесообразно в Кодекс чести рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации поместить ряд положений, прямо направленных на предупреждение и пресечение коррупции в органах внутренних дел.

Следует отметить, что американские исследователи на многочисленных примерах показывают взаимосвязь государственной бюрократии и полиции с коррупцией. Как отмечает Я.М. Бельсон, в криминальном мире США в 80-е годы XX в. культивировалась такая поговорка — «дешевле купить полицию, чем бороться с ней»¹⁶³.

Проблеме противодействия коррупции в органах внутренних дел (милиции) в административно-правовой литературе уделяется явно недостаточное внимание. Пожалуй, можно назвать лишь одно учебное пособие А.Д. Сафронова «Организационно-

159 См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (вопросы теории). — М., 1991. — С. 92.

160 См.: Королева М.В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. — М., 2000. — С. 88.

161 См.: Россияне назвали самые коррумпированные министерства // Комсомольская правда. — 2007. — 28 июня.

162 См.: Сборник документов Совета Европы в области защиты прав человека и борьбы с преступностью / Сост. Т.И. Москалькова и др. — М., 1998. — С. 77.

163 См.: Бельсон Я.М. Коррупция и злоупотребление властью в полицейских службах буржуазных государств // Правоведение. — 1986. — № 6. — С. 40.

правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел» (М.: Академия МВД России, 1993), в котором весьма обстоятельно исследована обозначенная проблематика. П.П. Сергун в своей монографии «Государственная служба в органах внутренних дел Российской Федерации: состояние и теория развития» (Саратов, 1998) также касается данного вопроса, однако весьма фрагментарно.

До недавнего времени проблеме борьбы с коррупцией в органах милиции (полиции) были посвящены лишь отдельные научные статьи, как правило, опубликованные в ведомственных периодических изданиях¹⁶⁴. В современный период данной проблеме посвящен целый ряд диссертационных и монографических исследований¹⁶⁵, но, несмотря на это, говорить о том, что данная проблема исследована полностью, пока преждевременно.

По мнению экспертов фонда ИНДЕМ, недостаточная теоретическая разработанность данного вопроса отчасти приводит к такой ситуации, когда кампания по борьбе с коррупцией в органах милиции зачастую заканчивается арестом нескольких «оборотней в погонах». Предупреждение и пресечение коррупции в органах милиции превращается в «смелое разоблачение коррупции», и тем самым подкрепляется миф о «самоочищении» правоохранительных институтов¹⁶⁶.

Необходимо сказать, что коррупция в органах милиции (милиции) всегда вызывала обеспокоенность

164 См.: Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США и Канада: экономика, политика, культура. — 1999. — № 10. — С. 93; Христофоров В.С. Меры обеспечения собственной безопасности в полицейских подразделениях США // Вестник МВД России. — 2000. — № 4-5. — С. 165; Профилактика коррупции в полиции // Информационный бюллетень Следственного комитета при МВД России. — 2002. — № 1 (111). — С. 160.

165 См.: Тарасов Н.В. Преступления, совершаемые сотрудниками милиции: криминологический аспект: Дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2000; Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции. — СПб., 2001; Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел. — М., 2003; Варьгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и проблемы воздействия на нее: Дис. ... д-ра юрид. наук. — Саратов, 2003; Черепашкин А.С. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции общественной безопасности: Дис. ... канд. юрид. наук. — Омск, 2004; Осипов А.Б. Коррупционная преступность в органах внутренних дел: Дис. ... канд., юрид., наук. — СПб., 2005; Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел (по материалам Восточно-Сибирского региона): Дис. ... канд. юрид. наук. — Рязань, 2006, и др.

166 См.: Анतिकоррупционная политика. — М., 2004. — С. 217.

со стороны государства. Подтверждение этому мы можем найти, проанализировав целый ряд документов: «Об учреждении полиции в городах» (1733), «Устав благочиния или полицейский» (1782), «Наказ чинам и служителям земской полиции» (1832) и др. Кроме этих документов, в отдельных регионах издавались местные акты, направленные на борьбу с коррупцией в органах полиции. Коррупция в полиции получила освещение и в научной литературе конца XIX — начала XX вв.

Так, Н.М. Богословский, оценивая нравственный облик полицейских чиновников, констатировал: «Как в древние времена «кормлений» княжеских наместников и волостей, полицейским чинам, начиная от частного пристава и кончая последним паспортистом, прописывавшем в квартале паспорта, домовладельцы посылали с дворниками 2 раза в году на праздники Рождества Христова и Пасхи конверты с вложением различных сумм денег, смотря по должности берущего и по должности дома или степени самостоятельности домовладельца. В большей степени были обложены такими сборами торговые, промышленные заведения, трактиры, гостиницы и пр. В расходных домовых книгах были нередки записи: «частному приставу в день его имени» и т. д. Без подношений было сложно представить себе образ полицейского чиновника»¹⁶⁷.

Как отмечают исследователи, «Букварь городского» (1915) содержал инструкцию для сотрудников полиции, которая разъясняла положение о том, что: «...взявший взятку служащий всецело закабаливается во власть давшему ее, от последнего зависит донести об этом, и виновник будет исключен из службы; прием угощений за услуги понижает достоинство чести, унижая служащего»¹⁶⁸.

А.Д. Сафронов отмечает, что инструкция милиционеров Московской городской милиции (1917) содержала положение о том, что «...милиционер должен быть для граждан примером трезвости, честности, правдивости, бескорыстия, храбрости и самоотверженности. Служебное положение милиционера не дает ему никаких преимуществ по сравнению с другими гражданами, как-то: получение продуктов вне очереди, бесплатное посещение зрелищ и т.п.»¹⁶⁹.

Эти и ряд других положений, закрепленных в вышеприведенных нормативных правовых актах, являются актуальными и в настоящее время. Актуальность проблемы коррупции на этапе создания со-

167 См.: Богословский Н.М. Быт и нравы русского дворянства в первой половине XIX в. // Научное слово. — 1904. — Кн. V-XI. — С. 18.

168 См.: Сафронов А.Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. — М., 1993. — С. 18.

169 См.: Сафронов А.Д. Указ. раб. — С. 18.

ветских правоохранительных органов вызвала объективную необходимость формирования соответствующих административно-правовых и организационных средств по ее пресечению.

Для противодействия коррупции в органах милиции в 1917 г. создается финансовая и контрольно-ревизионная служба при НКВД РСФСР.

В 1920 г. при Главном управлении милиции создана инспекция, которая собирала и обобщала статистические данные о преступлениях, совершенных сотрудниками милиции, а также проводила ревизии и осуществляла контроль за организацией деятельности милиции в регионах.

11 декабря 1922 г. Постановлением ЦК ВКП (б) было утверждено положение «О чистке милиции». Приказ ОГПУ от 28 февраля 1924 г. «О реформировании юридических отделов ОГПУ и утверждении при Коллегии должности особого уполномоченного» ввел должность особого уполномоченного. Приказом НКВД СССР от 10 января 1939 г. было утверждено положение об аппарате особого уполномоченного при НКВД СССР, в обязанности которого входила проверка жалоб, рапортов и расследование дел о правонарушениях сотрудников НКВД¹⁷⁰.

Впоследствии эти функции были переданы инспекциям по личному составу, которые непосредственно и единолично выполняли их вплоть до начала 90-х годов XX в. Сотрудники службы собственной безопасности органов внутренних дел в ходе своей служебной деятельности наиболее часто выявляют факты коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел. За последние годы службой собственной безопасности органов внутренних дел выявлены массовые случаи злоупотребления в системе Госавтоинспекции. Подразделениями собственной безопасности систематически выявляются факты, когда за взятки отдельные сотрудники освобождают водителей, нарушивших правила дорожного движения, от административной ответственности. Имеют место случаи, когда сотрудники дорожно-патрульной службы начинают составлять протокол об административном правонарушении только тогда, когда правонарушитель не предлагает им взятку.

По данным МВД России, в 2002 г. за нарушения законности и преступления привлечено к ответственности почти 10 тыс. сотрудников, из них более 1700 чел. — к уголовной ответственности за злоупотребление должностными полномочиями, должностной подлог и другие преступления, которые имеют коррупционную направленность. Только за

170 См., более подробно: История, современность и перспективы развития службы собственной безопасности ОВД / Под ред. Б.В. Грызлова. — М., 2002; Мулукаев Р.С., Мальгин А.Я., Елифанов А.Е. История отечественных органов внутренних дел. — М., 2005.

получение взяток с поличным задержано 300 милиционеров. Подразделения собственной безопасности МВД России нередко выявляют случаи круговой поруки, пособничества правонарушителям и попытки внедрения в органы внутренних дел представителей криминальных структур. В 2001 г. пресечено более 500 подобных попыток¹⁷¹.

В 2005 г. общее количество правонарушений, совершенных сотрудниками органов внутренних дел, возросло по сравнению с 2004 г. на 46,8 % и составило 44 735. К уголовной и дисциплинарной ответственности привлечено 28 592 сотрудников органов внутренних дел, осуждено 1733 сотрудника, из них 1306 сотрудников — за совершение должностных преступлений. По данным пресс-службы ГУВД г. Москвы, за правонарушения, граничащие с коррупцией, в 2006 г. привлечены к дисциплинарной ответственности 2 тыс. руководителей на уровне начальников территориальных органов внутренних дел. Со своих должностей снято 25 % руководителей территориальных органов внутренних дел¹⁷².

Основная нагрузка по противодействию коррупции в органах внутренних дел, как уже отмечалось, в настоящее время возлагается на подразделения собственной безопасности МВД России.

Департамент собственной безопасности является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России. В структуру подразделений собственной безопасности органов внутренних дел входят Главные управления собственной безопасности МВД России по федеральным округам, управления, отделы, отделения и группы собственной безопасности МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации. Анализ практической деятельности по противодействию коррупции в системе МВД России показывает, что 60 % преступлений коррупционной направленности выявляются самим министерством, которое проводит жесткую политику в отношении выявления и пресечения коррупции в органах внутренних дел. Как отметил еще в 2002 г. заместитель министра Е.Б. Соловьев, в МВД создана целостная система предупреждения, выявления и пресечения фактов коррупции и предательства интересов службы, функционирование которой осуществляется в тесном взаимодействии с органами прокуратуры и ФСБ. Ее основу составляют подразделения собственной безопасности, контрольно-ревизионная служба, оргинспекторские и кадровые подразделения¹⁷³.

171 См.: Васильев В.А. Вступительное слово на Международном научно-практическом семинаре // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). — М., 2002. — С. 5.

172 См.: Новый коррупционный скандал в московском ГУВД // Коммерсантъ. — 2007. — 11 июня.

173 См.: Соловьев Е.Б. На страже законности и порядка

Директивными указаниями МВД России борьба с коррупцией отнесена к приоритетным направлениям деятельности министерства. В связи с этим на базе Департамента по борьбе с организованной преступностью и терроризмом создана координационная группа по борьбе с коррупцией. Аналогичные структуры созданы в МВД, ГУВД, УВД субъектов Федерации. Организационные мероприятия дали неплохие результаты. Так, в 2005 г. в ходе операции «Энергия» по декриминализации объектов топливно-энергетического комплекса было выявлено 1583 тыс. должностных преступлений коррупционной направленности¹⁷⁴.

Изучение юридической литературы показывает, что причинами коррупции в органах внутренних дел являются: невысокая заработная плата сотрудников, отсутствие надлежащего контроля со стороны вышестоящих руководителей за обеспечением собственной безопасности органов внутренних дел, активные попытки представителей криминальной среды, а также коммерческих структур материально заинтересовать сотрудников с целью получения от них упреждающей информации и иных услуг в правоохранительной сфере и др.¹⁷⁵.

Кроме того, причинами коррупции в органах внутренних дел может являться система отбора кадров, а также подготовка кадров в образовательных учреждениях системы МВД России.

Рассматривая проблему административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, необходимо сказать, что она имеет особые формы проявления. Коррупция в органах внутренних дел проявляется в различных аспектах, которые обусловлены правоохранительной деятельностью органов внутренних дел.

Изучение практики предупреждения и пресечения коррупции в органах внутренних дел, а также научной литературы (А.Д. Сафронов, Р.В. Руденко и др.) позволяет выделить следующие формы коррупции в рассматриваемой сфере государственной службы: системные коррупционные отношения и точечные коррупционные отношения¹⁷⁶. Существуют и более опасные формы коррупции сотрудников,

в частности, нереагирование на сбыт наркотических средств и психотропных веществ в общественных местах и др. Коррупция среди сотрудников обязывает их оберегать правонарушителей¹⁷⁷. По данным бывшего Министра внутренних дел А.С. Куликова, 30 % сотрудников милиции обеспечивают оперативное прикрытие коммерческих структур (так называемую «крышу»)¹⁷⁸.

Нередки случаи вымогательства денег с лиц, которые привлекаются к уголовной или административной ответственности. По приблизительным оценкам экспертов, сотрудники ГИБДД получают около миллиарда долларов взяток с водителей — нарушителей или с тех, кого они обвинили безосновательно. Кроме того, в стране уже сформировалась и успешно действует технология профессиональных провокаторов взяток¹⁷⁹.

Еще одной формой коррупции в системе органов внутренних дел является нелегальное сотрудничество сотрудников милиции с частно-детективными и охранными структурами. Получение незаконного вознаграждения от потерпевших за выполнение своих должностных обязанностей также достаточно часто имеет свое проявление¹⁸⁰.

Как отмечает А.А. Тирских, «...незаконная деятельность сотрудников наиболее часто выражается в сокрытии фактов неправомерных действий (43,5 %), предоставлении незаконных льгот (13 %), развале уголовных дел (21,3%), оказании помощи в организации незаконного бизнеса (8,7 %), способствовании безопасности незаконной деятельности (13 %)»¹⁸¹.

Коррупционное поведение сотрудников органов внутренних дел может проявляться при осуществлении ими сбора информации по заказам коммерческих структур. Данная информация может касаться конкурентов по бизнесу и др. Имеют место случаи получения руководящими сотрудниками незаконного вознаграждения от подчиненных сотрудников за продвижение последних по службе, получения вознаграждения за представление к присвоению

// Президентский контроль. — 2002. — № 3. — С. 30.

174 См.: Российская газета. — 2005. — 18 августа.

175 См., например: Коррупция в милиции Татарстана: причины, масштаб, схемы. — Казань, 2003. — С. 40; Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции. — СПб., 2001. — С. 67; Сафронов А.Д. Организационно-правовые аспекты предупреждения коррупции среди сотрудников органов внутренних дел. — М., 1993, и др.

176 См.: Сафронов А.Д. Указ. раб. — С. 23; Руденко Р.В. Предупреждение и пресечение коррупции сотрудников милиции // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации. — М., 2005. — С. 118.

177 См.: Сафронов А.Д. Указ. раб. — С. 23.

178 См.: Куликов А.С. Коррупция в правоохранительных органах и проблемы борьбы с ней (из доклада на Втором всемирном форуме по борьбе с коррупцией. Гаага, 28-31 мая 2001 г.) // Борьба с коррупцией: актуальные проблемы законодательного обеспечения. — М., 2002. — С. 27-30.

179 См.: Взятка на живца. В борьбе с коррупцией на дорогах чаще страдают водители, чем гаишники // Российская газета. — 2008. — 18 июля.

180 См.: Сафронов А.Д. Указ. раб. — С. 23

181 См.: Тирских А.А. Некоторые аспекты коррупции в органах внутренних дел (по результатам криминологического исследования) // Российский следователь. — 2006. — № 8. — С. 32.

нию внеочередного специального звания, направление на учебу и др.¹⁸².

В некоторых государствах существуют иные формы коррупции в полиции. В частности, в полиции США имеются такие специфические формы коррупции, как «фиксация дела», «протекция», «страхивание»¹⁸³ и др. Как отмечается в научной литературе, коррупционеры в полиции США подразделяются на «травоядных» и «мясоедов». Травоядные ведут себя пассивно, берут взятки тогда, когда их дают, мясоеды, напротив, ведут себя активно, добиваются подношений, подарков, а также взяток¹⁸⁴.

Специалисты по обеспечению собственной безопасности правоохранительных органов говорят о том, что «...в современных условиях для правоохранительных органов крайне важно обеспечить собственную безопасность, так как криминальные сообщества пытаются получить упреждающую информацию, стремятся устроить на работу в правоохранительные органы своих осведомителей, вовлечь в противоправную (коррупционную) деятельность кадровых сотрудников»¹⁸⁵.

В этой связи есть смысл коротко остановиться на такой категории, как собственная безопасность органов внутренних дел. Следует сказать, что категория собственной безопасности органов внутренних дел теоретически не разработана.

А.Б. Антонов и В.Г. Балашов, проанализировав категорию «безопасность» с философской и правовой точек зрения, отмечают, что «...сегодня есть множество определений безопасности, каждое из которых по-своему раскрывает природу данного явления. Безопасность приобретает фактически значение философской категории, поскольку охватывает все аспекты жизни и играет в ней существенную и определяющую роль. Исследователям пока не удалось выявить четкие и существенные признаки этого явления, и оно выступает пока некоей абстрактной формой выражения жизнеспособности и жизнестойкости объектов материального мира. Представление о

безопасности развивается от поверхностного к более глубокому пониманию данного явления»¹⁸⁶.

Так, В.В. Марущенко, исследуя основы обеспечения собственной безопасности правоохранительных органов, отмечает, что собственная безопасность правоохранительных органов — это состояние их защищенности от противоправной деятельности спецслужб иностранных государств, организованной преступности во всех ее формах, а также способность противостоять внешним и внутренним угрозам, сохраняя при этом свою работоспособность, оперативный и технический потенциал¹⁸⁷.

Ю.А. Тимофеев под собственной безопасностью понимает состояние защищенности органов внутренних дел, которая позволяет им нормально существовать и функционировать в условиях неблагоприятных внешних и внутренних факторов, направленных на дезорганизацию деятельности органов внутренних дел¹⁸⁸.

Не претендуя на исчерпывающее определение понятия о собственной безопасности органов внутренних дел, все же можно сказать, что собственная безопасность органов внутренних дел — *это состояние защищенности органов внутренних дел от внешних и внутренних коррупционных факторов, которая дает возможность противостоять обстоятельствам, дезорганизующим работу сотрудников, помогает сохранить органам внутренних дел свою работоспособность, необходимый уровень дисциплины и законности, а также административный, уголовно-процессуальный и оперативно-технический потенциал.*

Возвращаясь к организации противодействия коррупции и обеспечения собственной безопасности в органах внутренних дел, учитывая зарубежный опыт противодействия коррупции в органах полиции, целесообразно совершенствовать систему отбора и подготовки кадров, оптимизировать средства выявления коррупции. Кроме того, необходимо отлаживать административно-правовой механизм работы с обращениями граждан, которые содержат информацию о фактах коррупции в органах внутренних дел.

В настоящее время нормативная база, регламентирующая порядок работы с обращениями, практически сформирована, принят Федеральный закон

182 См.: Сафронов А.Д. Указ. раб. — С. 23; Руденко Р.В. Предупреждение и пресечение коррупции сотрудников милиции // Административно-правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности в Российской Федерации. — М., 2005. — С. 118.

183 Страхивание — это изъятие дорогих вещей с места происшествия и обращение их в личное пользование полицейского / Меркурьев В.В., Григорьев А.В. А.В. Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США // Коррупция и борьба с ней. — М., 2000. — С. 328.

184 См.: Меркурьев В.В., Григорьев А.В. А.В. Опыт противодействия коррупции в полицейских департаментах США // Коррупция и борьба с ней. — М., 2000. — С. 328.

185 См.: Христофоров В.С. Меры обеспечения собственной безопасности в полицейских подразделениях США // Вестник МВД России. — 2000. — № 4-5. — С. 165.

186 См.: Антонов А.Б., Балашов В.Г. Основы обеспечения безопасности личности, общества и государства. — М., 1996. — С. 26.

187 См.: Марущенко В.В. Концептуальные основы обеспечения собственной безопасности правоохранительных органов // Изменения преступности и проблемы охраны правопорядка. — М., 1994. — С. 38.

188 См.: Тимофеев Ю.А. Организационно-правовые основы деятельности подразделений собственной безопасности органов внутренних дел: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2002. — С. 9.

от 2 мая 2006 г. «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации»¹⁸⁹. Кроме того, данный вопрос урегулирован и на ведомственном уровне Приказом МВД России от 1 декабря 2005 г. № 985 «Об утверждении инструкции о порядке приема, регистрации и разрешения в органах внутренних дел Российской Федерации заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях»¹⁹⁰.

Как показывает практика, жалобы на коррупционные проявления со стороны сотрудников органов внутренних дел (милиции) могут касаться соответствующих сотрудников, а также структурных подразделений органов внутренних дел. Должностные лица, рассматривающие обращения граждан, в которых содержится информация о фактах коррупции сотрудников органов внутренних дел, должны обстоятельно разобраться в существе обращения, а также принять предусмотренные законом меры по пресечению коррупции в органах внутренних дел или ином органе публичного управления.

Необходимо отметить, что для более обстоятельного исследования проблемы коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел есть смысл обратиться к зарубежному опыту. Наибольший интерес, с нашей точки зрения, представляет опыт противодействия коррупции в полиции США.

Говоря об американском опыте, необходимо сказать, что американцы придают большое значение борьбе с коррупцией в органах полиции, они даже сформулировали определение коррупции в данной сфере: «коррупция — это любой вид запрещенных отношений, в которые вступает полицейский чиновник, занимая официальное положение, получающий незаконное материальное вознаграждение или выгоды либо ждущий их получения»¹⁹¹.

Для административно-правового предупреждения и пресечения коррупции в полиции США сформированы такие формы контроля, которые позволили эффективно пресекать полицейскую коррупцию. В 80-е годы XX в. были значительно увеличены должностные оклады сотрудников полиции, которые позволяют отнести их к так называемому среднему классу американского общества. Как отмечает В.М. Николайчик, еще в 1980 г. в США был подготовлен доклад для ООН, в котором был раздел «Преступления в полиции». В данном разделе отмечалось следующее: «Тогда, когда властью облечен человек, всегда появляется возможность злоупотребления ею. Если же лица, злоупотребляющие своей вла-

стью, составляют систему правоохранительных органов, и если эти злоупотребления не искореняются, то возникают острые социальные проблемы. В таких условиях становится неизбежным, что бесправные жертвы полицейского произвола рассматривают его как санкционированное властью беззаконие. Вследствие чего общество оказывается перед лицом правонарушений и правонарушителей, находящихся вне досягаемости закона»¹⁹².

Коррупция в полиции США (как ее определяют распространенные в полицейских управлениях так называемые Модельные правила профилактики коррупции¹⁹³) — это совершение сотрудником полиции действий, включающих злоупотребление властью, направленное на извлечение личной выгоды для себя или иных лиц. При этом «личная выгода» не сводится к получению только денежных средств, она может быть выражена в виде оказываемых полицейскому услуг, утверждения его престижа или политического влияния, продвижения по службе и др.¹⁹⁴.

В.М. Николайчик констатирует, что «... из всего широчайшего комплекса проблем, существующих в сфере полицейской охраны общественного порядка, ни одна не приносит столько вреда, сколько коррупция»¹⁹⁵.

В этой связи не случайно в полиции США большое внимание уделяется административно-правовым средствам предупреждения и пресечения коррупции. Модельные правила противодействия коррупции в полиции США включают: четкое соблюдение этических стандартов поведения как на службе, так и в быту. Вновь принимаемый на службу в полицию сотрудник в обязательном порядке должен ознакомиться с этическими и профессиональными стандартами поведения и подтвердить данное ознакомление своей подписью. В целях противодействия коррупции в органах полиции США введены специальные должности. Замещающие соответствующие должности сотрудники специально занимаются проблемами противодействия коррупции в полиции. Кроме отдельных сотрудников, проблемами борьбы с коррупцией занимаются и отдельные подразделения. Помимо организационных средств борьбы с коррупцией, в полиции США большое значение придается работе с жалобами граждан, а также жалобами, которые поступают от самих сотрудников, в которых содержится информация

189 См.: Собрание законодательства РФ. — 2006. — № 19. — Ст. 2060.

190 См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. — 2005. — № 52.

191 См.: Кернер Х.Ю. Криминология / Под ред. А.И. Долговой. — М., 1998. — С. 105.

192 См.: Police Crime in the United States. Wash., 1980. — p.5-6 / Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США и Канада: экономика, политика, культура. — 1999. — № 10. — С. 94.

193 См.: Modern Corruption Prevention Policy. International Association of Chiefs of Police. Bureau of Justice Assistance. Arlington (Va.), 1990. — P. 12.

194 См.: Николайчик В.М. Указ раб. — С. 94.

195 Там же.

о различных служебных злоупотреблениях со стороны сотрудников или руководства полиции. Необходимо сказать, что к числу эффективных организационных средств борьбы с коррупцией в полиции США относится ротация кадров. Перераспределение обязанностей среди сотрудников полиции, информирование общественности о ходе расследований выявленных фактов коррупции также способствуют укреплению законности в полиции и борьбе с коррупцией¹⁹⁶.

Руководство полиции несет персональную ответственность за случаи коррупции среди подчиненных. При выдвижении обвинения в коррупции против сотрудника полиции работа руководства подлежит обязательной проверке, кроме того, проверяется работа подчиненных сотрудников¹⁹⁷.

Как отмечается в научной литературе, в механизме противодействия коррупции в полиции США важную роль играют внутренние расследования. Назначение внутренних расследований состоит в том, чтобы ни один дисциплинарный проступок, а также иное противоправное действие не должны оставаться без внимания руководства и службы собственной безопасности. Служба собственной безопасности полиции США осуществляет расследование противоправной деятельности сотрудников полиции (из общего числа расследований, проводимых службой собственной безопасности, только 5-6 % составляют уголовные преступления, остальные противоправные деяния являются административными правонарушениями — преступления не представляющие большой общественной опасности). Служба собственной безопасности полиции проводит работу с жалобами граждан, в которых содержится информация о противоправной деятельности сотрудников полиции (по оценкам специалистов, в службу собственной безопасности полиции США в год поступает около 9 тыс. жалоб, более 70 % из них остаются неподтвержденными); работу с кадрами; подготовки рекомендаций по принятию мер административного воздействия¹⁹⁸.

В целях противодействия коррупции в правоохранительной деятельности полиции был создан особый правовой режим службы, согласно которому были установлены социальные льготы, медицинская страховка, предоставлена возможность получения бесплатного высшего образования, льготное кредитование, высокое пенсионное обеспечение и т. д. Данные гарантии позволили сделать службу в полиции престижной. Это породило здоровую конкуренцию на этапе отбора кандидатов на службу в полицию¹⁹⁹.

Вышеизложенное позволяет нам говорить о том, что созданные административно-правовые средства противодействия коррупции в полиции США могут представлять для нас интерес. В этой связи имеет смысл рассмотреть отдельный аспект данной проблемы более подробно.

Как известно, полицейские США получают достаточно высокую заработную плату по сравнению с оплатой труда среднестатистического американца. В США четко соблюдается положение, которое закреплено в Европе. В частности, в Декларации «О полиции» (Страсбург, 8 мая 1979 г.) говорится о том, что полицейский имеет право на повышенную заработную плату с учетом особых факторов несения службы, таких как повышенный риск и ненормированный рабочий график. Как отмечает Л.М. Колодкин, «... традиционно денежное содержание служащего полиции примерно на 1/3 превышает средний доход рабочих и служащих. Труд полицейского является престижным занятием»²⁰⁰.

Несмотря на достойную по национальным меркам зарплату, полицейские США стремятся к работе по совместительству.

Как известно, денежное содержание сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации пока еще не так высоко, как хотелось бы. В связи с этим, как нам кажется, целесообразно рассмотреть ряд вопросов, связанных с работой сотрудников полиции по совместительству в сравнительно-правовом аспекте.

Как верно заметил А.М. Добровольский, сравнительное изучение административно-правовых институтов не только ведет к более ясному пониманию индивидуальных особенностей каждой отдельной административно-правовой системы, но, кроме того, дает еще возможность делать обобщения, без которых ни одна наука не может двигаться вперед²⁰¹.

Режим совместительства полицейских США достаточно разнообразен. Так, в шт. Миссури существуют три категории сотрудников полиции, работающих по совместительству в свободное от служебной деятельности время: полицейские, осуществляющие по совместительству работы, непосредственно связанные с деятельностью полиции (во время работы по совместительству они носят униформу, оплата их деятельности производится из местного бюджета); полицейские, выполняющие работу по обеспечению безопасности, в частности, по охране магазинов и т.п.; полицейские, занимающиеся трудовой де-

196 Там же.

197 Там же.

198 Там же.

199 См.: Шалягин Д.Д. Полицейская коррупция в США // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). — М., 2002. — С. 61.

200 См.: Колодкин Л.М. Использование зарубежного опыта профессиональной подготовки полицейских // Проблемы повышения качества профессиональной подготовки слушателей МВШМ МВД РФ. — М., 1992. — С. 17.

201 См.: Добровольский А.М. Основы организации центрального военного управления в России и важнейших Западно-Европейских государствах. — СПб., 1901. — С. 6.

тельностью, не связанной со службой в полиции, например, осуществляют техническое обслуживание автомобилей, делают ремонт квартир и др.²⁰².

Несмотря на либеральное отношение законодательства США к регламентации совместительства сотрудников полиции, административно-правовое регулирование данных отношений в отдельных штатах имеет свою специфику. Например, в некоторых штатах сотрудники полиции не имеют права осуществлять совместительство за пределами своего города, работать водителями такси, заниматься охранной деятельностью, торговать спиртными напитками. В других штатах, в частности, в шт. Нью-Мексико, полицейским разрешается работать охранниками в коммерческих организациях²⁰³.

Следует сказать, что в некоторых штатах существует даже специальная программа «Дополнительная работа для полицейских». Для сотрудников криминальной полиции действуют ограничения, запрещающие им работать в кредитно-финансовых учреждениях, а также заниматься предпринимательской деятельностью. Необходимо сказать, что запреты на занятие дополнительной работой весьма дифференцированы и зависят от подразделения, в котором полицейский проходит службу, занимаемой должности, стажа службы, квалификации и др. Во всех случаях работы полицейского по совместительству в свободное от основной службы время на него распространяются требования быть постоянно готовым к выполнению своих основных служебных обязанностей. Кроме того, выполнять работу по совместительству полицейский должен так же добросовестно, как и свою основную работу. Недобросовестная работа полицейского по совместительству может рассматриваться как дисциплинарный проступок.

Административно-правовое регулирование работы по совместительству полицейских США децентрализовано, однако во всех штатах к поведению полицейского предъявляются единые требования: дополнительная работа полицейского не должна противоречить основным задачам и направлениям деятельности полиции, а также подрывать авторитет полиции и государства; дополнительная работа не должна оказывать негативное воздействие на эффективное выполнение основных должностных обязанностей; полицейский, выполняющий работу по совместительству, постоянно должен находиться на связи со своим основным подразделением²⁰⁴.

202 См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России: Зарубежный опыт. Вып. 11. Работа полицейский по совместительству. — М., 2000. — С. 4.

203 См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Государство и право. — 2008. — № 5. — С. 39.

204 См.: Обзорная информация ГИЦ МВД России: зару-

несоблюдение названных требований может повлечь применение к полицейскому мер дисциплинарного воздействия: запрет осуществлять совместительство или увольнение из органов полиции. Необходимо сказать, что время, предоставленное для совместительства, а также оплата по совместительству весьма дифференцированы. Так, оплата труда полицейского по совместительству может колебаться от 20 до 50 дол. в час²⁰⁵.

Говоря об отечественном опыте административно-правового регулирования аналогичных общественных отношениях, необходимо сказать, что согласно Закону РФ от 19 апреля 1991 г. «О милиции» (ст.20)²⁰⁶, а также Положению о службе в органах внутренних дел (ст. 10)²⁰⁷, сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности, работать по совместительству в организациях, но данный запрет не распространяется на творческую, научную и преподавательскую деятельность²⁰⁸.

Из существа названных запретов можно сделать вывод, что они направлены на предупреждение и пресечение коррупции в органах внутренних дел, однако, как показало исследование, данный запрет достаточно часто не работает. Отчасти это обусловлено тем, что незначительное количество сотрудников органов внутренних дел имеет способности и возможности заниматься творческой, научной и преподавательской деятельностью.

Режим совместительства в системе МВД России определен постановлением Правительства РФ от 23 июля 1993 г. «О порядке и условиях службы (работы) по совместительству в системе Министерства внутренних дел Российской Федерации»²⁰⁹. Относительно совместительства сотрудников необходимо сказать, что действующих норм, регулирующих данные отношения, в настоящее время явно не хватает.

В связи с этим порядок совместительства сотрудников органов внутренних дел необходимо определить на законодательном уровне, более гибко и дифференцированно подойти к данной проблеме. Было бы вполне целесообразно использовать в данном во-

бежный опыт. Вып. 11. Работа полицейский по совместительству. — М., 2000. — С. 6.

205 Там же.

206 См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 203.

207 См.: Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 2. — Ст. 70.

208 См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Государство и право. — 2008. — № 5. — С. 39.

209 См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 31. — Ст. 2856.

просе опыт США и других стран и официально разрешить совместительство сотрудникам органов внутренних дел в коммерческих организациях, если такое совместительство не будет создавать ситуацию, которую принято называть «конфликт интересов на государственной службе»²¹⁰.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»²¹¹ определяет, что под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц (ст.10).

Говоря о совместительстве, необходимо предусмотреть ряд обязанностей для сотрудников, осуществляющих совместительство. Так, совместительство сотрудников органов внутренних дел вне системы МВД России может осуществляться только с письменного согласия руководства органа внутренних дел; сотрудники органов внутренних дел, осуществляя трудовые функции в коммерческих организациях, не могут использовать ресурсы органов внутренних дел в интересах своего совместительства; совместительство не должно препятствовать сотруднику выполнять свои должностные обязанности. Осуществляя совместительство, сотрудник обязуется добросовестно исполнять свои должностные обязанности, в противном случае совместительство может быть запрещено на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Сотрудник, осуществляя совместительство, обязан информировать руководство своего органа внутренних дел о ситуации, которая

привела или может привести к «конфликту интересов», невыполнение данной обязанности должно повлечь увольнение сотрудника из органов внутренних дел или запрет совместительства на весь оставшийся период службы в органах внутренних дел. Как отмечает А.Д. Сафронов, «...вторичная занятость должна обязательно способствовать решению задач обеспечения общественного порядка и безопасности ...»²¹².

Кроме того, необходимо обдуманно подойти к вопросу о том, где сотрудники органов внутренних дел могут осуществлять совместительство, о количестве времени, которое необходимо для совместительства, механизмах контроля за совместительством, предусмотреть сферы экономики, где совместительство невозможно вообще. Дифференцированный подход к вопросам совместительства в системе МВД России должен учитывать возраст сотрудника, срок его службы, уровень образования, стаж службы в занимаемой должности, личностные характеристики и др.

Усовершенствовав механизм работы по совместительству в системе органов внутренних дел России, сделав его более либеральным и прозрачным, нам удастся предупредить многие коррупционные проявления в органах внутренних дел, а также повысить уровень собственной безопасности органов внутренних дел.

Кроме вышеназванного, свой вклад в дело предупреждения и пресечения коррупции и обеспечения собственной безопасности органов внутренних дел могут внести следующие меры. В частности, для снижения уровня необоснованного административного усмотрения в вопросе применения административного принуждения необходимо в КоАП РФ установить правовой механизм, который не будет давать сотруднику и другим субъектам административной юрисдикции возможности выбора между применением мер предупреждения и мер административного наказания в случае выявления и пресечения административного правонарушения. Во всех случаях выявления административного правонарушения должны применяться административные наказания, а не меры организационно-предупредительного характера.

Как показывает практика, к организационным причинам коррупции в органах внутренних дел относится нестабильность административно-правового положения сотрудников органов внутренних дел, особенно это касается тех сотрудников, кто занимает руководящие должности. В этой связи необходимо исключить практику выведения сотрудников за штат, а затем их увольнения или пониже-

210 См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Государство и право. — 2008. — № 5. — С. 39.

211 См.: Российская газета. — 2008. — 30 декабря.

212 См.: Сафронов А.Д. Этический кодекс в предупреждении коррупции в органах внутренних дел // Актуальные проблемы управления органами внутренних дел в условиях административной реформы. — М., 2005. — С. 25.

ния в должности при проведении организационно-штатных мероприятий. Находящиеся за штатом или в распоряжении сотрудники имеют реальные возможности совершать коррупционные правонарушения, поскольку их правовой статус детально не определен, а формально они еще относятся к соответствующему органу внутренних дел.

Важно поддержать предложение о необходимости распространения запретов, связанных с государственной службой, на работников органов внутренних дел, которые не имеют статуса сотрудников органов внутренних дел. Отсутствие соответствующего режима создает реальную возможность для коррупционного поведения с их стороны. В связи с этим было бы вполне оправданно распространить некоторые запреты, связанные с режимом службы в органах внутренних дел, на работников, которые не имеют статуса сотрудника²¹³.

Перспективы совершенствования административно-правовых средств противодействия коррупции в органах внутренних дел и обеспечения собственной безопасности должны состоять в использовании зарубежного опыта противодействия коррупции, а также в ратификации международно-правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией. Рецепция зарубежного опыта борьбы с коррупцией может состоять во внедрении в российское законодательство об административных правонарушениях мер ответственности за сообщение заведомо ложной информации о коррупции; данную статью можно поместить в главу 17 КоАП России. Кроме того, в законодательстве о государственной службе целесообразно предусмотреть специальные меры дисциплинарной ответственности за непринятие мер в сфере предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации. В Законе РФ от 18 апреля 1991 г. «О милиции»²¹⁴ целесообразно закрепить положение о том, что сотруднику запрещено заключать гражданско-правовые сделки не под своим именем (псевдонимом), а также с использованием подставных лиц. Данные сделки в соответствии с законом должны признаваться судом недействительными, а служащий привлекаться к дисциплинарной ответственности.

В целях создания административно-правового

213 См.: Миньковский Г.М. Проблема правового регулирования борьбы с коррупцией и возможности применения мер правового характера // Правовые и организационные проблемы борьбы с коррупцией. — М., 1993. — С. 14; Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Государство и право. — 2008. — № 5. — С. 39.

214 См.: Собрание законодательства РФ. — 1999. — № 14. — Ст. 1666.

механизма, не позволяющего сотруднику осуществлять трудовую деятельность в коммерческой организации по истечении 2 лет с момента увольнения со службы, необходимо предусмотреть меры гражданско-правовой ответственности. Меры ответственности могут состоять в виде пожизненного лишения льгот, которые предоставлены гражданину в связи со статусом сотрудника. Кроме того, вполне возможно предусмотреть механизмы исключения из общего трудового стажа службы в органах внутренних дел. Названные санкции должны применяться судом в порядке, установленном ГПК РФ, на основании искового заявления руководителя органа внутренних дел, в котором сотрудник проходил службу последние 2 года, или должностного лица службы собственной безопасности органов внутренних дел, который курировал деятельность соответствующего сотрудника.

Особенности службы в органах внутренних дел обуславливают необходимость формирования специальных административно-правовых и организационных средств предупреждения и пресечения коррупции и обеспечения собственной безопасности. Так, данные средства могут состоять в создании специализированных структур по борьбе с коррупцией, а также широком внедрении процедур согласования кандидатур при назначении на руководящие должности с органами собственной безопасности. Процедуры согласования должны проходить гласно, информация о согласовании должна быть официально доведена до всеобщего ознакомления, а в некоторых случаях официально публиковаться²¹⁵.

В заключение необходимо сказать, что коррупция в органах внутренних дел — это одно из проявлений коррупции в системе государственной службы Российской Федерации и правоохранительной сфере. Причины коррупции в органах внутренних дел весьма различны, поэтому для того, чтобы снизить уровень коррупции в органах внутренних дел, необходимо минимизировать условия, которые порождают коррупцию в целом в системе государственной службы. Как показывают многие исследования, снижение уровня коррупции в системе государственной службы невозможно осуществить разом, в рамках одной или нескольких кампаний.

Предлагаемые административно-правовые средства, на наш взгляд, могут внести определенный вклад в дело предупреждения и пресечения коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел, а также способствовать укреплению их собственной безопасности.

215 См.: Куракин А.В. Административно-правовые средства противодействия коррупции в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Государство и право. — 2008. — № 5. — С. 39.

ЮРИДИКО-ТЕХНИЧЕСКИЕ НЕДОСТАТКИ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ — ОДНА ИЗ ПРИЧИН, СПОСОБСТВУЮЩИХ ПРОЯВЛЕНИЮ КОРРУПЦИИ

Д. Е. ЗАЙКОВ

заместитель директора Института правоведения «Ра», капитан юстиции

Коррупция — сложное социальное и правовое явление и понятие. Многие исследователи подчеркивают его комплексный и системный характер. Справедливо связывают коррупцию со всеми социальными процессами данного общества, с учётом социально-политических, демографических, национально-психологических и этнических особенностей конкретной страны или государства.

Во все времена коррупция была, есть и будет основным источником и гарантом криминализации общественной жизни, её деградации. Именно поэтому коррупция является как условием, так и следствием функционирования теневой экономики, усиления имущественной дифференциации общества, падения нравов и деградации общественно-политической жизни¹.

Большое влияние на благоприятное развитие коррупции, безусловно, оказывают особенности проводимой государством политики в области права. В России правовая идеология и правовая практика слабо согласованы: конституционное утверждение о первичности ценности человека уживается с фактической незначимостью прав человека, с полной их зависимостью от воли государства; правомерное поведение есть поведение законопослушное, соответствующее не соображениям простой целесообразности, пользы, но лишь распоряжениям власти; российская правовая система сложилась на основе противопоставления форм и видов общественного права юридическому праву, в ней юридическое право заменяет собой все другие виды правовой регуляции².

Прямая взаимозависимость прослеживается между коррупцией и правовой культурой как населения страны, так и её чиновничьего аппарата, власть держащих. Отсутствие должной правовой культуры, надлежащего правового воспитания, правовых традиций, обеспечиваемых не только и не столько силой, сколько пониманием необходимости поддержания и утверждения складывающихся веками правил

поведения, обусловленных не только целесообразностью и справедливостью, но моралью, законами человеческого и природного бытия, создаёт вакуум, который успешно заполняется правовым инфантилизмом³, нигилизмом⁴, дилетантизмом⁵.

Особую опасность представляет собой правовой нигилизм, который является неизменным спутником российского общества и государства. Как отмечал В.О. Ключевский: «Не я виноват, что в русской истории мало обращаю внимания на право: меня приучила к тому русская жизнь, не признававшая никакого права»⁶.

«Правовая необеспеченность, искони тяготевшая над народом, была для него своего рода школой. Вопиющая несправедливость одной половины его законов научила его ненавидеть другую; он подчинялся им как силе. Полное неравенство перед судом убило в нём всякое уважение к законности. Русский, какого бы звания он ни был, обходит или нарушает закон всюду, где это можно сделать безнаказанно; и совершенно так же поступает правительство»⁷.

Не изменилась в сторону улучшения данная ситуация и после формального объявления России правовым государством. В.А. Туманов указывает, что «как только страна отказалась от тоталитарных методов правления и попыталась встать на путь правового государства, как только люди получили реальную возможность пользоваться правами и свободами, так сразу же дал о себе знать низкий уровень правовой культуры общества, десятилетия ца-

3 Несформированность, недостаточность правовых знаний при личной уверенности в хорошей юридической подготовке.

4 Отрицание социального значения, ценности права, осознанное игнорирование требований закона, та часть правосознания, которая негативно относится к требованиям уважения и соблюдения закона.

5 Вольное обращение с законами либо оценками юридической ситуации не в силу корыстных целей, а от небрежности отношения к юридическим ценностям.

6 Ключевский В.О. Афоризмы. Исторические портреты и этюды. Дневники. М. 1993. С. 68.

7 Кистяковский Б.А. В защиту права (Интеллигенция и правосознание) // Вехи: Сборник статей о русской интеллигенции. Свердловск. 1991. С. 124.

1 См.: Александров С.Г. Юридическая дефиниция «коррупция»: понятие, особенности методологического познания // История государства и права. 2007. № 11.

2 См.: Панькин М.А. Правовые качества как критерий общественной и индивидуальной правовой культуры // История государства и права. 2007. № 10.

рившие в нём пренебрежение к праву, его недооценка. Юридический нигилизм при востребованном праве оказался куда более заметным, чем при праве невостребованном»⁸.

Именно под влиянием указанных факторов и происходило формирование законодательства Российской Федерации (причём указанные обстоятельства имеют чрезвычайно широкое влияние на законодательскую деятельность и сегодня), что не преминуло отрицательно сказаться на качестве законодательных актов, их достаточной коллизионности, запутанности и неоправданной усложнённости⁹.

Невозможно представить жизнь современного человека в отрыве от вездесущих и всеобъемлющих общеобязательных правил поведения, заключённых в форму нормативных правовых актов. На каждом шагу, во всех сферах жизнедеятельности, от момента рождения и вплоть до самой смерти человек сталкивается с теми или иными проявлениями права¹⁰.

К сожалению, способы выражения общеобязательных правил поведения или подачи права облекаются в юридический язык, представляющий собой очень формализованный и неоправданно усложнённый инструмент передачи информации, зачастую доступный и понятный только лицам, имеющим специальное образование или подготовку.

Законодатели нередко забывают, что законы пишутся не для одних исполнителей, но прежде всего для народа. Поэтому язык закона должен быть понятен простым людям, а не только специалистам. Например, не только сами тексты правовых актов, но и названия некоторых законов настолько неясны и запутаны, что даже сослаться на их титулы бесполезно. Так, титул известного Закона № 122-ФЗ («О монетизации льгот») занимает полстраницы. Одно это делает его наименование непередаваемым. К тому же, изложено оно таким языком, ко-

торый невозможно понять ни с первого, ни с третьего чтения¹¹.

Причём зачастую проблема заключается даже не в усиленной формализации текста правового акта, а в нарушении элементарных положений юридической техники¹² (в том числе, внешнего оформления, требований логики, стиля изложения), декларативности, двусмысленности, противоречивости и непоследовательности правовых норм, которые влекут за собой совершенно различные толкования, а выбор из них верного становится заложником корыстных интересов, сиюминутных выгод, возможности приобретения различных привилегий или уклонения от установленной законом ответственности, что в итоге ведёт к снижению законности и правопорядка.

Именно такой результат недостаточно профессионального подхода (а может, и злого умысла?) к правотворческому процессу, его явные недоработки создают не только условия для произвольного толкования правовых норм, но и являются одним из коренных коррупциогенных факторов.

При этом зачастую удивляет позиция законодателя по данному вопросу — несмотря на явные проблемы в юридической технике многих правовых актов, являющиеся основанием для прямо противоположной правоприменительной практики, многочисленных судебных разбирательств и споров специалистов, злоупотреблений со стороны должностных лиц, внесение соответствующих изменений (дополнений), позволяющих решить существующие проблемы «сверху», растягивается на годы, если данные действия вообще претворяются в жизнь.

Неужели государство заинтересовано в наличии коллизионных, спорных и неоднозначно толкуемых правовых норм? Получается, что так. Ведь в том числе для этого и нужны многочисленные органы власти: толкующие, разъясняющие, определяющие, принимающие решения, выносящие судебные постановления и исполняющие их, привлекающие к ответственности и другие. Да и засилье коррупции пока еще никто не отменял, а ловить рыбку в мутной воде всегда проще.

Неоднозначные и неопределённые нормы права зачастую для отдельных категорий правоприменителей более выгодны, чем простые и всем понятные. Ведь возможность подбора нужного именно сегод-

8 Туманов В.А. Правовой нигилизм в историко-идеологическом ракурсе // Государство и право. 1993. № 8.

9 См., например: Шейнин Л. Недостатки законодательной техники Российской Федерации. Юридический мир. 2005. № 12; Неверов А.А. Правовые основы прохождения военной службы в Российской Федерации иностранными гражданами (новелла российского законодательства или коллизия права?) // Закон и армия. 2005. № 3.

10 Право есть главный инструмент воздействия государства на народ. В отличие от обычая (общественного правила) право — это также искусственно внедренное явление, как и государство. Оно создано государством, является средством оформления политических решений и никогда не было чем-то существующим параллельно государству. Не право формирует государственную политику, а государственная политика облекается в правовую форму. — См.: Звягинцев М.Г. О сущности государства // <http://www.institut.ru/trudi/inter/2008-07.doc>.

11 Шейнин Л. Указ. соч.

12 В настоящее время наиболее распространённой является точка зрения, согласно которой юридическая техника рассматривается как совокупность правил, приёмов, способов и средств разработки, оформления, систематизации, толкования и применения наиболее совершенных по форме и содержанию нормативных правовых актов и других юридических документов и сводится главным образом к законодательной технике // Денисов Г.И. Юридическая техника: теория и практика. Журнал российского права. 2005. № 8.

ния толкования использовалась и используется достаточно широко среди государственных органов¹³. Что же касается требований и разъяснений тех же органов власти и соответствующих должностных лиц, основанных на особой, присущей только им интерпретации правовых норм, то эта область для борцов за законность и справедливость — непаханое поле¹⁴.

С уверенностью можно сказать, что нет в российском праве ни одной отрасли, свободной от проблем с юридической техникой, причём, как правило, это ошибки не конкретных людей, а дань имеющемуся уровню правовой культуры и правосознания, а также повсеместному правовому нигилизму как народа в целом, так и самого законодателя.

Именно юридико-технические недостатки нормативных правовых актов создают необходимые предпосылки и условия формирования и развития коррупции в стране.

«Казнить нельзя помиловать», — вот самый показательный пример, уже изрядно набивший оскомину, но не утративший от этого своей актуальности.

Важность и значимость соблюдения требований юридической техники для борьбы с коррупцией неоспоримы, однако, как показывает анализ законодательства Российской Федерации, эта проблема долгое время мало кого интересовала.

Классификация юридико-технических недостатков нормативных правовых актов чрезвычайно разнообразна, но в рамках настоящей статьи стоит остановиться на отдельных, наиболее показательных примерах.

Одним из негативных образцов пороков юридической техники является широкое применение в нормативных правовых актах, определяющих компетенцию органов власти или отдельных должностных лиц, конструкций «вправе» и «могут». Использование данного полномочия без определения критериев или условий является самым простым и удобным, не влекущим за собой никакой ответственности, фактически способом злоупотребления должностным лицом своими полномочиями. При этом «злоупотребление» в данной ситуации вполне обоснованно может быть заменено на «усмотрение», ведь чиновник

«вправе» и «может» (но не обязан и не связан жёсткими критериями и условиями) как воспользоваться предоставленными ему полномочиями, так и отказать просителю.

Коррупциогенность данного фактора состоит в том, что с помощью указанных неопределённых формулировок происходит своего рода разделение прав и обязанностей органов и должностных лиц, что создаёт неоправданную иллюзию того, что в определённых случаях должностное лицо может использовать своё полномочие как право (т. е. не осуществлять его вовсе либо осуществлять по собственному усмотрению). Это не означает, конечно, что у государственного органа (должностного лица) вообще не может быть прав, которые можно использовать по усмотрению. Но эти права должны иметь характер исключения и находиться в строгой зависимости от законодательно определённых условий. Широта дискреционных полномочий государственных органов и должностных лиц (т. е. решение ими каких-либо вопросов по собственному усмотрению) не может быть неограниченной, иначе неизбежно возникновение коррупционных проявлений¹⁵.

Законодательные акты пестрят подобными примерами: п. 1 ст. 39 Земельного кодекса Российской Федерации, п. 7 ст. 4 Федерального закона от 26 сентября 1997 года № 125-ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях», пп. 2 — 5 ст. 35 Федерального закона от 15 апреля 1998 года № 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», п. 2 ст. 12 Федерального закона от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», ч.ч. 3 и 6 ст. 28, ч. 9 ст. 35 Закона г. Москвы от 26 января 2005 года № 3 «О государственной гражданской службе города Москвы» и многие другие. Не меньшее количество примеров подобной «свободы действий» содержится и в различных подзаконных и ведомственных актах.

Очень показательна в данном случае эволюция п. 12 ст. 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»: до 1 января 2005 года указанная норма права была изложена в следующей редакции: «Военнослужащим-гражданам, проходящим военную службу по контракту, и гражданам, уволенным с военной службы по достижении ими предельного возраста пребывания на военной службе, состоянию здоровья или в связи с организационно-штатными мероприятиями, общая продолжительность военной службы которых составляет 10 лет и более, а также военнослужащим-

13 См., например: письмо Федеральной налоговой службы от 26 декабря 2005 года № ГИ-6-04/1086@ «О порядке налогообложения выплат военнослужащим на обзаведение имуществом первой необходимости» и письмо Федеральной налоговой службы от 7 марта 2006 года № ГИ-6-04/232@ «О порядке налогообложения выплат военнослужащим на обзаведение имуществом первой необходимости».

14 См., например: Мошкович М., Завойкина Н., Терешко Ю. ФНС не хочет проигрывать // ЭЖ-Юрист. 2007. № 41; Зайков Д.Е. К вопросу о выплате подъемного пособия членам семьи военнослужащего при их переезде к новому месту военной службы военнослужащего в другой населённый пункт // Право в Вооружённых Силах. 2008. № 4 и др.

15 См.: Корякин В.М. Коррупция в Вооружённых Силах: теория и практика противодействия. Монография. Серия «Право в Вооружённых Силах — консультант». М.: «За права военнослужащих». 2009.

гражданам, проходящим военную службу за пределами территории Российской Федерации, в районах Крайнего Севера, приравненных к ним местностях и других местностях с неблагоприятными климатическими или экологическими условиями, органы местного самоуправления *обязаны (выделено авт.)* в первоочередном порядке предоставлять право на вступление в жилищно-строительные (жилищные) кооперативы либо выделять земельные участки для строительства индивидуальных жилых домов». С вышеуказанной даты обязанность органов местного самоуправления была «преобразована» в право.

Так если ли смысл в указанной норме права? Она ведь попросту превращена в правовой балласт, к тому же таящий в себе коррупционную опасность!

Одним из самых проблемных вопросов юридической техники является формирование нормы права таким образом, чтобы её смысловое содержание соответствовало буквальному изложению и ни в коем случае не приводило к различному толкованию. Однако законодательство Российской Федерации достаточно насыщено подобными примерами.

Так, в соответствии с ч. 8 ст. 46 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» по заявлению гражданского служащего ежегодный оплачиваемый отпуск может предоставляться по частям, при этом продолжительность одной части отпуска не должна быть менее 14 календарных дней¹⁶.

Проблема заключается в толковании словосочетания «одной части отпуска» — что под ней понимается? Одна часть отпуска из нескольких или каждая часть отпуска? Каким образом будет истолкована эта норма?

По мнению авторов комментария к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации», этот Закон воспроизводит правила разделения отпуска на части, установленные трудовым законодательством. По письменному заявлению гражданского служащего отпуск может предоставляться ему по частям. При этом продолжительность *хотя бы одной части отпуска* не должна быть менее 14 календарных дней¹⁷.

Однако это — лишь позиция специалистов, а толкование рассматриваемой правовой нормы на практике может быть и кардинально противоположным.

Спрашивается, почему бы законодателю не закрепить данную норму в полном соответствии с п. 1 ст.

16 Правовая норма аналогичного содержания закреплена в абз. 2 п. 1 ст. 29 Положения о порядке прохождения военной службы, утверждённого Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237.

17 Комментарий к Федеральному закону «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (постатейный) (под ред. Э.Г. Липатова, С.Е. Чаннова). ЗАО Юстицинформ. 2006.

125 Трудового кодекса Российской Федерации, в силу которого «по соглашению между работником и работодателем ежегодный оплачиваемый отпуск может быть разделен на части. При этом *хотя бы одна из частей* этого отпуска должна быть не менее 14 календарных дней»? И одним из коррупциогенных факторов станет меньше.

Другим серьёзнейшим юридико-техническим недостатком нормативных правовых актов является противоречие и несогласованность содержания и смысловой нагрузки используемых терминов.

А.С. Яковлев, отмечая противоречия, парадоксальность и очевидную непоследовательность законодателя в чрезвычайно широком использовании термина «имущество», подсчитал, что только в части первой Гражданского кодекса Российской Федерации он встречается в различных падежах 464 раза, а в различных словосочетаниях (имущественное право, имущественные отношения, имущественный интерес, имущественный комплекс и др.) — 498 раз. При этом он справедливо считает, что в законодательстве термин «имущество» в различных случаях несёт различное значение, что для целей правоприменения вряд ли может быть удовлетворительным¹⁸.

Недооценка разработчиками проекта Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации требований системности, обязательных при кодификации любой отрасли законодательства, привела к многочисленным несогласованностям и даже противоречиям между нормами общими и специальными. Этот недостаток нередко усугубляется не вполне тщательным употреблением терминов в тексте Кодекса. Можно отметить, например, далеко не однозначное употребление в разных статьях закона термина «стороны». В ч. 1 ст. 281 этот термин несёт одну смысловую нагрузку; в ч.ч. 1 и 2 ст. 282, ч.ч. 2 и 4 ст. 283, ч. 1 ст. 291 — другую; в ч. 1 ст. 288, ч. 2 ст. 290 — третью. Эти и другие терминологические вольности порождают искусственные препятствия для осуществления правосудия по уголовным делам, создают сторонам и суду тупиковые ситуации¹⁹.

Не меньшую опасность таит в себе несогласованность и противоречие правовых норм, регламентирующих одни и те же правоотношения, но содержащихся в разных нормативных правовых актах: вопросы конкуренции общей и специальной норм права, определение акта, обладающего большей юридической силой, да и просто выбор правовой нормы, подлежащей применению в конкретном случае, и другое.

18 Яковлев А.С. Имущественные права как объекты гражданских правоотношений. Теория и практика. М.: Ось-89. 2005.

19 Божьев В. Разнобой в применении ст. 281 УПК // Законность. 2006. № 6.

Так, в соответствии с п. 1 ст. 35 Земельного кодекса Российской Федерации при переходе права собственности на здание, строение, сооружение, находящееся на чужом земельном участке, к другому лицу оно приобретает право на использование соответствующей части земельного участка, занятой зданием, строением, сооружением и необходимой для их использования, на тех же условиях и в том же объёме, что и прежний их собственник.

Несколько по-иному данные правоотношения регламентируются Гражданским кодексом Российской Федерации, в силу ст. 552 которого по договору продажи здания, сооружения или другой недвижимости покупателю одновременно с передачей права собственности на такую недвижимость передаются права на земельный участок, занятый такой недвижимостью и необходимый для её использования.

Таким образом, в отличие от соответствующего положения Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающего в указанном случае возможность перехода права собственности на недвижимость в любом установленном законом порядке (например, посредством договоров купли-продажи, мены, дарения, отступного и др.), в Гражданском кодексе Российской Федерации в качестве способа отчуждения недвижимости выступает исключительно продажа²⁰.

Приводить примеры недостатков юридической техники нормативных правовых актов можно долго, вопрос в другом — как решить эту проблему?

В 2006 году Российской Федерацией была ратифицирована²¹ Конвенция Организации Объединённых Наций против коррупции²².

В силу ст. 5 указанной Конвенции каждое государство-участник стремится периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней.

В целях реализации указанного положения Правительством Российской Федерации были приняты два постановления: от 5 марта 2009 года № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проек-

тов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» и от 5 марта 2009 года № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

Совершенны и достаточны ли предлагаемые способы борьбы с юридико-техническими проявлениями коррупциогенных факторов — покажет только время, однако некоторые вопросы появляются уже сейчас.

На Министерство юстиции Российской Федерации возложена обязанность проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции (далее — экспертиза на коррупциогенность). А кто мешал данному ведомству проводить соответствующие исследования в рамках юридической и правовой экспертиз проектов соответствующих документов (и это входит в предмет данных экспертиз)? Что же изменится при проведении экспертизы на коррупциогенность?

А у кого есть уверенность, что общественная экспертиза на коррупциогенность (в имеющемся виде) будет залогом успеха в борьбе с коррупцией? Не явится ли она очередным толчком для слияния общественности (скорее к ней примкнувшим и подменившим её собой) с коррумпированной бюрократией и вовлечения общественности в процесс лоббирования соответствующих интересов? «Два независимых эксперта — три мнения», какое из них учитывать и принимать во внимание разработчику проекта документа?

А что же делать с сотнями и тысячами юридико-технических недостатков в действующих нормативных правовых актах? Они есть, и они — главная сила коррупции²³. Ответ на этот злободневный вопрос пока не найден, хотя именно это — первостепенная задача. Жизнь — не погода. Светлое завтра с пасмурным сегодня не получится.

20 Вопрос о соотношении в указанных нормах права терминов «часть земельного участка» и «земельный участок» остаётся также нерешённым.

21 Федеральный закон от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединённых Наций против коррупции».

22 Конвенция вступила в силу для России 8 июня 2006 года.

23 Указанные постановления Правительства Российской Федерации предусматривают экспертизу на коррупциогенность исключительно проектов соответствующих документов; нормативные правовые акты под её действие не подпадают.

КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ИНТЕЛЛЕКТУАЛЬНОГО ПРОИЗВОДСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ

И. В. СТАРОВЕРОВА

руководитель отдела частных детективов офиса правовой защиты интеллектуальной собственности, юрист и социолог

В последнее десятилетие в России все активнее обсуждается проблематика воспроизводства и функционирования интеллектуальной собственности. При этом выражаются надежды, что использование ее, учитывая значительность полученного от советских времен научно-технического наследия, явится той чудесной палочкой-выручалочкой, которая обеспечит подъем вяло функционирующего или замершего на низкой точке развития российского национального хозяйства и докажет превосходство функционирующей модели экономики, которая обеспечивает пока весьма скромные, если не сказать, негативные результаты проводимых почти два десятка лет социально-экономических реформ.

Пропаганду этого тезиса усиленно ведут СМИ, обсуждению связанной с ним проблематики посвящаются бесчисленные совещания и конференции, в том числе проводимые законодательными и исполнительными органами власти. В исходной посылке рассуждений их участников наиболее частый посыл: социалистическая экономика, получая от советских ученых первоклассные результаты их исследований, не могла обеспечить, в силу своих органических пороков, внедрение этих результатов в практику, а приватизация научно-технических достижений, превратив их в объекты частной интеллектуальной собственности и, соответственно, в товар купли-продажи, обеспечит эффективные механизмы для их производственного использования...

Сразу обозначим свою позицию: этот посыл неосостоятелен, во-первых, в силу его естественно-органической ошибочности, закрепленной в противоречиях системы современного российского законодательства, регламентирующего интеллектуальное производство и его функционирующих результатов; во-вторых по причине неимоверно разросшейся в нашей стране коррупции, базой которой в интересующей нас сфере стало это самое законодательство. Далее попытаемся обосновать и доказать эту позицию фактами и соображениями, ростки которых у автора зародились во время давней студенческой стажировки в Совете Федерации РФ, позволившей мне окунуться в кухню законодательства в сфере интеллектуального производства и использования результатов последнего, а затем окрепли в процессе практической работы в юридическом офисе по защите интеллектуальной собственности, которая убедила меня в органическом несовершенстве, в

том числе геннокоррупционном потенциале названного законодательства.

...Основанное на знаниях интеллектуальное производство действительно превращается в ведущий фактор прогресса современного человечества. Однако общественные тупики на пути интеллектуального производства создает капитализм, превращающий его результаты в частную интеллектуальную собственность и тем самым создающий барьеры превращению знаний во всеобщую производительную силу, которую обеспечить великий переход человечества в более высокую и совершенную фазу своего функционирования. Именно в ходе этого исторического перехода должна полностью раскрыться социальная природа знания и интеллектуального производства.

Затратив колоссальные силы и средства на двукратное возрождение разрушенной войнами 1914-1922 и 1941-1945 годов российской национальной экономики, советская власть без раскочки начала преодолевать многовековое, исторически традиционно-экстенсивное, — по причине возможности утилизировать богатые естественные ресурсы, — развитие страны. Причем, только в 60-е годы она получила возможность в полную силу поставить в повестку текущих дел вопросы инновационной политики на базе интеллектуального производства. Используя предыдущий задел, созданный советской наукой преимущественно для нужд обороны страны, она в короткое время далеко продвинулась на этом пути. В итоге, к 80-м годам прошлого столетия наша страна стала обладателем едва ли не наиболее развитого в мире научно-технического потенциала.

Внимание советских руководителей к интеллектуальным новациям было обусловлено отчетливым пониманием ими той простой жизненной аксиомы, что издавна, а в послевоенные десятилетия все активнее, развитые и слаборазвитые, но развивающиеся страны, независимо от их социально-экономического строя, начали рассматривать в качестве значимых факторов их суверенитета последовательное внедрение в практику своего национального хозяйства новейших технологий, основанных на достижениях современной науки и мирового производства. С этой целью они неизменно придерживаются политики создания и реализации, импорта и экспорта этих новшеств.

Учитывая их опыт, советские руководители с самого установления советской власти стали, в меру

наличия у них такой возможности, осуществлять такого же рода политику. Сожалея, что средств и возможностей для этого у их отсталой страны маловато. При этом они, однако, исходили из понимания того, что эффективную национальную систему научно-технических достижений можно создать только за счет оптимального сочетания результатов интеллектуальных усилий отечественных ученых и изобретателей с активным обменом результатами научно-технической деятельности и завершенными разработками интеллектуалов других стран, что они и делали упорно и изобретательно.

И, в конечном счете, о созданном под их руководством советском научно-техническом потенциале можно судить уже по тому, что по расчетам специалистов в бывшем Советском Союзе в предреформенные два десятилетия создавалась примерно треть всех изобретений мира. По числу ежегодно регистрировавшихся изобретений он занимал наряду с США второе место в мире после Японии. К началу либеральных реформ массив советских изобретений превысил 1,5 млн наименований. При этом из всего массива объектов советских научно-технических достижений, квалифицировавшихся изобретениями по данным Роспатента, на Россию их приходилось 62%, Украину — 20%, Белоруссию — 9%, на Казахстан — 3%, оставшиеся 6% — на все остальные советские республики. По другим же промышленным объектам интеллектуальной собственности доля России доходила до 80 процентов.

По данным Роскомстата, стоимость национального богатства нашей страны, — с учетом только основных фондов, материальных оборотных средств и домашнего имущества, но без учета стоимости земли, полезных ископаемых, лесных ресурсов, интеллектуальной собственности, — на начало 2008 г. составляла почти 60 трлн рублей. По расчетам специалистов, учитывающих природные ресурсы и интеллектуальный потенциал, национальное богатство России больше, чем США в 2 раза, ФРГ — в 5, Японии — в 19 раз.

По оценкам американских экспертов, в конце прошлого десятилетия цена прав только на российские объекты промышленной собственности и «ноу-хау», рассматриваемая ими как стоимость всей российской интеллектуальной собственности, составляла около 400 млрд долл. США. По мнению отечественных экспертов в действительности на начало текущего десятилетия она на порядок превышала эту заниженную оценку.

В условиях перехода России к рыночной экономике, вхождения в мировую капиталистическую хозяйственную систему, наличие, величина и качество российского потенциала интеллектуальной собственности автоматически трансформировались в вопрос ее выживания и державного существования. Однако в годы либеральной трансформации советской экономики произошло катастрофическое разрушение это-

го потенциала, что является еще одним доказательством справедливости выводов в одном из мартовских (2009) номеров «Парламентской газеты» значительной группы политиков, — от Жириновского до Шаккума и Левичева, что современная Россия попала в «либеральный тупик».

После отмены советского патентного законодательства и вступления в силу в 1992 г. российского либерального патентного закона в России произошел резкий спад изобретательской активности. В предреформенный 1990 год число заявок россиян на изобретения составляло 200 тысяч. Уже в 1993 г. количество их сократилось до 28 тыс., при этом одновременно начался спад динамики освоения наукоемких технологий. Удельный вес предприятий, разрабатывавших и использовавших инновации, составлял в 1989 г. 43,4%, пять лет спустя, в 1994 г. — 19,5%, в 1995 г. — 5,6%, в 1996 — 1998 гг. в среднегодовом исчислении около 4-5 процентов. За период 2003-2007 гг. на имя госзаказчиков от имени РФ было подано всего 436 заявок на выдачу патентов и на 1.01.08 г. закреплены права только на 325 объектов интеллектуальной собственности. При этом менее 2% от количества действующих российских патентов, преимущественно частного значения, используются в хозяйственной деятельности. Использование новой техники, которую также можно квалифицировать как объекты интеллектуального производства, в период проведения радикально-либеральных и неолиберальных экономических реформ сократилось почти в 20 раз.

Особенно тревожная ситуация сложилась в России со структурой интеллектуального производства. Патентным законом (п. 2 статьи 13) регистрация лицензионных договоров о предоставлении прав на использование изобретений, охраняемых патентами Российской Федерации поручена Роспатенту. По его отчету на начало текущего пятилетия оказалось, что в массиве зарегистрированных им договоров структура их была следующей: строительство, строительные материалы — 4,2 %; машиностроение, станкостроение, производство инструмента — 16,3; химия, нефтехимия — 9,6; металлургия — 4,0; электроника, вычислительная техника, приборостроение — 3,7; легкая, пищевая промышленность — 15,3; энергетика, электротехника — 7,1; медицина — 12,49; нефтегазодобывающая промышленность — 10,6; прочие — 16,7 процентов.

О научно-технической разрухе косвенно свидетельствуют и другие статистические показатели. Всего в 90-е годы в России было выдано около 200 тыс. патентов, — сказывалась еще тенденция советских времен, — из которых каждый пятый-шестой приходился на раздел А — удовлетворение промышленностью жизненных потребностей человека. Анализ Роспатентом активности изобретателей и внедрения изобретений по классификации МПК показал, что по этому разделу доля выданных патентов составила 17,2%, при

этом, доля внедренных изобретений оказалась 11,3, а использованных патентов 17,9 процентов. Иными словами, температура по больнице соответствовала средней: предложение новых изобретений вполне соответствовало спросу на них этого сектора экономики и сам он демонстрировал довольно высокую степень ориентированности на использование защищенных патентами этих инноваций. Однако, в разделе наиболее значителен класс А61 — медицина, ветеринария, гигиена. Его показатели были, соответственно, — 61,7 и 74%, что свидетельствовало о неполном удовлетворении потребности в изобретениях этого класса. Аналогичной была картина по классу А21 — хлебопечение, мучные изделия, тогда как по изобретениям класса А01 — сельское и лесное хозяйство, животноводство, отлов животных, рыболовство и рыбоводство, — предложение значительно превышало спрос. Такая ситуация сохраняется поныне.

В обстановке обострения рыночной экспансии и конкуренции, какими характеризуются вселенские хозяйственные взаимодействия в условиях упорных попыток построения в нем «нового мирового порядка» Рах-Америгана, инновационно-инвестиционный путь развития становится непреложным условием необходимого для национального выживания и социально-экономического роста. А они в современных условиях просто невозможны без использования результатов инновационной деятельности на основе новейших достижений науки, техники и социально-хозяйственной практики. Между тем, из обзора того, что произошло в России в постсоветский период напрашивается только один, но несомненный вывод: правление либералов ознаменовалось не только катастрофическим разрушением, но и бесхозяйственным разбазариванием созданного за десятилетия советской власти российского интеллектуального, особенно научно-технического потенциала.

Это началось с первых лет их правления, отсчет которого мы ведем со второй фазы горбачевской перестройки, переросшей в 1987 г. в ускоряющийся день ото дня либеральный демонтаж советской державы. Одним из инструментов этого демонтажа стали «советские» по словесной преамбуле, буржуазные по правовому и политэкономическому содержанию законы о предприятии и кооперативах, которые открыли шлюзы для законной перекачки общенародных богатств в частные карманы будущих олигархов и сонма более мелких частных предпринимателей. Еще более мощным потоком хлынули эти богатства за рубеж через присосавшиеся к государственным предприятиям частно-рыночные по организационным принципам кооперативы. В том числе, а может быть и, прежде всего, результаты интеллектуальной деятельности. По данным Роспатента только за 1990 год 12 тыс. кооперативов реализовали иностранным фирмам без какой-либо защиты прав российской собственности, без передачи в казну госу-

дарства выручки и по недопустимо низким ценам научно-технические новшества на сумму свыше 60 млрд тогда еще полновесных рублей.

Поток расхищения и распродажи за рубеж отечественных достижений интеллектуального производства усилился после вступления в силу указа президента 1991 г., по которому право на совершение коммерческих операций с зарубежными фирмами, в том числе на продажу и покупку лицензий получили все юридические и физические лица. Государство утратило все рычаги управления в этой сфере, поскольку лицензионная торговля, за исключением торговли технологиями специального, военного и двойного назначения, была выведена из сферы его контроля и влияния. В это время в министерствах были ликвидированы все службы, занимавшиеся вопросами патентно-лицензионной и изобретательской работы. В итоге, только Япония, по сообщениям тогдашних СМИ за несколько лет скупилась по дешевке у разнородных российских спекулятивных субъектов патентов и лицензий стоимостью в 500 млрд долларов. Еще больше их оказалось в Европе и США. В результате, теперь российское государство в значительном числе случаев не может воспользоваться в своем хозяйстве без разрешения тамошних новых владельцев их и за немалую оплату изобретенными нашими соотечественниками новшествами.

С этим обстоятельством и столкнулись российские предприниматели, когда поднакопив разными махинациями и, прежде всего, дешевой распродажей общенародного достояния капиталов, решили стать респектабельными дельцами и заняться производственным хозяйствованием. Только тогда, уже поздней осенью 1997 г., Таможенный комитет РФ определил, наконец, порядок контроля и оформления документов при вывозе результатов интеллектуальной деятельности за границу. Притом, на первых порах предусмотренные им меры были просто смехотворными. Вывозимые ценности такого рода подлежат письменному декларированию. Однако грузовая таможенная декларация была обязательна только в случае, если стоимость этих ценностей превышала 100 евро, или в случае, если к ним применялись меры нетарифного регулирования. Под такими ценностями, зафиксированными на бумажных, магнитных или иных материальных носителях, понимались схемы, чертежи, описания технологических процессов, программные продукты, методические материалы, результаты исследований и т. д., В том числе в комплекте с изделиями или продукцией. Если же стоимость их меньше 100 евро, то в письменном заявлении необходимо было указать только сведения о лицах, вывозящих их за границу, и транспортных документах, в соответствии с которыми эти ценности вывозились, о наименованиях ценностей, их кодах, количестве, фактурной и таможенной стоимости. Особый порядок был, как и в указе Ельцина, установлен для вывоза за рубеж результа-

тов научно-технической деятельности военного, специального и двойного назначения.

Однако из установленных Гостаможней методических рекомендаций было не ясно, кто и каким образом будет определять стоимость результатов интеллектуальной деятельности для декларирования, будут ли привлекаться к оценке независимые оценщики, как будут вывозиться за рубеж результаты интеллектуальной деятельности, не имеющие охранных документов Роспатента. Таким образом, меры Таможенного комитета оказались символическими, и практика это быстро подтвердила, утечка интеллектуальных новшеств из России продолжалась с прежней силой. Поэтому в 2002 г. российская Гостаможня родила новый документ «О направлении методических рекомендаций по контролю за вывозом результатов интеллектуальной деятельности», который оказался почти аналогом предыдущего, но по которому, не имея достаточного контингента специалистов, способных оценить подлинную ценность разнообразных по природе и содержанию интеллектуальных инноваций, он оставлял контроль в этой области полностью за собой.

Эти и им подобные правотворческие действия создали в российском хозяйственном бытии благодатную среду для коррупционной деятельности разросшегося чиновничества во всех трех ветвях власти, поскольку «именно чиновники сегодня являются главными нарушителями законодательства о конкуренции — на их долю (см.: Российская газета 19 марта 2009 г., №47, с. 5) приходится более половины всех выявляемых нарушений», а использование новшеств и иной интеллектуальной собственности самым непосредственным образом связано с современной экономической конкуренцией.

В связи с вероятным вступлением России в ВТО и работой в рамках Международного Соглашения по торговым аспектам прав на интеллектуальную собственность (TRIPS), в которое Россия уже вступила и которое предъявляет в этой сфере жесткие требования, вся система учёта и вывоза объектов интеллектуальной собственности за рубеж должна быть пересмотрена. Специалисты полагают, что лицензии на вывоз отраслевой научно-технической продукции должны выдавать отраслевые уполномоченные органы или организации. Но главное, необходима система действенного законодательного обеспечения правовой охраны и условий развития и функционирования российского интеллектуального производства, обеспечивающих ему беспрепятственность и перспективу. А вот с этим в современной либеральной России дело обстоит архинеблагополучно.

Создание вышеназванной системы требует комплексной и целенаправленной законодательной работы. Притом такой, которая учитывает не только и не столько правовую сторону интеллектуального производства, новейшие направления развития на-

уки и техники, материальные условия реализации достижений в производстве и возрождения на такой основе находящегося ныне в состоянии регресса отечественного научно-технического потенциала, но и, а может уже и, прежде всего, — общественные условия для беспрепятственного развития этих процессов. Без учета этих условий, неизбежен подход к интеллектуальному производству преимущественно через призму достижений науки и техники. Иногда к этому добавляются нововведения в сфере организации производства и управления им. Тогда как на деле оно является скорее социально-экономическим и социально-культурным, чем сугубо научно-технологическим понятием, поскольку практически все конечные цели его, такие как перевод производства и экономики на базу знаний, обеспечение превращения их в главную производительную силу человечества требуют качественного совершенствования социальной системы. Техника и обусловленные ею технологии играют в этих процессах значительно меньшую роль.

Ничего из этих обстоятельств современное российское законодательство, посвященное проблемам интеллектуального производства и использования его результатов не учитывает. Оставаясь в традиционном русле римского права, раз и навсегда провозгласившего частную собственность священной коровой юриспруденции, оно, сдается нам, глухо к живым тенденциям естественно-исторического развития человечества, ограничивается рептильным юридическим оформлением системы социально-экономических отношений, обеспечивающих интересы господствующих в современном российском обществе социальных группировок.

Современное российское законодательство игнорирует природу и содержание не только формационно-стадиального, что еще можно было бы объяснить неприятием им марксистской трактовки закономерностей становления всемирной, планетарной социетальности, но и объективистско-буржуазного по духу осмысления этого глобального процесса, учитывающего связь его стадиальности с принципиальными технологическими изменениями ее базового основания, связанными с цивилизационным переходом общественных производительных сил от мускульной энергии к тягловой — мануфактурной — ранней машинной — зрелой комплексно-машинной и автоматизированной — автоматизировано-роботизированной с использованием биотехнологий — ноосферной, на основе планетарного синтеза интеллектуальных достижений.

Поэтому, естественно, что оно игнорирует и то объективное обстоятельство, что эра господства римского частного права кончается на тех стадиях, когда использовавшиеся человечеством технологии обеспечивали прибавочную стоимость преимущественно в форме материальных благ, присвоение ко-

торых освящало и пока освящает это право, и что эта эра заканчивается с переходом человечества в постиндустриальное состояние, когда устанавливается верховенство ноосферы, разума, интеллекта.

Отсюда крайне идеологизированный и политически ангажированный характер этого законодательства. Причем, анализ еще не устоявшейся практики проявления результатов интеллектуального производства в отраслевых структурах национального хозяйства свидетельствует, что идеология действующей в этой сфере российской законодательной базы за полтора-два десятилетия отчетливо проявила скольжение ее от радикал-либерализма, к неолиберализму, а в последнее десятилетие к либерально-консервативному синтезу, в наибольшей мере соответствовавшему курсу на укрепление корпоративно-капиталистического государства.

В раннюю эпоху перестройки в российском законодательстве господствовала идеология радикального либерализма, о чем свидетельствуют упоминавшийся нами ранее президентский указ 1991 г., российское патентное право 1992 г., «Основы гражданского законодательства Союза ССР и республик» (1991 г.), — ст. 151 «Охрана секретов производства», «Гражданский кодекс Российской Федерации», — ч. 1, ст. 139, Инструкция Таможенного комитета 1996 г. и другие многочисленные акты законодательного характера, освятившие практику почти беспрепятственного расхищения созданного в более ранние годы российского интеллектуального, особенно научно-технического потенциала.

Конец правления радикально-либеральных младореформаторов ознаменовался попытками формирования системы законодательного обеспечения в России интеллектуального производства на неолиберальных основаниях. Непоследовательность этих попыток и игнорирование этой системой исторической практики институализации и развития в России интеллектуального производства и внедрения его результатов породило в данной сфере массу противоречий между установленными в этот период законодательными нормами и функционированием реальной экономики. Такими противоречиями изобилуют, например, Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», распоряжение Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2001 г. № 1607-р. и другие акты о конкурсном госзаказе субъектам интеллектуального производства, основательно запутавшие вопросы внедрения в практику его результатов, заставившие отраслевые министерства и ведомства импровизировать в поисках форм, через которые они могли бы защитить интересы государства, обеспечение которых было вменено им в обязанность, но для реализации которой у них были

законодательно отобраны реальные рычаги влияния.

Середина и вторая половина текущего десятилетия примечательны расширением и углублением этих противоречий, о чем свидетельствует анализ: февральского, 2003 г., ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Патентный закон Российской Федерации»; июльского, 2004 г., ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об авторском праве и смежных правах»; июльского же, 2004 г., ФЗ «О коммерческой тайне» и многих других позднейших законодательных актов, касающихся авторских прав на новшества и их собственников.

В ходе этого анализа догадываешься, что различные их правовые нормы пролоббированы разными корпоративными группировками. Если те, кто именуется консерваторами-государственниками, «пробили» в каком-то законе положения, закрепляющие государственную собственность на интеллектуальные объекты, полученные разработчиками новшеств на средства федеральных или региональных бюджетов, то есть, на результаты так называемых служебных научно-технических произведений, то сохранившие свое влияние последовательные либералы насаждают в другом, а порою и в том же законодательном акте положения о переуступке в дальнейшем государством прав на эти новшества частным структурам. Если в одном законе усилиями консерваторов-государственников закреплены меры ответственности за качество и эффективность заключивших госконтракт частных разработчиков новшеств, то в другом эта ответственность фактически снимается и вопрос о дальнейшей доработке не вполне качественных новшеств повисает в воздухе, поскольку остается неясным кому это делать.

В результате, нынешняя низкая эффективность использования интеллектуальной собственности в России во многом объясняется по заключениям специалистов, прежде всего, тем, что нередко к производству рекомендуются научно-технические, технологические и прочие разработки этого рода, не удовлетворяющие по достоверности результатов, содержанию, привязке к конкретным условиям использования, оформлению нормативно-технической и разрешительной документации, прогнозируемой эффективности и т. п. свойствам критериям, по совокупности которых их можно было бы квалифицировать подлинными новшествами.

Особенно много противоречий между положениями, касающимися того, кто в создавшихся в российской экономике рыночных условиях является собственником новшеств, то есть, патентовладельцем, без последующего разрешения которого, никто не имеет права использовать в производстве это новшество. Интересы государства на этом ристалище довольно часто оказываются обойденными: адепты преимущества перед прочими правами человека проводят в законодательные акты нормы,

в соответствии с которыми таким собственником-монополистом становится автор разработки новшества; адепты свободного частного предпринимательства, наоборот, внедряют правовые нормы, в соответствии с которыми таким собственником становится работодатель автора. Причем, последних норм в российском законодательстве становится с каждым годом все больше, что отражает ослабление в экономической сфере путинского курса на выстраивание вертикали власти, ориентированной на приоритет государственных интересов, и о новом усилении либеральной идеи государства-ночного сторожа интересов частной капиталистической собственности, которую сегодня осуждают влиятельные экономисты и лидеры капиталистической общественной системы.

Совершенствование социальной системы в масштабах ли планеты, или в национальных масштабах одной страны выражает исторические потребности интеллектуального производства в создании общественных условий, стимулирующих всех субъектов этой деятельности — патентообладателей и правообладателей интеллектуальной собственности, производителей и обеспечивающих их взаимодействия менеджеров, — на то, чтобы подчинить свои усилия решению жизненно важной для перспектив страны проблемы — перехода ее на основе достижений современной научно-технической революции в новую историческую стадию, на которой знание становится доминирующей производительной силой, обеспечивающей технологические возможности функционирования постиндустриального общества.

Это общество неизбежно будет базироваться на организации, способной обеспечить всеобщность характера интеллектуальной собственности, которая, в свою очередь, одна только и способна обеспечить полное раскрытие социально-генетического потенциала интеллектуального производства, воплощающего в себе знания. Чтобы это стало возможным, соответствующая этому законодательная база должна обеспечивать поступательный переход интеллектуальной собственности в органически необходимое ей состояние всеобщности. То есть, необходимо оптимально решить главный для развития человеческой социальности вопрос — вопрос о собственности на результаты интеллектуального производства.

Собственность в обществоведении понимается, прежде всего, как политэкономическое понятие, обозначающее объект общественных отношений, складывающихся в процессе присвоения результатов материального или духовного производства. Иногда этим понятием обозначают саму систему общественных отношений этого рода. Именно органическая связь с общественными отношениями делает названные объект и систему предметом внимания социальных наук — социологии, политологии и пра-

ва. Первая осмысляет социальную сущность содержания собственности, вторая — место и роль собственности в системе власти, третья — возможность и формы ее нормативного регулирования, конституционного, административного, гражданского, уголовного, трудового, земельного и т. д.

Понятие собственности (*dominium*) существовало уже в римском частном праве, сохранившись в своем первоначальном смысле в современном гражданском праве. При этом оно веками использовалось преимущественно только в связи с присвоением материальных благ. В этом исходном смысле трактовалось оно до недавних пор и в юридической литературе.

Из этого логически следует, что понятие интеллектуальной собственности зародилось в период перерастания научно-технического прогресса в стадию научно-технической революции. Эта стадия знаменовала установление новой парадигмы всемирно-исторического развития человечества. В соответствии с ней интеллект начал приобретать качества одной из основных общественных производительных сил и в соответствии с этим играть в жизнедеятельности человека большую роль, чем когда-либо раньше за всю его историю. Отныне историческим императивом человечества становилось общественное развитие на основах знаний.

Становясь одной из основных производительных сил, знания в условиях господства в современной мировой экономике частно-рыночных отношений начали обретать природные свойства капитала, обеспечивающего хозяйственное функционирование индустриально развитых и связанных с ними мирохозяйственными связями стран. Не сразу, но постепенно в этой обстановке начали остро обнажаться противоречия между универсальной значимостью знания и обусловленным господством в организации современной мировой экономики частного и частно-корпоративного капитала. Возникла проблема собственности на знания как превращенную форму капитала. Истоками противоречий стало то обстоятельство, что, становясь частным, этот капитал теряет природную универсальность знания, а, следовательно, и императивность для общественного развития человечества.

В послевоенные годы, в условиях технологического возвышения производства от качеств научно-технического прогресса к качествам современной научно-технической революции с ее прорывными технологиями становится все очевиднее, что как ресурс его развития знания эксплуатируются капитализмом столь же нерационально, как и природные ресурсы, а может быть и еще расточительнее. Большую часть объектов интеллектуального производства капитализм наглухо хоронит под непробиваемой крышкой коммерческой тайны. Последняя нужна, чтобы эти объекты не стали достоянием конкурентов, поскольку в таком случае приходится в це-

лях победы в конкурентной борьбе, не дожидаясь полной амортизации технологического потенциала предприятия монопольного обладателя ими, переоснащать его с учетом степени их эффективности, а это дополнительные траты, которых капиталист без крайней нужды старается избегать.

В лучшем случае, став частным интеллектуальным капиталом, новшества внедряются лишь в производство его собственника и тех немногих производителей, которые его покупают за немалые деньги. Но, чтобы оно стало товаром, чтобы его купили дороже, необходимо, чтобы информация о его сущности составляла коммерческую тайну монополиста-собственника и немногих его покупателей. При снятии этой тайны в результате широкого внедрения стоимость новшества обесценивается. Вот почему собственник результата интеллектуального производства всеми мерами охраняет его коммерческую тайну, препятствуя широкому внедрению знания в практику.

В целях рационализации использования знаний и снятия общественных противоречий в этой сфере четыре десятилетия назад была создана Всемирная организация интеллектуальной собственности (ВОИС) как специализированное учреждение ООН с главной ответственностью за содействие охране интеллектуальной собственности во всем мире. Прокламируя свою убежденность в основополагающей ценности для всего человечества знания, эта организация, находясь в тенетах мирового частнособственнического капитала в реализации такой убежденности весьма непоследовательна. Эта ее непоследовательность проявилась, прежде всего, в недостаточно четком определении ею знания как формы собственности, и соответственно, в недифференцированном подходе к тому, в какой собственности может находиться знание.

В год миллениума ВОИС приняла «Всемирную Декларацию по интеллектуальной собственности от 26 июня 2000 года», в которой дефинировала, что «термин «интеллектуальная собственность» означает любую собственность, признаваемую по общему согласию в качестве интеллектуальной по характеру и заслуживающую охраны, включая, но, не ограничиваясь научными и техническими изобретениями, литературными или художественными произведениями, товарными знаками и указателями деловых предприятий, промышленными образцами и географическими указаниями». Но весь этот конгломерат составных элементов, взаимосвязанных лишь обстоятельством своего умственного происхождения явно не тянет на систему, каковой должна быть общественная производительная сила. А признание субъективности институализации (по общему согласию – авт.) этих элементов в качестве интеллектуальной собственности вообще лишает последнюю каких-либо общих объективных признаков ее природы и возможности ее классификации по природным критериям. И не случайно по всему тексту Де-

кларации говорится об интеллектуальной собственности вообще и нет ни малейшей попытки уточнить ее общественный характер, адекватная трактовка которого обнажила бы объективные основания исторической бесперспективности общественной организации на базе частной, в том числе корпоративной капиталистической собственности.

На наш взгляд, уже сегодня, даже в условиях смешанной экономики, в продукции умственной деятельности необходимо выделять ядро знаний, которое по своей природе может быть использовано человечеством наиболее эффективно только находясь во всеобщей собственности и типологическую цепочку его периферийных сфер, использование которых возможно более или менее успешно при различных сочетаниях нахождения их во всеобщей, кооперативной и частной собственности. Только с учетом этих обстоятельств возможна выработка и совершенствование соответствующей тому или иному этапу всемирно-исторического процесса системы интеллектуальной собственности: человечеством своей планетарной, государствами — национальной, отраслями — отраслевой, предприятиями — отвечающей их нуждам особой. Функция каждой такой системы интеллектуальной собственности — обеспечение деятельного цикла накопления знаний и обмена ими. С их учетом появляется возможность создания эффективных систем охраны интеллектуальной собственности, учитывающих интересы, с одной стороны, авторов, с другой, пользователей, потребляющих результаты творческого труда. При этом систем, стимулирующих деятельность тех и других субъектов созидательной деятельности.

Каждая система интеллектуальной собственности должна на соответствующем ей уровне играть решающую роль в развитии природных, экономических и людских ресурсов, в сохранении культурного разнообразия. Именно в этом случае возможно, на наш взгляд, гармоничное сочетание обеспечения реализации основополагающей ценности для всего человечества интеллектуальной собственности и защиты ее прав. И в этом случае она становится основой для инновационно-инвестиционного общественно-хозяйственного развития.

Но это становится возможным только при кардинальном изменении общественной природы организации социетальности соответствующего уровня и законодательном закреплении этих изменений. К сожалению, на это ни современная власть, ни российское общество, ни современная российская Фемида в массе своей, при безусловном, кстати, наличии в ней прогрессивных субъектов, пока явно неспособны, поскольку они стали, хотя и периферийной, но органической плотью от плоти мировой капиталистической системы.

Между тем, колокола постиндустриализма звонят уже погребально, как по частному, так и по кор-

поративному капитализму. И порождает тревогу за историческую судьбу страны, что касается интеллектуального производства и его результатов, современное российское законодательство весьма непоследовательно и противоречиво. Последние его качества вообще-то отражают непоследовательность всей современной мировой юриспруденции в тех тупиковых ситуациях, с которыми она столкнулась при попытках подвергать практику использования результатов интеллектуального производства, которое по своей генетической связи с феноменом знаний, требует для своего эффективного выражения всеобщности использования, под господствующую в мировой экономике рыночную парадигму, базирующуюся на частном капитале, а потому оставляющую для проявления знаний микро или миди (в случае транснациональных капиталистических корпораций), но, отнюдь, не максипростор.

В последние полтора-два десятилетия современное обществоведение активно обсуждает общественные противоречия, порождаемые такими явлениями, как глобализация, глобализм, новый мировой порядок. Но пока мало кто говорил, что все эти явления самым тесным образом связаны с мировыми перспективами интеллектуального производства и внедрения его результатов в самую широкую общественную практику человечества или препонами для такой деятельности.

Между тем, глобализация как естественно-исторический феномен прогрессивного развития человечества действительно, при всей противоречивости ее проявлений и результатов, выражает его поступательное движение к ноосферному бытию, базирующемуся на всеобщности знания, интеллектуального производства, гармонии их с потребностями оптимизации взаимодействий ноосферы с биосферой, разума с естественной жизнью. Непреодолимым или преодолимым, это зависит от человечества, препятствием ее благодатному разрыванию стал глобализм или, в другом выражении, атлантический мондиализм, как порождение господствующей в мире монополистической частной капиталистической собственности, далеко ведущая стратегия укрощения глобализации в целях строительства нового мирового порядка, который обеспечил бы постановку созидательной мощи человечества в вечную, неизменную службу монополистическим интересам, что и обозначило бы конец, в духе Ф. Фукуямы, всемирной общественной истории.

Эта стратегия отнюдь не очередная утопическая попытка обмануть динамику исторического времени, она активно реализуется, в том числе в сфере интеллектуального производства и утилизации его результатов. Скупая объекты интеллектуальной собственности или переманивая к себе лучшие умы по

всему миру, одним из примеров чего явилась описанная ранее скупка российских патентов и «утечка умов» из России в годы либеральных реформ, развитые капиталистические страны «секретят» их, прячут в свои закрома или избирательно внедряют у себя, создавая и развивая «умные производства» и способную к утилизации информацию. А производства, функционирующие на устарелых промышленных технологиях или экологически грязные, с помощью своих транснациональных корпораций перемещают из своей экономики в периферийные страны мира, всячески оберегая от последних информацию о новшествах высокого уровня.

Однако, становясь секретом полишинеля, такая эгоистическая стратегия капитализма, обеспечивая ему временные преимущества в виде перехода в стадию постиндустриализма, одновременно поднимают протест против ее реализации во всем некапиталистическом мире, а это более пяти шестых всего человечества. Пока этот протест носит формы антиглобалистского движения, но по мере того, как человечеству будут яснее становиться не только контуры, но и ключевые цели данной стратегии, движение это будет неизменно характеризоваться все более антикапиталистической направленностью. В этом свете далеко не случаен поворот латиноамериканского континента к некапиталистической парадигме своего развития.

Не останутся в стороне от этого поворота и народы самих стран-строительниц нового мирового порядка, а точнее, мирового ига. Даже в их цитадели, в США, становится все больше людей, которые понимают бесперспективность капиталистической организации общественного бытия, о чем им недвусмысленно сигнализирует разразившийся кризис, имеющий все предпосылки по своей протяженности превзойти аналогичные мировые кризисы последней трети 19 и первой половины 20 веков. Сегодня в США уже функционируют десятки тысяч «народных предприятий» кооперативного типа испанской Мандрагоны, а 18% американцев объединены движением «комьюнити». И пусть это еще далекие от некапиталистических по духу предприятия и объединения, но они, несомненно, выражают поиск рядовыми американцами путей к некапиталистической организации своего постиндустриального бытия, что вносит свои нюансы в погребальный звон колоколов постиндустриализма, звонящих по капитализму. И очевидно необходимо предпринять все необходимые меры, чтобы этот звон не стал одновременно реквием по исторической субъектности России.

Решительное очищение ее бытия, в том числе интеллектуального, от зла опутавшей его коррупции — одна из таких спасительных мер.

ПРОФИЛАКТИЧЕСКАЯ ФУНКЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА:

ПРОБЛЕМЫ ЕЕ РАЗВИТИЯ

П. П. ЕЛИСОВ

начальник отдела ВНИИ МВД России, кандидат юридических наук

Б. С. БОЛОТСКИЙ

ведущий научный сотрудник ВНИИ МВД России,
кандидат юридических наук, доцент

Публичное обсуждение проблемы коррупции в российском обществе проходит под знаком необходимости использования всех имеющихся в распоряжении государства и гражданского общества средств противодействия этой распространенной аномалии в жизни российского социума. Нередко это выражается в предложениях об ужесточении уголовного наказания за взяточничество и другие коррупционные преступления. Между тем, как известно, судами далеко не в полной мере используется имеющийся потенциал уголовного наказания, предусмотренный действующим законодательством за такие преступления.

Давно сказано, что мудрый законодатель предупредит преступление, чтобы не быть вынужденным наказывать за него. Это положение не утратило актуальности и в наши дни, особенно, когда оно относится к преступному поведению, осуждаемому под воздействием негативных факторов функционирования социума, в том числе, коррупционному поведению. Успех противодействия такому поведению обеспечивается, главным образом, использованием мер предупреждения и социальной профилактики.

Анализ мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции¹, перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, планируемых к принятию во исполнение данного плана, показывают, что они представляют собой систему правовых, организационных, воспитательных мер, направленных на расширение и конкретизацию превентивного воздействия на коррупциогенные факторы в сфере государственного управления и в российском обществе в целом.

В этом, по нашему мнению, заключаются несомненные достоинство и социальная обоснованность предлагаемых мер противодействия коррупции в России.

Следуя этой идее, полагали бы целесообразным обратить внимание на некоторые возможности развития профилактической функции антикоррупци-

онного законодательства, наличие которых не совсем четко просматривается в системе правовых мер противодействия коррупции, предусмотренных Национальным планом. Они установлены международно признанными нормами деятельности по борьбе с корыстным злоупотреблением служебным положением публичными должностными лицами, и их использование социально оправдано характеристиками коррупционного поведения в России.

Как представляется, одной из главных задач действия мер предупреждения коррупционного поведения является исключение возможности возникновения, либо подавление корыстной мотивации поведения публичного должностного лица при использовании им полномочий, предусмотренных служебным положением. Это обеспечивается введением мер, исключающих возможность пользования денежными средствами или иным имуществом, полученными путем совершения коррупционных преступлений, либо совершения операций с ними.

Таковыми мерами, в частности, являются международно признанные нормы о борьбе с незаконным обогащением, контроле за имущественными операциями лиц, обладающих или обладавших значительными публичными полномочиями, о репатриации доходов от преступлений. Они предусмотрены международными конвенциями (ООН и Совета Европы) о борьбе с коррупцией, о противодействии легализации преступных доходов, но все еще отсутствуют в российском законодательстве.

Конвенцией ООН против коррупции (ст. 20) государствам-участникам предложено криминализовать умышленное незаконное обогащение, под которым понимается значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать².

При ратификации этой Конвенции Российской Федерацией незаконное обогащение не указано в

1 Российская газета, 5 августа 2008 г.

2 Конвенция ООН против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г.

числе видов коррупционных правонарушений, в отношении которых наше государство обладает юрисдикцией. В связи с этим данная норма Конвенции не действует на территории России. Однако это не исключает возможности ее использования при разработке законодательного обеспечения реализации Национального плана противодействия коррупции в силу части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации, которой установлено, что общепризнанные принципы и нормы международного права являются составной частью российской правовой системы.

Социальная обоснованность и юридическая возможность введения такой нормы в правовую систему Российской Федерации убедительно доказаны в выступлениях известных российских криминологов профессоров А.И. Алексеева³, Н.Ф. Кузнецовой⁴, С.В. Максимова⁵, известного экономиста профессора М.И. Делягина⁶ и других.

Материалы СМИ позволяют предполагать, что возможность использования этой меры в борьбе с коррупцией обсуждалась на заседании Совета по противодействию коррупции.

Наряду с этим, в целях исключения необоснованного применения этой меры, она должна быть дополнена тщательно продуманными процедурой установления незаконного обогащения и механизмом контроля за ее использованием.

Использование в российском праве категории «незаконное обогащение», а также разработка и введение процедуры обоснования значительного увеличения имущественных активов лица позволит создать реально действующий механизм противодействия коррупции.

Целью использования процедуры обоснования незаконного обогащения должно, на наш взгляд, являться установление наличия или отсутствия основания для возможного, по решению суда, применения конфискации незаконно полученного имущества у лица, совершившего коррупционное правонарушение, при соблюдении ряда необходимых условий. Такими условиями являются:

принадлежность лица к кругу субъектов коррупционных правонарушений, которым может быть только публичное должностное лицо;

значительное увеличение имущества лица в период или непосредственно после занятия должности, при этом критерии такого увеличения следует

определить в законе или подзаконном акте предпочтительно в денежном выражении.

Возможно, следует обсудить и решить в законодательном порядке вопрос об обязательности получения по делам этой категории заключения независимых экспертов (профессиональных оценщиков, специалистов в области финансов, бухгалтерского учета, строительства и др.).

Наряду с этим, процедура обоснования должна обеспечивать публичному должностному лицу любую возможность предоставления сведений об источниках поступления денежных средств, превышающих критерии значительности, а также о законных (декларированных) доходах, которые имеются у данного лица в наличной или безналичной форме.

Она должна гарантировать право публичного должностного лица воспользоваться квалифицированной юридической помощью, в том числе, помощью адвоката, в ходе процедуры обоснования.

Возбуждение в отношении лица процедуры обоснования должно осуществляться только уполномоченным органом по противодействию коррупции. Разрешение дел о незаконном обогащении следует, по нашему мнению, отнести к компетенции суда общей юрисдикции, действующего в порядке гражданского судопроизводства с соблюдением всех процессуальных гарантий за некоторыми исключениями, которые исчерпывающим образом должны быть оговорены в законе. В частности, это касается возложения бремени доказывания законности происхождения имущества на владеющее им публичное должностное лицо. Конвенцией ООН против коррупции (ст. 31) предусмотрена такая возможность в случаях предполагаемых доходов от преступлений или другого имущества, подлежащего конфискации. Законодательное определение обязанности публичного должностного лица доказывать законность происхождения находящегося в его владении имущества означает введение в закон презумпции вины такого лица в незаконном обогащении путем совершения коррупционного правонарушения.

Известно, что российским законодательством в некоторых случаях установлены презумпции вины в совершении правонарушения: презумпция вины причинителя вреда (ст. 1064 ГК), презумпция вины должника, нарушившего обязательства (ст. 401 ГК). Причинитель вреда, должник, нарушивший обязательство, признаются правонарушителями, если не докажут своей невиновности в совершении этих правонарушений. Как представляется, использование российским законодателем названных презумпций позволяет говорить о возможности введения презумпции незаконности обогащения публичного должностного лица при установлении значительного увеличения его имущества в период или непосредственно после пребывания в соответствующей долж-

3 А. Алексеев. Презумпции против коррупции. // Законность, 2008, №4. С. 2-8.

4 Кузнецова Н. Мнение ученых о реформе УК (или *qui prodest?*). // Уголовное право, 2004, №1. С. 27.

5 С. Максимов. Международные стандарты и российское законодательство // Профессионал, 2008, №3. С. 17-19.

6 «Финансовый контроль», 2008, №7. С. 86.

ности. Наличие такой презумпции позволяло бы признавать публичное должностное лицо виновным в незаконном обогащении, полученном коррупционным путем, если оно не смогло доказать некоррупционный характер источников получения имеющихся у него денежных средств или денежных средств, на которые приобретено имущество, а также некоррупционный характер оснований приобретения имущества при значительном его увеличении в период пребывания в должности или непосредственно после него.

Незаконное обогащение — это наличие у лица оспариваемого и признаваемого в связи с этим нелегитимным имущества. При признании обогащения незаконным право субъекта на присвоение предметов материального мира, владение, пользование и распоряжение имуществом в установленном законом порядке должно быть аннулировано, а само имущество конфисковано по решению суда.

Для согласования такой правовой меры с принципами российской правовой системы целесообразно предусмотреть ее в виде условия трудового договора (контракта), заключаемого с каждым лицом, претендующим на занятие должности государственного (муниципального) служащего. Лицо, заключающее трудовой договор, должно дать согласие на осуществление контроля за его имущественным положением и возложить бремя доказывания добросовестности его увеличения на себя.

Такое предложение, на наш взгляд, полностью согласуется с положениями п. 9 ст. 16 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», регламентирующими ограничения, связанные с гражданской службой.

Весьма эффективным, на наш взгляд, было бы введение в процедуру обоснования возможности заключения своеобразного соглашения о признании вины в незаконном обогащении. В рамках него публичное должностное лицо могло бы передать спорное имущество в доход Российской Федерации, этим признав невозможность обоснования некоррупционности его происхождения. При этом вполне логично было бы и увольнение лица с соответствующей должности, расторжение контракта по данному основанию. Такое соглашение не должно влечь других юридических санкций в отношении проверяемого, если в действиях публичного должностного лица не содержится признаков других коррупционных правонарушений. Однако не реабилитирующий результат проведения проверки следует учитывать в дальнейшем при решении вопроса о приеме на государственную или муниципальную службу.

Как представляется, введение в российский законодательный оборот термина «незаконное обогащение» и разработка механизма проверки законности и обоснованности получения лицом имущественных и неимущественных активов явится мощным

фактором подавления корыстной заинтересованности коррупционно ориентированных чиновников и будет эффективной мерой предупреждения преступлений коррупционной направленности.

По нашему мнению, при формировании в Национальном плане системы предупреждения коррупционного поведения не в полной мере учтены возможности профилактики коррупционных правонарушений, предоставляемые международно признанными нормами противодействия легализации преступных доходов. Этим законодательством предусмотрена возможность использования таких мер контроля, которые исключают либо существенно затрудняют использование денежных средств, иного имущества, полученных путем совершения коррупционных или иных корыстных преступлений.

К числу этих мер относятся приостановление операций с доходами от преступлений, осуществление особых мер контроля при установлении и поддержании клиентских отношений с лицами, обладающими значительными публичными полномочиями, репатриация вывезенного за пределы Российской Федерации имущества, добытого преступным путем, и другие. На их использование в целях противодействия коррупции указывают и международно-правовые акты.

Приостановление операций, содержащих признаки легализации преступных доходов, предусмотрено Конвенцией ООН против коррупции (статья 32), Конвенцией СЕ об уголовной ответственности за коррупцию (статья 23)⁷. Страсбургской Конвенцией СЕ (статья 3) на каждое государство — сторону этого международного соглашения, в т. ч. и на Российскую Федерацию, ратифицировавшую данную Конвенцию, возлагается обязанность принятия законодательных и других мер, которые дают возможность предотвращать любые операции с имуществом, полученным преступным путем, его передачу или распоряжение им⁸.

Директивой ЕЭС «О предотвращении использования финансовой системы для целей отмывания денег» от 10 июня 1991 года № 91/308/ЕЭС (статья 7) установлено, что государства-члены обеспечат то, что кредитные и финансовые институты воздержатся от совершения трансакций, о которых им известно или в отношении которых имеются подозрения, что они относятся к отмыванию денег, до информирования об этом властей.

Российский законодатель связывает возможность приостановления операций с денежными средствами или иным имуществом лишь со случаями подо-

7 Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, №31 (ч. 1). Ст. 3424.

8 Собрание законодательства Российской Федерации, 2003, №3. Ст. 203.

зрений в финансировании терроризма (Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ (пункт 10 статьи 7, статья 8)⁹.

Как представляется, отсутствие законодательного основания на приостановление операций, содержащих признаки легализации доходов от коррупционных преступлений, находится в явном противоречии с названными международно признанными нормами. Это противоречие может быть устранено путем дополнения пункта 10 статьи 7, статей 7.1, 8 указанного Федерального закона положение о приостановлении операций с денежными средствами или иным имуществом при наличии обоснованных подозрений в причастности этих операций к отмыванию доходов, полученных путем совершения коррупционного преступления.

Важной новеллой международно-правового регулирования деятельности по предупреждению легализации доходов от коррупционных преступлений является требование осуществления более жестких мер контроля при установлении и поддержании финансовыми организациями клиентских отношений с лицами, обладающими или обладавшими значительными публичными полномочиями, членами их семей и тесно связанными с ними партнерами (статья 52 Конвенции ООН против коррупции).

Международно признанными нормами предписано при установлении клиентских отношений с такими лицами:

принимать разумные меры для установления источника благосостояния и источника денежных средств;

осуществлять углубленный постоянный мониторинг деловых отношений с такими лицами.

Российское законодательство (Федеральный закон от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ) не содержит таких норм, хотя криминологическая ситуация в сфере борьбы с незаконным обогащением таких лиц настоятельно требует этого. Более жесткие меры контроля финансовых операций указанных лиц в рамках данного Федерального закона могут быть реализованы посредством использования процедур обязательного и внутреннего контроля, которые применяются в настоящее время для отслеживания финансовых операций, в совершении которых участвуют физические или юридические лица, причастные к экстремистской деятельности (пункт 2 ст. 6). Проблемой является определение состава лиц, обладающих или обладавших значительными публичными полномочиями. Очевидно, основанием для признания таких полномочий должен стать формализованный критерий, отражающий определенный уровень иерархии в системе государственной и приравненной к ней

службы, на котором должно находиться лицо. Принимая во внимание антикоррупционную направленность названных норм международно-правовых актов, представляется социально обоснованным считать такими лицами лиц, на которых российский законодатель указывает в части 3 статьи 290 УК, — занимающих или занимавших государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно глав органов местного самоуправления.

Положение об обязательном контроле операций с денежными средствами или иным имуществом, если хотя бы одной из сторон являются указанные лица, внесенное в статью 6 Федерального закона от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ, могло бы стать логичным развитием законодательного обеспечения реализации профилактической направленности Национального плана противодействия коррупции.

В числе первоочередных мер по реализации Национального плана противодействия коррупции Министерству иностранных дел поручено инициировать принятие практических мер по расширению сотрудничества в области репатриации имущества, полученного в результате совершения коррупционных преступлений (п. 8 раздела IV Национального плана).

Порядок такого сотрудничества в целом определен нормами главы VI Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма».

Главой IV Федерального закона от 7 августа 2001 г. №115-ФЗ устанавливается порядок международного сотрудничества в сфере борьбы с легализацией преступных доходов и финансированием терроризма. В ней предусмотрено, что компетентные органы Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами исполняют в пределах своей компетенции запросы компетентных органов иностранных государств о конфискации доходов, полученных преступным путем, а также о производстве отдельных процессуальных действий по делам о выявлении доходов, полученных преступным путем, наложении ареста на имущество, об изъятии имущества (статья 10). Статьей 11 установлено, что в Российской Федерации в соответствии с международными договорами Российской Федерации признаются и исполняются вынесенные судами иностранных государств и вступившие в законную силу приговоры (решения) о конфискации находящихся на территории Российской Федерации доходов, полученных преступным путем, или эквивалентного им имущества. Конфискованные доходы, полученные преступным путем, или эквивалентное им имущество могут быть переданы полностью или частично иностран-

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации, 2001, №33. С.т 3418.

ному государству, судом которого вынесено решение о конфискации, на основании соответствующего международного договора Российской Федерации.

Однако Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, определяя основные положения взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями, не указывает на возможность международного сотрудничества в целях конфискации доходов от преступлений и возвращения активов. Статья 468 УПК связывает передачу предметов, являющихся орудиями преступления, а также предметов, несущих на себе следы преступления или добытых преступным путем, лишь с экстрадицией лица.

Отсутствие процессуальных норм, определяющих порядок такого сотрудничества, даже при наличии указания на него в Федеральном законе от 7 августа 2001 г. блокирует возможность взаимодействия с зарубежными правоохранительными органами в практической деятельности по борьбе с трансграничными перемещениями доходов от коррупционных преступлений. Между тем, как подчеркивают специалисты, глобальная стратегия борьбы с коррупцией определяет развитие института репатриации активов как один из своих основополагающих принципов.

Основания и порядок международного сотрудничества в целях конфискации и возвращения доходов от преступлений весьма детально определены Конвенцией ООН против коррупции (статьи 53, 54, 55, 57), Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности (статья 13)¹⁰, Страсбургской Конвенцией СЕ об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (статьи 13, 14, 15, 16, 18).

Этими нормами определены:

— основания и процедуры рассмотрения запросов компетентных органов и должностных лиц иностранных государств о конфискации и возврате до-

ходов от преступлений;

— основания и процедуры направления компетентным органам иностранных государств запроса о совершении таких же действий в отношении доходов от преступлений, находящихся за рубежом;

— условия принятия обеспечительных мер в целях выполнения запроса компетентного органа иностранного государства о конфискации и возврате доходов от преступления;

— компетенцию соответствующих органов относительно распоряжения конфискованным имуществом, полученным преступным путем, в т. ч. его возврата в страну происхождения; условия возврата, связанные с характеристиками преступной деятельности, посредством которой извлечены доходы;

— основания для отказа в международном сотрудничестве в целях конфискации и возврата доходов от преступлений.

В связи с отсутствием в российском уголовно-процессуальном законодательстве таких норм целесообразно дополнить раздел XVIII «Порядок взаимодействия судов, прокуроров, следователей и органов дознания с соответствующими компетентными органами и должностными лицами иностранных государств и международными организациями» Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации главой 55 — «Конфискация и возврат имущества, полученного в результате преступных действий либо нажитого преступным путем», регулирующей процессуальный порядок осуществления этих мер в рамках международного сотрудничества, который должен базироваться на международно признанных стандартах и нормах такой деятельности.

Итак, одобряя и поддерживая идеологию Национального плана противодействия коррупции, одновременно полагаем, что превентивный потенциал воздействия государства и общества на коррупциогенные факторы не исчерпан предусмотренными планом мерами и может быть развит при рассмотрении законодательного обеспечения его реализации.

¹⁰ Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, №40. Ст. 3882.

Глава четвертая

КОРРУПЦИЯ
И ЭКОНОМИЧЕСКАЯ
ДЕСТАБИЛИЗАЦИЯ
ОБЩЕСТВА

КОРРУПЦИЯ И ЛЕГАЛИЗАЦИЯ ДЕНЕЖНЫХ СРЕДСТВ И ИНОГО ИМУЩЕСТВА, ПРИОБРЕТЕННОГО ПРЕСТУПНЫМ ПУТЕМ: ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

Ю. Г. НАУМОВ

Заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России кандидат экономических наук, доцент

2008 год по мнению политологов должен стать переломным этапом в истории России по решению стратегической задачи противодействия коррупции. От деклараций и ситуативного реагирования на отдельные факты коррупции в Российской Федерации намечен и реализуется переход к формированию государственной политики в сфере борьбы с коррупцией. Указом Президента Российской Федерации от 03 февраля 2007 г. №129 уже сформирована межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации 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. К середине текущего года эта межведомственная группа разработала целый ряд предложений по внесению изменений в законодательство Российской Федерации, необходимых для реализации названных международных Конвенций.

19 мая 2008 года Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев подписал указ «О мерах по противодействию коррупции» и встал во главе нового органа — Совета по борьбе с коррупцией, который два раза в год должен представлять отчет о проделанной работе¹.

Дальнейшим этапом в антикоррупционной политике государства стало утверждение 31 июля 2008 года Президентом Российской Федерации Национального плана противодействия коррупции (№ Пр-

1568). Этот документ включает в себя четыре раздела. Первый полностью посвящен законодательному обеспечению противодействия коррупции. Второй — вопросам совершенствования госуправления в целях противодействия коррупции. Два других раздела посвящены мерам по повышению профессиональной подготовки юридических кадров и правовому просвещению, а также первоочередным мерам по реализации национального плана.

Таким образом, предложения ученых о необходимости формирования в государстве системы по противодействию коррупции начинают реализовываться. Так, до 1 октября 2008 г. должен быть разработан и представлен проект федерального закона «О противодействии коррупции» и два законопроекта, которые предполагают внесение изменений в 25 уже существующих законов, включая Уголовный кодекс.

Принятие закона о противодействии коррупции позволит решить многие наболевшие проблемы, в частности, декларирование имущества членами семей госчиновников, контроль над расходами, конфискацию имущества и ряд других решительных мер. Будет расширен круг лиц, подлежащих имущественному контролю, включая членов семьи госчиновников. В отношении чиновников вызывающих сомнения в их честности, в том числе и при заполнении декларации, могут проводиться меры оперативно-розыскного характера по выявлению скрытого имущества.

Следует отметить, что за последнее десятилетие попытки контролировать расходы российских чиновников оставались безрезультатными. Так, в июле 1998 г. был принят закон №116-ФЗ «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходам», действие которого должно было наступить в январе 2000 г. Однако, в связи с вступлением в действие первой части НК РФ, которому этот закон стал противоречить, он был отменен в июле 1999 г. При всем несовершенстве этот закон обладал одним реальным достоинством: он позволял не только контролировать расходы, но и предусматривал возможность привле-

¹ Со слов главы Transparency International-R Панфиловой Е.А.: «Нынешний антикоррупционный совет, созданный президентом, состоит из чиновников — это представителей Минфина, Минэкономразвития, прокуратуры, правоохранительных органов — людей, для которых борьба с коррупцией стала общественной нагрузкой. К тому же это только совещательный орган, а не машина против коррупции. Нужен орган координирующий, действенная структура, которая будет заниматься только этой проблемой и в режиме нон-стоп. Войти в нее должны будут люди по всем направлениям плана, ... честных и неподкупных правоохранителей с опытом, специалистов по регулированию госслужбы, контролю за финансовыми потоками, представители гражданского общества и эксперты».

чения к административной и уголовной ответственности лиц, источники доходов которых сомнительны. Вместо этого закона пришли более умеренные нормы статей 86.1-86.3 НК РФ, согласно которым налоговому контролю подлежали расходы физических лиц — налоговых резидентов РФ, приобретающих в собственность недвижимое имущество, транспортные средства, ряд ценных бумаг, а также культурные ценности и золото в слитках. Если произведенные расходы превышали заявленные доходы, налоговые органы направляли физическому лицу письменное требование о даче пояснений, а налогоплательщик должен был представить так называемую специальную декларацию, где вправе был это несоответствие разъяснить. По итогам рассмотрения декларации налоговый орган мог доначислить налог с дохода, происхождение которого неясно. Бремя доказывания лежало на налоговом органе, а взыскание на имущество налогоплательщика могло быть обращено только в судебном порядке, т. е. практические шансы на получение налога были невелики. Но Госдума третьего созыва приняла поправки в НК РФ (закон №104-ФЗ), отменившие эти положения с июля 2003 г. Оставался еще, правда, пункт 10 статьи 31 НК РФ, предоставляющий налоговикам абстрактное право «контролировать соответствие крупных расходов физических лиц их доходам». Госдума четвертого созыва отменила эту норму законом 137-ФЗ с 1 января 2007 г.

С учетом поправок к закону «О противодействии экстремистской деятельности» от июля 2007 г. вопрос контроля расходов госчиновников сегодня фактически стал «виртуальным».

Отсутствие надлежащих мер финансового контроля отразилось на снижении эффективности противодействия коррупции и легализации незаконно полученных доходов. Между тем, Россия, став членом Совета Европы, взяла на себя обязательство со всеми другими государствами — членами этого Совета, принявшими 8 ноября 1990 года Конвенцию об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности, принять соответствующие законодательные меры.

Учитывая, что деятельность по легализации доходов, полученных от преступной деятельности, носит международный характер в России, в августе 2001 г. был принят закон №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма». Но предметом регулирования этого закона коррупционные отношения не стали. Информация о незаконных сделках и платежах, полученная на основании этого закона, не имеет самостоятельного значения и может использоваться правоохранительными органами только в совокупности с доказательствами по иному корыстному преступлению.

Сегодня для того, чтобы привлечь к ответственности за легализацию средств, полученных в качестве взятки или путем других злоупотреблений, нужно сначала доказать взятку или иное служебное преступление. Но данные о взятках и откатах, которые и составляют основную часть коррупционных проявлений, закон позволяет форматировать скорее в компромат, чем в самостоятельное юридическое доказательство. Внесение в Уголовный кодекс статей о нецелевом расходовании государственных средств вряд ли можно считать попыткой кардинально изменить расклад сил на поле антикоррупционной борьбы.

До сего времени не проводится имплементация в российское законодательство требований Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы от 1999 г. В настоящее время единственным уголовно-правовым средством борьбы с отмыванием «грязных» денег является предусмотренная ст. 174 и ст. 174.1 УК РФ (в ред. Федерального закона от 08.12.2003 №162-ФЗ) ответственность за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем, а также приобретенным лицом в результате совершения им преступления.

В подавляющем большинстве случаев преступления в сфере экономической деятельности совершаются в целях получения денежных средств или другого дохода, причём значительная часть этих средств вкладывается в развитие преступной деятельности. В то же время расширяется неконтролируемое проникновение доходов, полученных незаконным путем, в легальную экономику. В настоящее время основная часть коррупционных доходов, вкладывается в различные формы предпринимательской деятельности и более незначительная расходуется на приобретение недвижимости и иные потребительские нужды. Такое положение дел способствует криминализации экономических отношений в обществе.

Законодательство об ответственности за «отмывание» денег призвано не допустить утаивания или сокрытия истинной природы происхождения, состояния, местонахождения или движения имущественных объектов или прав, а также их обладателей и распорядителей; не допускать запуска незаконных, полученных преступным путём прибылей в легальный финансовый оборот, т. е. воспрепятствовать подрыву экономической системы организованной преступности и коррупции, для чего требуется изоляция и самого лица, совершившего уголовно наказуемое деяние и его «грязных денег». «Отмывание денег» — это заключительный этап превращения преступности в высокодоходное и эффективное предпринимательство, в ходе которого происходит противоправная и вредная для общества концентрация экономической, а вслед за ней и политической власти в руках неконтролируемой группы лиц. Допустить отмывание де-

нег — значит сделать выгодным уклонение от налогов, вымогательство, взяточничество, криминальное предпринимательство и совершение других преступлений, а следовательно это ведёт к коррупции, поскольку уровень коррупции зависит в первую очередь от возможности незаконного обогащения.

Активная борьба с отмыванием денег, включая уголовное преследование отмывания денег путем имплементации пересмотренных рекомендаций ФАТФ относительно контроля счетов и прозрачности юридических лиц проводит Федеральная служба по финансовому мониторингу (Росфинмониторинг). В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 01.11.2001 №1263 «Об уполномоченном органе по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» был создан Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу, который позднее в рамках административной реформы и в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 09.03.2004 №314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» был преобразован в Федеральную службу по финансовому мониторингу. Этот федеральный орган исполнительной власти, осуществляет функции по противодействию легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, и координирует деятельность в этой сфере иных федеральных органов исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 23.06.2004 №307 утверждено Положение о Федеральной службе по финансовому мониторингу, которое в настоящий момент определяет ее правовой статус и которым на Росфинмониторинг возложен комплекс основных полномочия по осуществлению контроля и надзора за легализацией (отмыванием) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма, привлечение к ответственности лиц, допустивших нарушение этого законодательства и т. п. Росфинмониторинг с целью реализации полномочий в установленной сфере деятельности имеет право:

- заказывать проведение исследований, экспертиз, разработку программ обучения, методических материалов, программного и информационного обеспечения, информационных систем в сфере финансового мониторинга при условии соблюдения государственной и иной охраняемой законом тайны;

- запрашивать в установленном порядке сведения, необходимые для принятия решений по вопросам установленной сферы деятельности;

- проводить в пределах установленной сферы деятельности проверочные мероприятия по вопросу выполнения юридическими и физическими лицами требований законодательства Российской Феде-

рации о противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма в части соблюдения порядка фиксирования, хранения и представления информации об операциях (сделках) с денежными средствами или иным имуществом, подлежащих обязательному контролю, а также организации внутреннего контроля;

- пресекать факты нарушения законодательства Российской Федерации в установленной сфере деятельности, а также применять предусмотренные законодательством Российской Федерации меры ограничительного, предупредительного и профилактического характера, направленные на недопущение и (или) ликвидацию последствий нарушений юридическими лицами и гражданами обязательных требований в установленной сфере деятельности и т. п.

Меры по совершенствованию межведомственного взаимодействия, улучшению качественного уровня кадрового и методического обеспечения подразделений, участвующих в решении рассматриваемых задач, профессионализма оперативного состава и следователей формируются на межведомственных, в том числе региональных совещаниях представителей правоохранительных и государственных контролирующих органов.

Всего за 2007 год Росфинмониторингом проведено свыше 8500 финансовых расследований. Направлено информации и материалов в правоохранительные органы — 5726, в органы внутренних дел — 5293, а в порядке ст. 8 Федерального закона №115-ФЗ — 108. За этот же период подразделениями правоохранительных органов Российской Федерации было выявлено 9035 преступлений, связанных с легализацией преступных доходов, что на 12% больше, чем за аналогичный период прошлого года (7957). В 2007 году выявлено 2460 (в 2006 — 1272) лиц и привлечено к уголовной ответственности 1687 лиц (2006 — 1183), совершивших указанные преступления.²

Окончены расследованием уголовные дела по 7944 преступлениям (АППГ — 5539), в том числе по ст. 174 — 293 преступления (-40%), по ст. 174-1 — 7654 (+17,8%), из которых 6775 направлены в суд (АППГ — 5270).

Наиболее криминогенная обстановка в сфере легализации преступных доходов продолжает оставаться в кредитно-финансовой сфере и на потребительском рынке. Доля выявленных преступлений, предусмотренных ст.ст. 174, 174-1 УК РФ, совершенных в кредитно-финансовой сфере (3188), от общего массива зарегистрированных преступлений данной категории составила 37,4%.

² Единый отчет о преступности Ф.1 — Г (453) ГИАЦ МВД России. — М. 2007.

Выявлено аналогичных преступлений в сфере потребительских отношений — 1685 (19,7% от общего количества преступлений данной категории).

Российская Федерация строит международное сотрудничество по оказанию взаимной правовой помощи по уголовным делам на базе международных соглашений, основанных на принципе взаимности.

Россия является участницей более 75 двусторонних международных соглашений в сфере борьбы с преступностью (в том числе коррупционной направленности), которые заключены на государственном, правительственном и межгосударственном уровнях: с Алжиром, Канадой, Китаем, Кубой, Тунисом, Вьетнамом, США, Йеменом, Югославией и рядом других государств.

Межправительственные Соглашения о сотрудничестве и взаимной помощи в области борьбы с незаконными финансовыми операциями, связанными с легализацией доходов от преступлений, в том числе коррупционных, заключены с Болгарией, Грузией, Хорватией, Казахстаном, Узбекистаном.

В области координации усилий по изъятию и возвращению доходов, полученных от преступлений и обмена информацией в целях борьбы с отмыванием доходов, Российская Федерация заключила договоры более, чем с 25 странами, в их числе: Великобритания, Кипр, Лихтенштейн, Люксембург, Монако. Создана Евразийская группа (ЕАГ), в состав которой вошли Белоруссия, Казахстан, Киргизия, Китай, Россия и Таджикистан.

Соответствующие положения о правовой помощи и обмене информацией закреплены также Федеральным законом от 07.08.2001 №115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В соответствии со статьей 10 указанного Федерального закона органы государственной власти Российской Федерации, осуществляющие деятельность, связанную с противодействием легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма, в соответствии с международными договорами Российской Федерации сотрудничают с компетентными органами иностранных государств на стадиях сбора информации, предварительного расследования, судебного разбирательства и исполнения судебных решений.

Основанием для оказания правовой помощи по уголовным делам являются международные договоры, вместе с тем, предусмотрено, что такая правовая помощь может быть оказана Российской Федерацией иностранному государству в соответствии с порядком, предусмотренным международным договором, а при его отсутствии исходя из принципа взаимности.

Таким образом, сегодня одним из актуальных направлений политики государства является укрепле-

ние системы противодействия легализации преступных доходов, в том числе от коррупционной преступности.

Существующие государственный и хозяйственно-экономический механизмы устроены так, что постоянно воспроизводят «новых коррупционеров». И поэтому в современных условиях коррупция обоснованно рассматривается как одна из угроз национальной безопасности Российской Федерации.

Коррупционные преступления совершаются чиновниками тогда, когда нарушается равновесие между потребностью в богатстве для удовлетворения другой потребности и возможностью удовлетворить эту потребность.

В этих условиях приоритетными качествами в задаче подбора кадров для власти являются способность и умение человека самоограничивать потребности, управлять своими потребностями, контролировать волю и желания.

Доходы чиновников от противоправной деятельности легализуются в сферу потребления или же инвестируются в коммерческую деятельность, тем самым, расширяя сферу их влияния. Это, в свою очередь, нагнетает социальную напряжённость, порождает разрушительные процессы в легальной экономической деятельности, снижает привлекательность законного и честного бизнеса, вызывает отток частных (в том числе иностранных) инвестиций, создаёт экономическую базу для приобретения криминалитетом политической власти в стране.

Анализ статистических данных, уровень и динамика легализации (отмывания) зависит не только от фактического состояния преступлений данного вида, но, главным образом, от активности правоохранительных органов, деятельность которых непосредственно связана с противодействием преступлениям экономического характера. Поэтому роль правоохранительных органов является ключевым параметром в динамике преступлений, связанных с легализацией. По действующей в настоящее время редакции статей 174 и 174-1 УК РФ выявляются лишь единичные факты незаконной легализации, да и по ним расследование и рассмотрение в судах вызывает затруднения.

Чаще всего легализация совершается в сфере финансово-кредитной деятельности, внешнеэкономической деятельности, а также в сфере потребительского рынка. Также существует самостоятельная особенность преступлений изучаемого вида. Речь идет об особенностях «географии» данных преступлений. Распределение фактов легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем прямо связано с таким показателем как уровень экономического развития, экономической активности того или иного региона.

В системе противодействия легализации преступных доходов в России можно выделить самостоятельные группы субъектов: органы государственной власти, банковские структуры, правоохранительные органы, контрольные органы, различные коммерческие структуры.

Необходимо отметить, что потенциальные возможности Росфинмониторинга могут быть реализованы только с помощью тесного взаимодействия с органами внутренних дел и международной организации уголовной полиции (Интерпол).

Противодействие легализации (отмыванию) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем признано мировым сообществом одним из важнейших элементов противодействия организованной преступности и коррупции.

Что касается межведомственных договоров, то они в последнее время занимают особое место в развитии интеграции правоохранительных систем мирового сообщества. Ведь большинство выявлен-

ных и расследованных преступлений, связанных с легализацией преступных доходов не носят международный либо межрегиональный характер и совершаются на территории того субъекта Российской Федерации, где совершено основное деяние — источник преступного дохода. Поэтому необходимо расширение деятельности МВД России в международном сотрудничестве по противодействию легализации преступных доходов.

Легализация (отмывание) денежных средств является глобальным вопросом и в связи с этим не может быть связана национальными рамками. Ни одно государство мира собственными усилиями не в состоянии решить эту проблему, и только интегрировав стремления всего прогрессивного человечества можно будет в третьем тысячелетии оградить будущие поколения от опасности организованной преступности и существования процессов легализации (отмывания) денежных средств или иного имущества, приобретенных преступным путем.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И ТЕНЕВОЙ ЭКОНОМИКЕ НА ПОТРЕБИТЕЛЬСКОМ РЫНКЕ:

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Ю. Г. НАУМОВ

заместитель начальника кафедры организации финансово-экономического и тылового обеспечения Академии управления МВД России, кандидат экономических наук

Ю. В. БЕЛКИН

начальник ОРБ 5 МВД России

В условиях глобального экономического кризиса коррупция обостряет разлагающее влияние на органы государственной власти и местного самоуправления, тормозит развитие экономических и социальных процессов в обществе, ограничивает действие экономических законов, вытесняет честный и социально ориентированный бизнес, оказывает разрушающее влияние на различные сферы общественной и социальной жизни граждан, ограничивает их доступ к получению достойного образования и медицинской помощи.

Экономико-правовой анализ российской экономики позволяет выделить в ней ряд сфер, которые характеризуются как наиболее доходные и в то же время являются, в большей степени криминализованными, оказывающие существенное негативное влияние на состояние преступности.

Взаимная зависимость повышенной доходности и высокой степени криминализованности отдельных сфер экономики является объективным следствием недостаточности урегулирования социально-экономических отношений в них с одной стороны и отсутствие необходимых мер правового контроля с другой.

К числу таких сфер экономической деятельности в первую очередь следует отнести потребительский рынок в России.

Потребительский рынок представляет собой совокупность специфических институтов (государственных структур, организаций, торговых сетей, торговых комплексов и т.п.) и экономических отношений между продавцами и покупателями.

Современный потребительский рынок функционирует на основе определенных принципов, присутствующих в рыночной экономике, в сочетании с регулирующим воздействием со стороны государства, степень которого определяется складывающимися на каждый конкретный исторический этап социальными и экономическими условиями. Условия таковы, что потребительский рынок нуждается в серьезном контроле со стороны государства. Здесь сегодня сконцентрировался целый «клубок» проблем

экономического, правового, криминологического, организационного порядка. Большинство этих проблем так или иначе связаны с криминализацией экономики, необходимостью усиления контроля в области защиты прав потребителей и взаимодействия государственных органов, общественных организаций и представителей бизнеса в вопросах развития потребительского рынка. До сих пор не определена роль правоохранительных органов как субъектов контроля потребительского рынка.

По оценкам специалистов официальный товарооборот российских рынков в 2 раза меньше фактического. Упущенный налог на добавленную стоимость соизмерим с годовым бюджетом субъекта Российской Федерации¹. На рынках страны осуществляют торговлю миллионы человек, значительная часть из которых являются приезжими из других стран СНГ и дальнего зарубежья. Деятельность этих лиц, как правило, осуществляется вне рамок действующего законодательства различных отраслей права, что делает их социально уязвимыми и предрасположенными к совершению правонарушений. Это создает в данной сфере социальную среду, благоприятную для развития в ней криминогенных процессов, протекающих стихийно либо контролируемых организованными преступными структурами. Последние, как правило, имеют повсеместное влияние на администрацию рынков, так как данные объекты являются для них одними из основных источников финансирования.

Указанные негативные явления в области рыночной торговли обусловлены рядом объективных причин.

Существующая система рыночной торговли в России создавалась и формировалась в период активной либерализации экономики страны. Данные преобразования сопровождалось массовым вовлечением населения в рыночную торговлю, но при

¹ Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России // Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М., Научный эксперт, 2007. — С. 59.

этом не были обеспечены необходимыми правовым регулированием и мерами контроля. Основы организации деятельности рынков не предусматривают необходимых принципов, а ответственность администрации рынков за деятельность торгующих ограничена незначительными мерами. Указанное обстоятельство привело к преобладанию в этой системе теневое предпринимательства и развития его в интересах криминальных структур.

Все приведенные выше факторы приводят к ограниченности возможностей контроля за деятельностью рынков, как правило, разрозненными мерами бессистемного воздействия различных контролируемых структур.

Как следствие этого бюджеты различных уровней недополучают колоссальные средства.

Для устранения крупномасштабных негативных явлений, связанных с несовершенством системы рыночной торговли государству предстоит кардинальные преобразования данной сферы в экономическом, правовом и социальном аспектах, осуществляемые в едином скоординированном комплексе.

В качестве первоочередных задач государственным органам целесообразно поэтапно пересмотреть систему рыночной торговли и ориентировать ее на приоритетные направления, прежде всего — реализацию сельхозпродукции. Конкретизировать правовое регулирование деятельности рынков. Обеспечить полный учет лиц, осуществляющих торговлю на рынке.

Решение этой проблемы, наряду с другими мерами, требует мощной правоохранительной поддержки, осуществляемой в рамках единого комплексного проведения мер по изменению системы деятельности рынков страны. Это позволит эффективно оздоровить данную сферу, навести в ней порядок и обеспечить контроль за финансово-хозяйственной деятельностью указанных объектов.

Причины «теневизации» российского бизнеса, в т. ч. потребительского рынка интересуют многих исследователей.

Близость к власти означает для бизнеса:

- безнаказанность или минимальные наказания при нарушении хозяйственного законодательства;
- получение госзаказов, субсидий с нарушением конкурсных условий;
- выгодные схемы по «распиливанию» государственных средств за счет фиктивных работ;
- информационное сопровождение, в т. ч. упреждающего характера о готовящихся нововведениях;
- устранение конкурентов силами репрессивных органов;
- использование государственных ресурсов (финансовых, силовых, интеллектуальных и др.) для развития фирмы;
- приоритетный учет интересов фирмы при выработке законодательства и т. п.

Для бизнеса власть представляет не политический интерес, а исключительно практический. «Захват власти» становится не просто желательным, но необходимым условием развития бизнеса. А поскольку власть покупается исключительно в теневом формате, то бизнес обречен на теневое аккумулятивное средств.

Теневые «политические инвестиции» возможны в трех формах:

- теневое лоббирование назначения на должность;
- финансирование избирательных кампаний депутатов-одномандатников или покупка «проходных мест» в партийных списках за счет средств неучтенной экономической деятельности;
- теневое финансирование текущей деятельности политических партий.

В отношении власти и бизнеса в пореформенной России можно выделить три этапа:

- одноразовые коррупционные сделки;
- неформальные контрактные отношения предпринимателей и чиновников;
- «захват бизнеса» властью.

Эти стадии отличаются не только регулярностью и устойчивостью контактов предпринимателей и представителей власти. Логика эволюции состоит в переходе от вымогающей роли чиновничества к встраиванию бизнеса в единую властно-экономическую вертикаль. Конечно, отношения бизнеса и власти всегда были асимметричными, поскольку власть, пользуясь силовой и налоговой монополиями, устанавливает монополию административную, т. е. предлагает услуги (лицензирования, сертификации, регистрации и пр.), от которых нельзя отказаться. Однако формирование института «комиссаров» при юридически частном бизнесе — принципиально новая форма рентоориентированного поведения российской политической и хозяйственной власти.

Еще совсем недавно «захват бизнеса» властью означал создание чиновниками и политиками «своих» фирм, через которые прокачивались государственные ресурсы, или, как вариант, властные решения обменивались на долю собственности в бизнесе. Получателем ренты был индивид. Принципиальная новизна состоит в погружении бизнеса в «зону зависимости», что служит скорее корпоративным интересам политической элиты в самосохранении, нежели обогащению ее отдельных представителей.

Обозначенные подходы взаимной связи коррупции и теневой экономики, союзником которой является сфера потребительского рынка заставляют исследователя более подробно остановиться на этих негативных социальных явлениях.

Теневая экономика питает коррумпированную

власть, а та, в свою очередь, ее развивает и укрепляет².

Основательным изъяном перехода к рынку явился факт возникновения делового тандема чиновника и предпринимателя. Особенность рыночных преобразований в России состоит в том, что чиновники используют свое должностное положение (точнее власть и информацию, с ними связанные) как один из ресурсов для частого предпринимательства. Ясно, что осуществляемое ими предпринимательство носит теневой характер так же, как и предпринимательство частных фирм, являющихся их партнерами по бизнесу. Поэтому можно согласиться с позицией В.Л. Васильева³, что в процессе внедрения рыночных отношений в России происходил очень быстрый рост «окорыствования» общественных отношений, распространения психологии потребления, философии «жизни одним днем» и коммерциализации исполнения должностных обязанностей. Следствием этого явилась смена социальных идеалов и трансформация групповой морали российской бюрократии в сторону развития всемерного эгоизма. В результате в среде государственных служащих сформировалась социальная группа, экономические и другие интересы которой были направлены на удовлетворение непомерно возрастающих потребностей бюрократической элиты. Для участников этой группы было характерно самоутверждение не в процессе выполнения служебных обязанностей в интересах общества, а создание всевозможных запретов и препятствий на пути проявления здоровой частной инициативы.

Вмешательство государственных органов в экономику всегда ведет к искусственному неравенству в положении различных частных фирм и безусловно (прямо или косвенно) приносит выгоды одним и приводит к потерям у других. Значит, оно стимулирует обратное влияние частного бизнеса на государственные органы с целью компенсировать потери (у одних) и увеличить выгоды (у других). В российских условиях, когда нет общепризнанных цивилизованных законов, традиций и этики во взаимоотношениях бизнеса и государства, это неизбежно ведет к росту теневой активности (к подкупу чиновников или, наоборот, их заказным убийствам, если их действия могут лишить фирму доходов и т. п.).

Экономический кризис сбыта собственной продукции приводит к тому, что происходит жесткая борьба за захват лучших рынков, лучших террито-

рий, лучших источников полезных ископаемых для собственных компаний.

Глобализация, отмена валютного контроля и других барьеров для свободного передвижения капиталов, а также рост электронных технологий увеличили объем международных экономических сделок, но вместе с этим вырос и объем законного и незаконного уклонения от налогов. Хотя коррупция тесно переплетается с налоговыми злоупотреблениями и отмыванием криминальных доходов на потребительском рынке, она выделяется в самостоятельную проблему, а собственно налоговыми злоупотреблениями в свете глобализации считаются пагубные формы международной налоговой конкуренции — «налоговый рай» и преференциальные налоговые режимы.

Механизм взаимодействия государственных органов и субъектов теневой экономики заключается в том, что они имеют различные ценности, цели и интересы как элементы сложной социальной системы. Конфликт, порождаемый различием в ценностях, целях и интересах, приводит к тому, что каждая система пытается противоположной стороне навязать свою идеологию. Если субъектам теневой экономики это удастся на том или ином участке, то налицо коррупция представителей экономической, идеологической и политической сфер. Если это удастся правоохранительным органам (в лице государства), то они создают позиции влияния на экономическую преступность, нейтрализуя тем самым ее деятельность.

Таким образом, для теневой экономики — коррупция является одним из способов выживания и разрешения конфликтов с государством. В этой связи коррупция — это не разовые мероприятия со стороны субъектов теневой экономики, выражающиеся в даче взяток, а фактически «нелегитимный закон функционирования», с помощью которого они пытаются расширять свою сферу влияния.

Государственные органы должны минимизировать проявления коррупции на потребительском рынке, для чего необходимо:

Во-первых, использование в борьбе с криминальным предпринимательством всего потенциала репрессивного государственного аппарата. В сегодняшних условиях основными направлениями реформ в нем должно быть совершенствование имеющихся институтов власти и механизмов их воздействия на криминальные экономические отношения и прежде всего:

- оптимизация структуры госорганов;
- усиление координации между ними;
- расширение международного сотрудничества.

Во-вторых, реформирование государственной экономической политики (особенно, политики в денежно-кредитной сфере и управлении государственной собственностью). Сегодня большое количество экономических преступлений на потреби-

2 Гапоненко В.Ф., Мельников А.Б., Эриашвили Н.Д. Финансово-правовые особенности криминализации холдинговых корпораций. — М., 2003. С. 23.

3 Васильев В.Л. Психологический анализ развития коррупции, теневой экономики и организованной преступности // Психология и экономика. — М.: Калуга, 2000. — С. 29-30

тельском рынке совершается по причине слабого контроля и широкого поля для злоупотреблений чиновниками различных уровней, отсутствия внятного алгоритма и критериев принятия ими управленческих решения, а так же из-за несовершенства системы контроля. Следует максимально уменьшить влияние личных симпатий и антипатий чиновника на принимаемые им решения.

В-третьих, *завершение начатой административной реформы*. Большой штат чиновников ведет к возрастанию роли бюрократии и росту расходов государственного бюджета на его содержание, при этом заработные платы самих чиновников остаются невысокими. Огромные масштабы чиновничества делают его трудно управляемым и приводят к ослаблению контроля и росту коррупции в его рядах. Необходимо максимально сократить количество чиновников, оставить на службе наиболее квалифицированных. Должны быть, во-первых, повышены размеры заработной платы чиновников, во-вторых, упрощена и стала прозрачной процедура регистрации предпринимательства, его лицензирования и сертификации, что повысит управляемость всей системы государственного регулирования и управления экономическими процессами, создаст предпосылки для снижения уровня коррупции и создания эффективной системы борьбы с экономической преступностью⁴.

В-четвертых, *популяризация этических и моральных норм*. Криминальное предпринимательство сложное явление, включающее в себя духовную и моральную составляющие. Законодательство не в силах предусмотреть все возможные реалии жизни. Очень часто предприниматель должен принимать решение исходя из того, что подсказывают здравый смысл и совесть. Само провозглашение данных принципов не приведет непосредственно к повышению социальной ответственности бизнеса сразу. Но крах ценностей социалистического периода и отсутствие альтернативы взамен привели к моральному вакууму в нашей стране. Устойчивый курс на социальное партнерство подтолкнет предпринимателей к принятию морального кодекса, формированию кодекса чести для государственных служащих.

Реализация государственной политики в отношении криминального теневого предпринимательства и коррупции на потребительском рынке без сомнения отразится на общих принципах ведения бизнеса на современном этапе развития экономики в России.

В процессе противодействия криминальному предпринимательству на потребительском рынке в

качестве эффективного союзника органов государственного управления непременно должны выступить социальные институты — профсоюзы работников, объединения предпринимателей, кооперативы, общественные организации и др. Таким образом, политика в отношении криминальной экономики из государственной программы перерастет в общественно-государственную.

В отношении трудовых ресурсов на потребительском рынке государственная политика должна проводиться максимально осторожно, особенно в области занятости и безработицы. Сюда относятся вопросы:

- поощрения предпринимателей создающих дополнительные рабочие места;
- возрождения системы профессиональной ориентации;
- проведения государственных мероприятий по совершенствованию структуры подготавливаемых кадров;
- повышения значимости служб управления трудом и занятостью, их эффективного функционирования.

В результате государственной политики по противодействию коррупции и теневому предпринимательству на потребительском рынке будут созданы предпосылки для противостояния криминальной экономике в рыночных условиях России.

Требует продолжения реформа налогового института государства, в котором необходимо предусмотреть упрощенный и облегченный режим малого и среднего предпринимательства, предложив ему «правила игры», конкурентноспособные с «правилами» криминального мира, возродить дифференцированную ставку налога на доходы, освободив от налогов работающих в предпринимательских структурах пенсионеров, создать механизм налоговых соглашений предпринимателей и государства на облегчение налогового режима в обмен на повышение общего объема налоговых платежей.

Во внешнеэкономической политике для защиты предпринимателей необходимо сочетание свободной торговли и протекционизма, использование нетарифных барьеров. Для защиты национальных производителей следует шире использовать правила ВТО по установлению квоты на импорт или повышать до ста процентов пошлины на западные товары, вводить ограничения, добиваться исключений из правил ВТО, как это делают развитые страны. Необходима система защиты и страхования инвестиций с привлечением зарубежных страховых фирм и банков как гарантов.

Необходимо формирование современной редакции законодательств, предусматривающих жесткие меры ответственности за использование недобросовестных методов конкуренции, нарушение контрактов

4 Президент России В.В. Путин на заседании Правительства РФ отметил, что до сих пор не удается создать условия для свободного развития малого и среднего бизнеса (Московский комсомолец, 2005. 15 марта).

ных обязательств, дискриминацию партнеров, укрепить систему рассмотрения хозяйственных споров.

Важная роль принадлежит государственным структурам, выполняющим контрольные и надзорные функции в сфере предпринимательства: Центральному банку РФ (надзор за деятельностью банков и кредитных учреждений); налоговой службе Минфина РФ (контроль за соблюдением законодательства о налогах); Министерству внутренних дел России, в лице Департамента экономической безопасности (выявление, предупреждение и пресечение экономических и налоговых правонарушений); службе по финансовому мониторингу (контроль за движением крупных денежных средств); антимонопольной службе (предупреждение монополистической деятельности и недобросовестной конкуренции); Счетной палате РФ (проверка хозяйственной деятельности экономических субъектов), а также таможенной службе, службам финансово-бюджетного надзора по финансовым рынкам и другим. Нужно шире распространить аудиторскую деятельность (вневедомственный независимый контроль).

Задачей государства в сфере потребительского рынка является не только установление жестких правил, но и условий, при которых любому субъекту было бы выгодно цивилизованное законопослушное ведение дел, что явилось бы гарантией его безопасности. Однако пока нельзя утверждать, что достигнуты позитивные изменения в российской хозяйственной системе. «Дикий» рынок и криминализованное предпринимательство, массовая коррупция во всех эшелонах власти — закономерные итоги выбранного вектора реформ. Выход видится в совершенствовании системы социально-ориентированных и демократических рыночных отношений, переходе предприятий в реальную собственность и переориентация всей хозяйственной системы с поощрения спекулятивного интереса на развитие реального сектора экономики.

Борьба с криминальным предпринимательством на потребительском рынке является сложной задачей. Она — часть общей стратегии государства, направленной на нейтрализацию преступности в сфере экономики. Противодействие криминальной экономике стало задачей не только государства, его органов, но и широких слоев гражданского населения. Только консолидация усилий всех ветвей власти и об-

щества позволит ослабить криминальные процессы в стране, откроет путь к формированию социально-ориентированного рыночного хозяйства.

Первые шаги в этом направлении уже обозначены. В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»⁵ регламентированы конкретные административные ограничения избыточного контроля (надзора) за деятельностью субъектов малого и среднего предпринимательства.

Следующим этапом, стало принятие Федеральных Законов от 26 декабря 2008 года №293-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части исключения внепроцессуальных прав органов внутренних дел Российской Федерации, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности» и от 26 декабря 2008 года №294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля».

Другими важными правовыми актами, решающими в определении стратегических задач по противодействию коррупции (в т. ч. в сфере потребительского рынка) в настоящее время являются:

— Федеральный закон от 25.12.2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

— Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

— Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции»;

— Указ Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 года «О мерах по противодействию коррупции»;

— «Национальный план противодействия коррупции» от 31 июля 2008 года (№Пр-1568)⁶ и др.

5 Российская газета от 17.05.2008 г.

6 Национальный план противодействия коррупции. Утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 г. Пр.-1568 //Рос. газ. 2008. 5 августа.

КОРРУПЦИОННАЯ СРЕДА РЕЙДЕРСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

В. И. СТАРОВЕРОВ

главный научный сотрудник Института социально-политических исследований РАН,
доктор философских наук, профессор

В. В. СТАРОВЕРОВ

докторант РАН, кандидат социологических наук

Для оздоровления социально-экономического бытия современной России важное значение имеет консолидация в этих целях всех здоровых созидательных сил российского общества, а ключевым фактором такой консолидации является развитие отечественного социально ответственного предпринимательства. Все, что мешает его становлению, подрывает национальную безопасность России. В связи с этим нельзя не обратить внимания на разгул в российской экономике недружественных корпоративных захватов собственности успешно функционирующих фирм, компаний, предприятий, притом в таких бандитских формах как враждебные поглощения, рейдерство. Эти явления сегодня стали крайне опасным социальным злом для здоровой части национального хозяйства и мощным, постоянно действующим фактором воспроизводства нецивилизованного характера значительной части отечественного предпринимательства. Они являются закономерным порождением капитализма, но причины их крайнего разгула в нашей стране кроются в коррупции, пронзившей все стороны современного российского бытия.

Корпоративные захваты чужой собственности, враждебные поглощения бизнеса, рейдерство порождены в России радикально-либеральными и неолиберальными рыночными реформами. Их возникновение и этапы становления и развития совпадают с этапами нецивилизованного перераспределения этими реформаторами российской собственности. Более того, неправовой характер передела ее составляет их стержень по сей день.

Либеральный период горбачевской перестройки экономики 1988-1991 гг. охарактеризовался началом мошеннической приватизации, когда, опираясь на законы о предприятии и о кооперативах, разного рода ловкачи через псевдокооперативы перенаправляли сбытовые и финансовые потоки, получая частную наживу от использования формально еще государственных активов. Этот период стал годами создания механизмов по отъему общественной собственности, к концу его государство фактически уже не владело тем, что было намечено приватизировать.

В период радикально-либеральной приватизации 1992-1995 гг. фактические собственники (инсайдеры), в том числе директорат и трудовые коллективы, получили юридические права собственности. Именно в эти годы была предпринята, пожалуй, первая масштабная попытка захватить рейдерскими методами собственность известных своей репутацией московских универмагов, акционированных трудовыми коллективами их работников.

В период залоговых аукционов 1996-1997 гг. приближенными к исполнительной власти дельцами были приватизированы сырьевые предприятия и таким путем начали формироваться олигархические интегрированные бизнес-группы. С этого времени явления корпоративных захватов, враждебных поглощений, рейдерства стали массовыми. С конца 90-х годов они стали все чаще обсуждаться на страницах СМИ, а в годы текущего десятилетия вылились в обыденный и даже, можно сказать, в знаковый для современной российской социально-экономической жизни массовый процесс ее функционирования.

Приобретая массовый характер, эти явления стали серьезной угрозой устойчивости российской национальной экономики и социальному благополучию населения, а также значимыми факторами подрыва самого фундамента функционирования и воспроизводства отечественного предпринимательства. Потому, что за годы своих преобразований властвовавшие радикальные либералы, игнорируя правотворческий и экономический опыт развитых западных стран, создали в России благоприятную для расцвета данных явлений практическую и законодательную базу, ставшую коррупционной средой, питающей формирование и функционирование российской модели рейдерства.

История перераспределения, в том числе насильственного, частной собственности ровесница самого этого социально-экономического института. История ее корпоративных захватов же, в том числе экономического рейдерства, ровесница капитализма: ранняя фаза становления последнего вошла в его аналы под именем разбойного или пиратского первоначального накопления капитала. Расцвет этих явле-

ний падает на период введения в деловой оборот акций, когда начали интенсивно формироваться крупные интегрированные бизнес-группы и существенно расширились их возможности поглощать чужой бизнес помимо воли его собственника.

Залоговые аукционы, как уже говорилось, сформировали в России, — при отеческой заботе о том коррупционной части всех трех ветвей власти, — такого рода бизнес-группы. *Summum bonum*¹ их изначально составляет нажива; традиционный капиталистический путь эффективного обеспечения предпринимательского успеха — устранение конкурентов, монополизация бизнеса. Крупномасштабный сырьевой характер обеспеченной этим бизнес-группам коррупционером собственности диктовал холдинговый характер такой монополизации, обеспечение ее путем захвата хозяйственно связанных с ними менее крупных предприятий: обрабатывающих — сырьевыми гигантами, сырьевых — обрабатывающими холдингами. К тому же такой захват сразу обеспечивал немалые дивиденды в виде готовых рынков сбыта, активов, квалифицированных кадров и т. д.

Были созданы и клиенты для поглощения в виде предприятий, оказавшихся в руках неэффективных или слабых собственников, а также растерянных, плохо ориентировавшихся на первых порах в рыночных экономических реалиях акционеров.

К тому же многие региональные власти стремились как можно быстрее создать местную экономическую опору в лице обязанных им крупных собственников и легко пошли на сговор с ними, вытесняя внешних кредиторов или акционеров и несговорчивых директоров. Формированию «стратегических собственников» всеми мерами способствовали и ангажированные коррупционеры в федеральных законодательных органах, спешно принимавшие выгодные для них законы. Ключевую роль в этом сыграл ФЗ «О банкротстве» 1998 г., фактически легитимировавший юридические схемы передела, в том числе недобросовестного, собственности.

Эти, и ряд других, обстоятельства инициировали последовавший в текущем десятилетии сначала в Москве, затем в Санкт-Петербурге, других хозяйственных центрах и, наконец, на периферии, разгул массовых корпоративных захватов с российской спецификой, характеризующейся давно изжитым развитыми капиталистическими странами экономическим бандитизмом.

О массовости этих явлений свидетельствует судьба определенных в 2000 г. на основе ЭКСИН-рейтинга 1000 лучших предприятий России². «Это

предприятия, которыми по праву может гордиться наша страна»³, — сказал на презентации сборника с данным рейтинговым списком тогдашний президент РСПП Вольский А.И. Отобрав методом децильного шага каждое десятое из них и проследив их последующее функционирование, мы обнаружили, что, спустя шесть-семь лет, таких объектов гордости осталось всего около 17%. Остальные или исчезли как хозяйствующие субъекты, или подверглись коренной перестройке и перестали быть «лучшими».

Дальнейший анализ показал, что из этих остальных предприятий 79% или подверглись корпоративным захватам в форме рейдерства, или стали жертвами недружественных поглощений в более мягких формах, или, защищаясь от корпоративных захватов, понесли столь существенный экономический ущерб, что не смогли удержать былые позиции, балансируют на грани хозяйственного банкротства.

Угрозе рейдерских захватов подверглись даже такие крупные предприятия как Ачинский и Коршуновский горнообогатительные комбинаты, всемирно известное химическое предприятие «Тольяттиазот» и другие.

Еще более печальна судьба среднего и малого бизнеса. В монографии одного из авторов⁴ уже говорилось, что в нем за период прошлого пятилетия число созданных и ликвидированных малых и средних предприятий было на 120 и 130% больше среднесписочного количества функционирующих субъектов такого рода предпринимательства. По итогам нашего анкетного опроса (2007/8 гг.) оказалось, что среди ликвидированных субъектов малого и среднего бизнеса около 1/4 составляли фирмы «однодневки», создававшиеся для отмывания криминальных денег и обеспечения рейдерских, в основном «черных», захватов, а около 30% их стали жертвами непомерных поборов со стороны власть предержащих контролеров. «Когда малый бизнес контролируют десятки структур, он обязан платить каждому, — констатировал, выступая в Нижнем Новгороде Д.А. Медведев,.. — только бюрократические платежи для начала собственного бизнеса доходят до 150 тыс. рублей»⁵.

В текущем десятилетии 45-50% ликвидированных субъектов малого и среднего бизнеса были поглощены более крупным бизнесом, причем эти поглощения носили характер черных или на грани

реформы и Экспертным институтом совместно с Московской межбанковской валютной биржей. См. 1000 лучших предприятий России. Информационно-аналитический справочник. Под ред. Липсица И.В. — М., Колумбия-медиа, 2000.

3 Там же, с.7.

4 В.В. Староверов «Становление и функционирование малого предпринимательства в России». — М., 2005.

5 «Время новостей», <http://hercules.council.gov.ru/p/express/АРХИВ-ЭКСПРЕСС-МОНИТО-РИНГ/2002.02.2008>.

1 Лат. — *Summum bonum* — высшее благо.

2 ЭКСИН-рейтинг осуществлен Российским союзом промышленников и предпринимателей, Торгово-промышленной палатой России, Национальным институтом корпоративной

черных рейдерских, а чаще серых или серо-белых коррупционно-корпоративных захватов. Вообще, по мнению специалистов, не бывает захватов чужой собственности, особенно рейдерского типа, без подкупа чиновников. Готовясь к атаке, захватчик определяет не только ценность ее объекта, но и бюджет своих расходов, в котором заметную графу составляют расходы на подкуп разного рода регистраторов, налоговиков, нотариусов, судей, охранных и правовых структур, работников администраций и т. д. Атакуемые рейдерами собственники вынуждены платить тем же коррупционерам за информацию о готовящемся захвате, за охрану от него, за юридические и многие прочие услуги.

В качестве примера приведем явление массового поглощения мелкого бизнеса в одном из крупных городов Сибири, наблюдать который нам довелось в ходе проводившегося нами там социологического исследования. Одна из корпораций построила в его центре крупнейший в Европе супермаркет, но не учла, (или с самого начала планировала корпоративный захват), что рядом с ее новостройкой десяток лет уже функционировал «торговый город» малого и среднего бизнеса, который давал средства существования для 30-40 тысяч горожан и поставлял городу товары по ценам на 15-20% ниже установленных корпорацией. Тогда губернаторов еще выбирали и корпорация щедро спонсировала не только городские выборы в мэрию, но и губернаторские. По окончании выборов, мэрия приняла постановление о выводе «торгового города» на периферийную окраину с неудобным для горожан транспортным сообщением. Губернатор, к которому мелкий бизнес взмолился о защите, занял позицию невмешательства. Множество мелких и средних бизнесменов разорились, поскольку их бизнес захватила корпорация.

Ситуация эта типична. По словам президента Российского союза товаропроизводителей сенатора Н. Рыжкова, из многих сотен уголовных дел, возбуждаемых ежегодно правоохранными органами в отношении рейдеров, до суда доходят единицы. Между тем, правоохранные органы фиксируют преимущественно черные недружественные поглощения, притом далеко не все. Но даже в такой ситуации по данным Управления экономической безопасности правительства Москвы за прошлую пятилетку около 1,3 тыс. столичных предприятий подверглись недружественным поглощениям и еще около 4 тыс. могут быть съедены в текущем пятилетии. В 2005 г. в производстве только Следственного комитета МВД находилось 346 уголовных дел по признакам рейдерства, объем захваченных активов по ним составил 120 млрд рублей. И это, по словам следователей, только надводная часть айсберга — общее количество «черных» рейдерских захватов исчисляется тысячами.

Всего по России, по сведениям председателя комитета по собственности Госдумы РФ В. Плескачевского, предпринимается ежегодно до 60-70 тыс. рейдерских атак. Отрабатывая захватнические технологии в Москве и Санкт-Петербурге, рейдеры двинулись в регионы. Обсуждая практику недружественных поглощений, Торгово-промышленная палата РФ констатировала, что только в результате «лесных войн» за последние пять лет сорваны соглашения с иностранными инвесторами на сумму более 20 млрд евро.

Следует заметить, что рейдерские технологии меняются с изменением режима национального хозяйствования. В пору горбачевской перестройки они опирались на законодательные и административные механизмы обмена власти правившей советско-партийной номенклатуры на богатство. На раннем этапе радикально-либерального экономического предела — на механизмы преднамеренного банкротства. Притом, захватчики использовали в основном мошеннические схемы: подделывали договоры о купле-продаже акций, фальсифицировали решения судов о признании владельцем акций новых собственников, на основании чего реестродержатели переписывали на них акции, и т. д. Вероятность попасть за эти уголовно наказуемые деяния у рейдеров была малой из-за сложности судебных процессов по фактам мошенничества и в силу многих иных обстоятельств, в том числе из-за пробелов в законодательстве о банкротстве. После принятия усложнивших процедуру банкротства поправок в закон о последнем, рейдерские захваты стали опираться на пробелы в законодательстве, охватывающем корпоративные отношения в современной России. Захватчики стали имитировать корпоративные конфликты и единственным внешним отличием их деятельности от разрешения реальных внутренних споров между акционерами стал конечный результат — не разрешение спорного конфликта, а захват собственности и последующая утилизация ее, чаще всего, в форме спешной распродажи. Этому способствует то, что в регулирующем хозяйственные отношения российском законодательстве, по сути, нет разграничения между рейдерскими захватами и корпоративными спорами по поводу собственности: действия акционеров в отношении ее в большинстве случаев можно классифицировать и как недружественный захват ее, и как борьбу за свои права на нее.

Таким образом, расцвет экономического криминала данного вида обусловлен во-первых, тем, что «доходы от рейдерства, — по утверждению юристов, — во много раз превосходят доходы от продажи наркотиков. Потратив один миллион на корпоративный захват успешной компании, рейдер получает до 40 миллионов прибыли»⁶. Во-вторых, тем, что ему спо-

6 Фаенсон М.И., Пиманова А.А. Рейдерство (недруже-

собствует высокая коррумпированность российской власти, особенно правоохранительной и судебной, что подпитывает надежду рейдера в любом случае вернуться от неминуемой расплаты. На захват солидного бизнеса обычно тратятся около 50 млн долл., из них на взятки чиновникам и судьям расходуется свыше половины. С прайс-листом на эти коррупционные услуги в Интернете может ознакомиться любой желающий. По утверждению тех же юристов, «в 75% случаев в «черном» рейде участвуют представители власти. В практику вошел шантаж собственников и бизнеса со стороны государственных структур. Правоохранительные органы зачастую рассматривают корпоративные конфликты как сферу своих интересов. Госструктуры шантажируют собственников и менеджмент компаний»⁷. В-третьих, несовершенством российского законодательства в сфере отношений корпоративной собственности.

Наиболее наглое и разрушительное явление — «черное рейдерство» или черный передел — полностью криминальный захват бизнеса, продажа и перепродажа его и, в конечном счете, прибыль. Но опаснее всего для общества «белое рейдерство», узаконенное усилиями лobbyистов как часть конкурентного противостояния, когда рейдер, используя вполне законные уловки, подрывает экономическое положение бизнеса, а затем скупает его за бесценок. Не менее ущербным является и «серое рейдерство», использующее лазейки в законах, чтобы, спровоцировав конфликт в среде миноритарных акционеров или с помощью сговорчивого судьи, перехватить управление и далее «раздербанить» активы жертвы.

Сегодня в России наиболее распространены захваты частной собственности путем полузаконных манипуляций с реестром, т. е. способом «белого» и «серого рейдерства». Это не только эффективно, но и удобно, потому что усилиями «добрых», а логично полагать, пролоббированных российских законодателей и приватизаторов в подавляющем числе хозяйствующие в национальной экономике и являющиеся юридическими лицами субъекты функционируют преимущественно в форме открытых акционерных обществ. За рубежом — это редкая форма хозяйствования, например, в Германии всего около 900 ОАО или в 2 тыс. раз меньше, чем в нашей стране. Но и в России они распространены, отнюдь, не по свободному выбору отечественных предпринимателей. Как заявил В. Плескачевский, по оценкам экспертов руководимого им комитета из 186 тыс. российских предприятий 185 тыс. не собирались становиться «открытыми обществами», поскольку в силу своей публичности они менее защищены от недружественных по-

глощений собственности, чем, например ООО — общества с ограниченной ответственностью.

Открытые акционерные общества обязаны вести реестр, т. е. список акционеров. В их распоряжении лишь выписка из реестра, оригинал которого находится у мелких собственников в их офисе, у крупных и большинства средних у регистратора. Изменения в списке акционеров обновляются в оригинале. Рейдеры охотятся за реестром: у мелких бизнесменов отнимают с помощью силовиков, у прочих вносят в него свои изменения путем сговора с регистраторами. Потом под разными предложениями, предъявив измененный реестр, получают решение суда о том, что они становятся новыми реестродержателями и соответственно новыми собственниками.

Рейдерство (англ. raider — налетчик) — многоаспектное явление: экономическое, социальное, правовое, политическое и т. д. Об этом свидетельствует уже краткий словарь рейдера: *войти по беспределу* — осуществить криминальный захват управления предприятием без какого-либо судебного акта; *вывести актив через прокладку* — срочно осуществить сделки с активами захваченного предприятия с конечной передачей или продажей добросовестному покупателю; *возбудиться* — возбудить против руководителей или крупного акционера предприятия уголовного дела с целью сломить защиту или заблокировать пакет акций; *вынос тела* — физическое отстранение прежнего руководства от управления; *долбить эмитента* — дезорганизовать (см: «кошмарить») АО как эмитента ценных бумаг; *зайти и удержаться* — перехватить силою управление предприятием; *corporate raid* — рейдерская атака на предприятие с целью недружественного поглощения; *кошмарить* — дезорганизация предприятия путем провокационных проверок со стороны налоговой инспекции, правоохранительных и других органов, дискредитации в СМИ его руководителей и продукции и т. д.; *получить кривые меры* — добиться от суда (арбитража) с помощью подкупа или фальсификации доказательств возбуждения против жертвы иска и принятия не связанных с ним или несоизмеренных мер по его обеспечению; *раздербанить* — захватить предприятие с целью полной или частичной ликвидации бизнеса путем продажи его активов; *собирать распыл* — консолидировать «распыленный» пакет акций, скупив их у мелких акционеров; *эйч-ти (ht)* — сокр. от англ. hostile takeover — недружественное поглощение.

Этот практически используемый рейдерами понятийный ряд дает достаточное представление о многоликости рейдерства. Он же позволяет определить рейдерство, во-первых, как частно-рыночное по характеру социально-экономическое явление, выражающее одну из существенных сторон либерального разделения и капиталистической организации обще-

ственный захват предприятий): практика современной России. М., Альфа-Пресс, 2007. С. 19.

⁷ Там же.

ственного труда; во-вторых, как совокупность срощенных с государственной коррупцией криминальных, преимущественно бандитских, хозяйственно-организационных операций; в-третьих, как цивилизационную характеристику свободного от социальных обязательств предпринимательства.

Этот же понятийный ряд позволяет вычлени в рейдерстве его экономические, социальные, правовые, социально-психологические, этические, организационные, управленческие и т. д. составляющие, ряд их сущностных характеристик, а также наиболее очевидные хозяйственные, социальные, морально-нравственные последствия для государства, общества, его системных социальных групп, для личности, прежде всего, таких, как неуважение к фундаментальным основам общества — собственности и труду, — ослабление и подрыв главных факторов его благополучия — предпринимательской и трудовой инициативы и мотивации созидательной деятельности. Помимо их пагубного влияния на социально-экономическую жизнь общества они отравляют его атмосферу, порождают социальную напряженность, недоверие к его социокультурным, этическим и прочим традиционным ценностям человеческого общежития. Очевидно, что без искоренения этих явлений невозможно не только формирование цивилизованного российского предпринимательства, но и, в конечном счете, социально здоровое цивилизационное развитие российского общества. Очевидно и то, насколько актуальна борьба с этими явлениями. И потому невольно возникает вопрос, почему либеральные представители правящей власти тормозят развертывание этой борьбы? Ведь никак по-иному не объяснить многие факты прямого покровительства их рейдерам и проволочки с принятием законов, которые могли бы сделать борьбу с ним более эффективной.

Юристы давно во всеуслышание прямо называют тех, кто помогает рейдерам. Во-первых, это органы МВД: следственная часть/управление; руководители органов; управления кадрами на разных уровнях; региональный ОМОН. Во-вторых, прокуратура: межрегиональная, управления Прокуратуры РФ; управления кадрами; заместители прокуроров по следствию и надзору за действиями милиции. В-третьих, суды: а) арбитражные суды выносят «нужное» рейдерам решение; удовлетворяют любые ходатайства об обеспечительных мерах; б) службы судебных исполнителей работают по исполнительным листам без проверки подлинности; пользуются физической защитой своих действий, выполняя предписания по исполнительному листу; фактически блокируют действия вызываемой предприятием-жертвой милиции; в) службы судебных приставов действуют аналогично судебным исполнителям. В-четвертых, специальные войсковые соединения: спецподразде-

ления в войсках особого назначения; бывшие спортсмены. В-пятых, криминальные элементы: бывшие заключенные; бывшие члены преступных группировок (боевики). В-шестых, «независимые» директора: а) «номинальные директора из числа малообеспеченных граждан, соглашающиеся стать директорами предприятия-жертвы. Они выдают доверенности «черным адвокатам» и не знают, что те делают от их имени; практически никогда не дают показания; могут существовать и нередко существуют только на бумаге. В-седьмых, инвесторы/финансовые институты: финансируют компанию рейдеров в расчете на значительную прибыль. В-восьмых, аппарат государственной власти: а) чиновники на местах: земельные комитеты и БТИ; промышленность и экономика; строительство; б) работники органов исполнительной власти: Минюст РФ (регистрация прав собственности на имущество; управление МЧС РФ. В-девятых, депутаты разного уровня: заинтересованы в постоянном источнике сверхдоходов; лоббируют законы и поправки к ним, ущемляющие права собственников и менеджмента; сопровождают заявления рейдеров депутатскими запросами. В-десятых, общественные объединения/политические партии: формируют негативное мнение о предприятии в законодательных, правоохранительных и гражданских кругах; оказывают давление на надзорные и правоохранительные органы.

Это не все фигуранты процессов недружественных захватов, но основные из них юристами вроде бы давно уже названы. И как камень в мох.

...Борьба с названными явлениями требует радикальных мер со стороны властных структур государства и общества, их консолидированной работы. Чтобы она была успешной, необходима также значимая и достоверная информация о политических, экономических, правовых, социальных и т. д. аспектах, причинах и механизмах возникновения и функционирования этих явлений, об их последствиях, путях, формах и способах их преодоления.

К сожалению, большая часть общества, за исключением предпринимателей, а также захваченной этими явлениями определенной части чиновничества, работников судейско-законодательных, правоохранительных органов и СМИ, о корпоративных захватах имеет поверхностное представление. Большинство пособников им из числа либеральной интеллигенции, в том числе, журналистов и обществоведов используются идеологами рейдерства в черную. «Деморатели» этого типа, поднявшие в пору горбачевской перестройки компанию требований ухода государства из экономики и продолжающие ее до днесь, похоже, по сию пору, еще не поняли, что тем самым они не «раскрепощали» российскую экономику, а, уничтожая контроль за организацией хозяйственной жизни, отдавали ее на растерзание криминала, сти-

мулировали его слияние с коррумпированной частью чиновничества.

Что касается самих предпринимателей, то об их оценках этих явлениях дают некоторое представление данные опроса 160 представителей крупного бизнеса, проведенного Ассоциацией менеджеров⁸, и 186 владельцев и руководителей средних и малых предприятий, опрошенных в 2007 г. авторами. Среди первых были генеральные директора, председатели советов директоров и топ-менеджеры. Наши респонденты представляли: пограничный с крупным средний бизнес 1, медианный для этой страты средний бизнес 2, пограничный с малым средний бизнес 3; пограничный со средним бизнесом 3 количественными параметрами, но менее активный малый бизнес 1, медианный для этой страты малый бизнес 2, малый бизнес 3 — мелкий бизнес семейного и индивидуального типа.

Ассоциацию менеджеров интересовало: насколько деловое сообщество осведомлено о практике недружественных корпоративных захватов и как оно оценивает масштабы этого явления в России; в чем бизнес-элита видит основные причины, способствующие недобросовестной практике компаний захватчиков; каким образом на уровне отдельной компании решаются задачи по защите от недружественных корпоративных поглощений?

Эти же и связанные с ними вопросы интересовали и нас, но только касательно среднего и малого предпринимательства.

О том, что российский бизнес оценивает явления недружественных корпоративных захватов преимущественно негативно, свидетельствуют данные табл. 1.

Однозначно *негативное* отношение бизнеса к явлениям корпоративных захватов выразалось обоб-

щенным ответом респондентов — этот процесс характеризуется полной несостоятельностью государства регулировать взаимоотношения собственников, менеджеров и властных структур и низким качеством корпоративного управления. В *целом негативное* отношение с *признанием* за этими захватами *некоторого позитива* характеризовали ответы, констатируя этот процесс как *необходимость* для качественного изменения деловой ситуации в стране, поскольку он должен подтолкнуть государство и общество к разработке адекватного законодательства, эффективной судебной практике и созданию условий для цивилизованных методов конкурентной борьбы российского бизнеса. Однозначно *позитивное* отношение объяснялось респондентами тем, что, хотя в ходе недружественных корпоративных захватов используются нелегальные методы, в конечном итоге это приводит к эффективному перераспределению собственности.

Обращает на себя внимание, что однозначно негативно оценивали корпоративные захваты представители малого и среднего бизнеса — чем мельче, тем негативнее, и наоборот. Чем крупнее бизнес, тем большая часть его представителей видит наряду с негативным отношением, позитивные стороны корпоративных захватов. Особенно рельефное расслоение, оценивающих это явление однозначно позитивно: среди мелких предпринимателей таковых вообще нет, и чем крупнее бизнес, тем больше сторонников корпоративных захватов.

Почти столь же полярны оценки предпринимателями перспектив укрощения недружественных корпоративных поглощений: доля *оптимистично* оценивающих эти перспективы у представителей крупного бизнеса более, чем в 2,5 раза превышает долю таковых среди мелких предпринимателей, и наоборот, *пессимистов* в 2,3 раза больше среди последних (табл. 2).

8 Фаенсон М.И., Пиманова А.А. Рейдерство. М., 2007, с. 22.

Таблица 1. Оценки бизнесменами недружественных корпоративных захватов, %.

Представляют Бизнес	Негативные	В целом негативные, но видят и позитивы	Позитивные
Крупный бизнес*	35,19	57,22	7,59
Средний бизнес 1	61,08	36,04	2,88
Средний бизнес 2	61,67	37,17	1,16
Средний бизнес 3	62,89	26,28	0,73
Средний бизнес 1-2	61,38	36,61	1,01
Малый бизнес 1	66,44	33,45	0,09
Малый бизнес 2	72,80	27,19	0,01
Малый бизнес 3	86,92	13,08	0,00
Малый бизнес 1-2	69,63	30,32	0,05

Источник: *данные опроса ассоциации менеджеров; данные опроса авторов.

Характерно, что эти оценки разными стратами бизнеса довольно тесно коррелируют с показателями их отношения к корпоративным захватам.

Определенный интерес представляет также мнение бизнесменов о наиболее значимых для сегодняшней практики недружественных корпоративных поглощений факторах (табл. 3). Выделяются четыре группы таких факторов: во-первых, судебные — отсутствие эффективной судебной системы, ее зависимость от внешних сил; во-вторых, законодательные — отсутствие адекватного законодательства в сфере защиты от недобросовестных действий акционеров и корпоративного права; в-третьих, госуправленческие — отсутствие системы регулирования и формализованной практики действий при поглощениях; в-четвертых, приватные — отсутствие в компаниях и на предприятиях системы защиты от недружественных корпоративных поглощений.

Уже беглый анализ позволяет обнаружить очевидную связь мнений бизнесменов о разной значимости выделенных ими факторов для практики недружественных поглощений с социальной дифференциацией их бизнеса. Она свидетельствует, с одной стороны, о разном характере, с другой, о разной частоте воздействий на их бизнес этих факторов.

Для мелких предпринимателей весьма малое значение имеют «судебные» (11,6%), «законодательные» (9,86%) и «приватные» (10,83%) факторы. Судебные тяжбы организация системы защиты от поглощения для них чрезмерно дорогое дело, а о законода-

тельстве они имеют слабое представление, настолько оно сложное и противоречивое. Аналогичное можно сказать о других субъектах малого предпринимательства, хотя зависимость от судебной системы и к судебной защите они прибегают намного чаще (27,42%). Но более всего делает их уязвимыми перед недружественными поглощениями произвол корумпированного чиновничества, на который опирается рейдерская практика. Поэтому для них наиболее значим в этом деле фактор «госуправления».

Наибольшее значение «судебный» фактор имеет для среднего, особенно пограничного с крупным бизнесом предпринимательства (38,25%). Крупный бизнес для большинства рейдеров не по зубам, поскольку большей частью имеет (37,33%) свои системы защиты от недружественных поглощений, а также отлаженные отношения с бюрократическим, в том числе судебным аппаратом, да и либеральное законодательство полнее отражает его интересы. Поэтому рейдеры предпочитают захват средних фирм с помощью судебных, правоохранительных и иных властных структур. Эти же структуры значимы для них в деле защиты, поскольку сравнительно немногим из них (16,71%) посильны расходы на создание своих внутрифирменных систем защиты. Если в крупных компаниях эти расходы составляют считанные проценты их прибыли, то в средних — от 15 до 40%, а в целом, согласно статистике, предприятия тратят на охрану своего бизнеса до 20% их прибыли.

Таблица 2. Оценка предпринимателями перспектив укрощения недружественных корпоративных поглощений, %.

Представляют Бизнес	Оптимистичная	Пессимистичная	Неопределенная
Крупный бизнес*	58,2	32,4	9,4
Средний бизнес 1	48,2	40,1	11,7
Средний бизнес 2-3	37,4	48,3	14,3
Малый бизнес 1-2	35,7	55,8	8,5
Малый бизнес 3	21,9	71,5	6,6

Источник: *данные опроса ассоциации менеджеров; данные опроса авторов.

Таблица 3. Значимые для практики недружественных поглощений факторы, %.

Представляют Бизнес	Судебные	Законода— тель— ные	Госуправления	Приватные
Крупный бизнес*	35,37	13,34	13,96	37,33
Средний бизнес 1	38,25	14,56	20,48	16,71
Средний бизнес 2-3	36,31	13,08	41,59	9,02
Малый бизнес 1-2	27,42	15,38	68,69	9,99
Малый бизнес 3	11,46	9,86	67,85	10,83

Источник: *данные опроса ассоциации менеджеров; данные опроса авторов.

Из данных анализируемой таблицы видно также, что, чем меньше бизнес, тем значимее в мнении его представителей для практики недружественных поглощения факторы государственного управления и несовершенства законодательства. Это подтверждается данными табл. 4, косвенно отражающие частотность использования в практике недружественных поглощений рассматриваемых факторов.

Уже отмечалось, что малое предпринимательство редко участвует в судебных тяжбах, но и его представители на примере своих коллег так или иначе оценивают судебно-правовую систему как фактор, благоприятствующий недружественным поглощениям (47,63 и 56,44%). Еще в большей степени это характерно для субъектов среднего предпринимательства, причем, чем крупнее бизнес, тем более массовы (60,15, 69,48, 71,19%) такие оценки. Это обусловлено тем, что судебно-правовую систему крупный бизнес использует не только как средство защиты от рейдерских посяганий на него, но и для организации аналогичных захватов чужого бизнеса.

Оценка благоприятствования для недружественных поглощений законодательных, государственного управления и частных факторов имеет обратную пропорциональную зависимость: чем крупнее бизнес, тем полнее защищены законодательством и структурами государственного управления его интересы. Зато более 2/3 субъектов малого предпринимательства и среднего бизнеса третьего типа весьма уязвима перед совокупными силами слившегося с криминалом коррумпированного чиновничества, притом в немалой степени из-за несовершенства законодательства. Одна только передача кадастровой оценки земли под недвижимостью на усмотрение регионов порождает массовый произвол местных чиновников, опираясь на который рейдер способен с их помощью захватить почти любое лакомое для него предприятие. А такого рода пробелов и недостатков, подрывающих уважение к собственности, в действующем законодательстве, как уже говорилось, много. И какая уж тут инициатива или мотивация, если предприниматель знает, что он может в любую секунду лишиться своего дела в результате бандитских операций?!

Поскольку рейдерские захваты осуществляются по всем правилам военного искусства⁹, к тому же с использованием значительных средств на разработку плана и технологий захвата, информационный экономический шпионаж, фальсификацию базовой документации, подкуп судей и наем охраняемых структур и т. д., то защита от них требует не меньших средств. К тому же далеко не все бизнесмены адекватно оценивают уязвимость их бизнеса, нередко недооценивают эту сторону своей деятельности. В результате, как свидетельствуют данные табл. 5, не только малое (100%) и среднее (82-98%) предпринимательство, но и большая часть (3/4) крупных компаний не имеет необходимых для их защиты систем.

В принципе, как свидетельствуют показатели табл. 6, большинство предпринимателей, особенно субъекты среднего бизнеса, хорошо ориентируются в признаках, указывающих им на опасность корпоративного захвата их бизнеса, но о технологиях и механизмах этого процесса многие имеют поверхностное представление. К тому же, особенно менеджеров государственных и кооперативных предприятий и компаний, нередко подводят чрезмерные надежды на защиту официальных властных и судебных структур. Поэтому используемые ими самими способы защиты от поглощений явно неадекватны мощи используемых рейдерами для корпоративного захвата сил и средств. Захват планируют и организуют, действуя под видом консалтинговых фирм, юридических, психологических и иных служб опытные юристы и психологи, частные детективы и технологи, осуществляют многочисленные, порою в несколько сот бойцов, охраняемые отряды, действующие на основании организованных судебных постановлений приставы, кризисные управляющие и т. д.

К тому же, как замечают юристы, методы защиты от враждебных поглощений определяются методами нападения. В девяти из десяти враждебных

⁹ См.: Ярославский В.В. Военные методы в бизнесе. Тактика. СПб, Крылов, 2002.

Таблица 4. Благоприятные для практики недружественных поглощений факторы, %.

Представляют Бизнес	Судебные	Законодательные	Госуправления	Приватные
Средний бизнес 1	71,19	48,43	63,87	47,58
Средний бизнес 2	69,48	59,75	68,56	51,67
Средний бизнес 3	60,15	77,28	71,95	79,95
Малый бизнес 1-2	56,44	75,63	78,36	98,99
Малый бизнес 3	47,63	79,86	80,19	100,0

Источник: данные опроса авторов.

поглощений, осуществляемых в России, присутствуют следующие нарушения: 1) злоупотребление должностными полномочиями; 2) фальсификация доказательств; 3) самоуправство; 4) угроза убийством или причинением тяжкого вреда здоровью; 5) похищение человека; 6) мошенничество, совершенное группой лиц по предварительному сговору; 7) вымогательство; 8) преднамеренное банкротство; 9) понуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения; 10) нарушение неприкосновенности частной жизни; 11) незаконное получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую или банковскую тайну; 12) нарушение тайны переписки, телефонных переговоров и иных сообщений; 13) злоупотребления при выпуске ценных бумаг; 14) подделка, изготовление и сбыт поддельных документов, штампов и печатей; 15) похищение или повреждение документов, штампов и печатей.

За каждое из этих нарушений предусмотрена своя статья Уголовного кодекса РФ¹⁰.

С другой стороны, успешная защита в России от враждебного поглощения в девяти случаях из десяти имеет хотя бы одно из вышеперечисленных нарушений уголовного характера...¹¹

...Возродив предпринимательство в России, реформаторы сделали благое дело. И они же его испоганили, породив в нем явления корпоративных и прочих, включая рейдерство, захватов чужой собственности: сначала общественной, а затем и частной. Эти явления обусловили устойчивую траекторию функционирования и развития нецивилизованного по своему характеру российского предпринимательства.

10 Рудык Н.Б. Методы защиты от враждебного поглощения. М., Дело., 2006, с. 282.

11 Там же, с. 309.

Таблица 5. Наличие на предприятии системы защиты от недружественных поглощений, %.

Представляют Бизнес	Имеется	Нет	Есть элементы ее
Крупный бизнес*	24,97	75,03	—
Средний бизнес 1	17,48	82,04	0,48
Средний бизнес 2	10,12	89,72	0,16
Средний бизнес 3	2,25	97,70	0,05
Средний бизнес 1-2	13,31	86,37	0,32
Малый бизнес 1	—	100,0	—
Малый бизнес 2	—	100,0	—
Малый бизнес 3	—	100,0	—
Малый бизнес 1-2	—	100,0	—

Источник: *данные опроса ассоциации менеджеров; данные опроса авторов.

Таблица 6. Признаки указывающие Вам на угрозу возможного корпоративного захвата вашего бизнеса.

Представляют Бизнес	Крупный бизнес*	Средний бизнес	Средний бизнес 2-3	Малый бизнес
Захваты в регионе аналогичных нашему предприятий	58,7	69,1	72,1	61,5
Активизация купли-продажи акций нашего бизнеса	50,3	73,8	68,5	10,7
Появление сверхинициативных инвесторов	29,0	54,7	60,4	66,3
Приход в регион крупных ФПГ	26,5	71,5	63,7	66,9
Попытки акционеров, в т. ч. миноритарных, получить наши ключевые документы	26,5	60,6	56,6	7,0
Необъективное освещение нашего бизнеса в СМИ	23,2	32,8	12,2	—

Источник: *данные опроса ассоциации менеджеров; данные опроса авторов.

Сегодня в России отсутствуют какие-либо общие признаки между классическим враждебным поглощением и деловыми сделками. Вследствие этого подавляющее большинство известных в развитых странах классических методов защиты от враждебных поглощений в условиях функционирующего российского рынка не работает. Более того, нередко они помогают налетчику захватить чужой бизнес еще быстрее и с меньшими издержками. Это обусловлено легкостью использования захватчиками административного ресурса. И борьба с рейдерством безнадежна, пока не будет устранена самая малейшая возможность использования этого ресурса. А это требует безусловного искоренения коррупции во властных структурах.

Последнее требует, во-первых, политической воли властвующих верхов; во-вторых системы сдержек и противовесов в системе трех ветвей власти, опирающихся на многогранную подотчетность их деятельности; в-третьих, полноты и системности соответствующего законодательства путем совершенствования его на основе учета опыта развитых стран, где рассмотренные явления сведены до минимума, а также специфики современного российского общества и национального хозяйства. Это первые условия не только обуздания коррупции, но и формирования социально ориентированного российского предпринимательства, способного быть соратником властей в борьбе с рейдерством и другими формами неправового передела частной собственности.

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПОСЛЕДСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Л. Н. ИНОЗЕМЦЕВА

декан экономического факультета Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, кандидат экономических наук, профессор.

В виду многообразия подходов к рассмотрению взаимодействия коррупции и экономики, мы ограничимся анализом лишь тех подходов, которые, с нашей точки зрения, наиболее типичны и приемлемы для анализа коррупции в России.

Коррупция в России в настоящее время имеет

- масштабный;
- стабильный;
- повсеместный характер;
- становится привычной для всех социальных слоев;
- охватывает практически все сферы деятельности;
- все вертикали власти;
- коррупция стала скорее нормой, чем исключением.

Усиление коррупции заставляет сегодня незамедлительно искать пути выхода из создавшегося положения. Эмпирические данные показывают, что коррупция вызывает:

— неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов. Американский экономист Джефффри Сакс, анализируя причины провала экономических реформ, отмечал, что коррупция стала смертельной угрозой для самого существования России. «Коррупция компрометирует идею рыночных реформ на всем постсоциалистическом пространстве, однако беспрецедентных масштабов она достигла именно в России», — делает вывод Дж.Сакс (4).

— коррупция является препятствием для реализации макроэкономической политики государства. В результате коррупции низших и средних звеньев системы управления центральное правительство перестает получать достоверную информацию о реальном положении дел в экономике страны и не может добиться реализации намеченных целей;

— неэффективность коррупционных финансовых потоков с точки зрения экономики страны. В строительном бизнесе доля различного рода взяток оказывается сопоставимой, а иногда и превышает долю непосредственно прямых затрат на строительство. В России огромное количество контролирующих, запрещающих органов власти, которые устанавливают иногда абсурдные ограничения для частного бизнеса, собственные инструкции, монопольно высокие тарифы, штрафы. Избыточное неадекватное административное регулирование увеличивает расходы частного сектора, то есть коррупция очень

дорого обходится обществу. А так как она еще требует секретности, то направление инвестиционных потоков может смещаться в сторону потенциально бесполезных проектов, если последние обеспечивают лучшие условия для сокрытия коррупции.

— потери налогов, когда налоговые органы присваивают себе часть налогов.

— потери времени из-за чинимых препятствий, снижение эффективности работы государственного аппарата в целом. Очень многие российские чиновники не будучи в состоянии компетентно решать экономические вопросы, симулируют активную деятельность путем создания дополнительных указов, приказов, отчетов, а главным образом путем создания дополнительных запретов.

— разорение частных предпринимателей. Так как коррупция увеличивает затраты для предпринимателей, в особенности у мелких фирм, более незащищенных перед вымогателями, взятки превращаются в дополнительное налогообложение. Даже если предприниматель честен и не дает взяток, он несет урон от коррупции, поскольку вынужден тратить много времени на общение с придирчивыми госчиновниками.

— снижение инвестиций в производство, замедление экономического роста. По расчетам американского экономиста Паоло Мауро, рост индекса «эффективности бюрократии» (или аналогичного «индекса восприятия коррупции») на 2,4 балла уменьшает темп экономического роста страны на 0,5 процента (3). По расчетам другого американского экономиста Шан-Чин Вая, повышение индекса коррупции на 1 балл (при 10-бальной шкале) сопровождается падением на 0,9 процента прямых иностранных инвестиций (3).

— нецелевое использование международной помощи развивающимся странам, что резко снижает ее эффективность.

— неэффективное использование способностей индивидов: вместо производства материальных благ люди тратят время на написание всевозможных инструкций отчетов.

— рост социального неравенства: рост коррупции приводит к нечестной конкуренции фирм и к неоправданному перераспределению доходов, когда растут доходы взяточдателей и взяточполучателей при уменьшении доходов законопослушных граждан.

— усиление организованной преступности, сращивание ее с государственной властью, превращение в мафию.

— распространение «двойного стандарта» поведения, «телефонного права» снижает общественную мораль.

В экономической литературе появляются исследования, доказывающие что если в стране нет отлаженной системы управления и плохо развито законодательство о защите собственности коррупция может дать неожиданно сильный положительный эффект. Достаточно убедительно профессор кафедры бизнеса Канзасского университета Дуглас Хьюстон в статье «Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике?» доказывает данный тезис (2). Но основная часть теоретиков и практиков стоит на противоположной точке зрения, что негативные последствия от коррупции могут превышать позитивные в 50-100 раз.

Борьба с коррупцией с экономической точки зрения требует соизмерения затрат на антикоррупционные мероприятия и прибыли, полученной от сокращения коррупции. Это соотношение может быть разным в зависимости от направлений антикоррупционной деятельности. Но анализ показывает следующие закономерности:

- При высоком уровне коррупции только значительное увеличение ресурсов, направленных на выявление случаев коррупции, может снизить экономическую преступность и коррупцию. Постепенное увеличение ресурсов и/или формальные изменения в институциональной структуре может иметь обратный результат.

- Когда общество становится более снисходительным к коррумпированным бюрократам, то возможно резкое увеличение уровня коррупции. Более того, однажды появившись, высокий уровень коррупции остается, даже если параметры ограничительной схемы вернутся на прежний уровень. Это объясняет существование обществ с резко отличающимися уровнями коррумпированности и одинаковыми ограничительными схемами. Однажды возникнув, коррупция требует более высоких затрат на проверку и сдерживание. Усилия правительства становятся менее эффективными.

- Экономика «помнит» коррупцию и в кратко— и в долгосрочном периоде. Если общество сегодня более коррумпировано, чем другое такое же общество, то первое завтра будет коррумпированным с большей вероятностью, чем второе. Т. е. общество, состоящее из индивидуумов, которые «заражены» коррупцией, превращается в общество, где коррупция становится нормальным явлением или традицией. Таким образом возникает «порочный круг коррупции», когда новое поколение страдает от коррупционных предшественников, принимая от них эстафету коррупции. При таком сценарии развития общество переходит с низкого уровня коррумпированности на более высокий. Отсюда следует важней-

ший вывод: борьба с коррупцией требует постоянных усилий, а не кратковременных, подчас рекламных антикоррупционных кампаний.

- Коррупция — это особое экономическое явление, которое характеризуется свойством рекурсии (повтора). Это свойство заключается в том, что когда аудитор, судья, милиционер, чиновник вступает в сделку с теми, кого он обязан арестовать, наказать, оштрафовать, он должен принимать во внимание, что он, в свою очередь, может быть пойман за принятие взятки и включиться в аналогичную сделку, но уже в качестве дающей стороны. Т. е. экономика представляется в виде бесконечных и конечных цепочек. Анализ коррупции с данных позиций, сделанный Базу К. Бхаттачарри С., Мишра А. показывает, что при попытках сокращения коррупции повышение вероятности наказания имеет больший эффект, чем увеличение размера штрафов (5, С. 48).

- При масштабной коррупции, когда большинство дают и берут взятки, стратегия поведения определяется механизмом, который в теории игр называется «дилеммой заключенного»: с одной стороны, если все перестанут давать взятки, то они все от этого выиграют. Однако если только одно частное лицо откажется от взяток, то его положение окажется очень невыгодным.

Разработка мер борьбы с коррупцией является самым главным вопросом в антикоррупционной деятельности. Эти меры могут иметь разную эффективность в разных странах, в разных сферах, в разное время. Эффективность мер зависит от того, насколько правильно определены причины коррупции, иначе можно тратить огромные средства на надзор, преследование, а результат будет нулевым.

Сегодня большинство авторов за рубежом и в России видят причины коррупции в институциональных факторах, структуре взаимоотношений государства и частного сектора.

Рынок коррупции процветает из-за чрезмерного монополизма государства. В качестве наиболее простого метода борьбы часто выбирают реформы законодательства — не только и не столько ужесточение наказаний за коррупцию, сколько упрощение и уменьшение государственного контроля (уменьшение частоты проверок, понижение налогов) для снижения самих возможностей злоупотреблять служебным положением. Снижение избыточного государственного регулирования у нас проведено в виде законодательно установленных временных рамок проверок (проверки можно делать не чаще какого-то срока). Но эта мера совершенно не уменьшает поле коррупционной деятельности монополистов-чиновников. Уменьшение поля государственного регулирования и контроля можно осуществить путем передачи ряда функций государства к институтам гражданского общества и рыночным институтам.

Для уменьшения случаев коррупционного поведения необходимо уменьшить неясность в инструкциях, разработать меры эффективного надзора за правильностью выбора эффективного государственного заказа, что позволит повысить вероятность выявления случаев коррупционного поведения.

Разрабатывая меры наказания за коррупционную деятельность в виде штрафов со стороны государства за незаконные сделки необходимо измерять размер штрафа не с размером взятки, а с размером прибыли взяточдателя (которую он получил в результате незаконной сделки), с размером ущерба, принесенного обществу. Пример: государственный инспектор проверяет частную фирму на предмет загрязнения окружающей среды, и он должен доложить о результатах проверки, чтобы государство имело право наложить на фирму штраф. Варианты: 1. Фирма дает взятку инспектору, чтобы он уменьшил штраф. 2. Более эффективная мера, на наш взгляд — выдать премиальные инспектору. Второй вариант предпочтительнее, так как уменьшает поле коррупционной деятельности и одновременно минимизирует загрязнение. Но второй вариант борьбы с коррупцией только тогда даст эффект, если размер наказания инспектора за нерадивую деятельность будет больше размера премиальных за добросовестную деятельность инспектора.

Борьбу с коррупцией можно вести:

- Выявляя отдельных коррупционеров путем «громких» дел, создавая видимость, что наконец-то началась не на словах, а на деле антикоррупционная деятельность. Для этого в некоторых странах (США) стимулируется деятельность добровольных осведомителей (15-30% стоимости выявленного материального ущерба достается осведомителю). Но коррупция от таких мер не снижается.

- Ужесточение наказаний за коррупцию является очень распространенным способом борьбы с коррупцией. Издается множество ограничений, инструкций с целью регулирования деятельности чиновников. Государству кажется, что сверху можно все предусмотреть в деятельности государственного служащего. Но так как деятельность чиновников настолько многообразна, то введение минимального «подношения» вышестоящему чиновнику в 3 тыс. рублей (то есть закон реально разрешает взятку

не более 3 тыс. рублей) может сделать минимальное подношение ежечасным, ежеминутным, систематическим, но не устранил коррупцию.

- По мнению других исследователей, борьба с коррупцией будет успешной при увеличении заработной платы государственных чиновников. Для этого в Грузии, например, введена система, в соответствии с которой государственные чиновники обязаны декларировать свои доходы, когда они вступают в должность и тогда, когда они покидают свои посты. Декларирование доходов чиновников высоких рангов в РФ чаще всего является фикцией, т.к. не учитывает всевозможные явные и неявные надбавки к должностному окладу (удвоение отпускных пособий, оплата проезда, дотации в оплате квартиры, дачи, бесплатное лечение; «распыление доходов» между родными, близкими людьми). Такие надбавки, составляя до 50 % дохода, не поддаются учету, стирают грань между законными и незаконными доходами. (Для сравнения: западные чиновники имеют доходы, ограниченные должностными окладами, а поэтому легко контролируются).

- Если рассматривать коррупцию с макроэкономических позиций, в системе «власть-общество», в системе иерархической структуры, в которой каждое звено подчиняется вышестоящему, то среди эффективных мер, рекомендаций 15-го всемирного конгресса IMACS (1997г), посвященного эффективной стратегии коррупции в иерархической власти государства, был предложен противоположный традиционным представлениям вывод — основные усилия по сокращению коррупции должны быть направлены на низшие звенья цепочки государственных институтов (6).

- Значительную роль в борьбе с коррупцией могут играть общественные организации и средства массовой информации. Чем более информированными окажутся граждане, тем меньше возможностей для коррупции будет у представителей государства и власти.

Нужно или не нужно вести борьбу с коррупцией? Ответ: нужно! По исследованиям экономистов, затрата 1 денежной единицы на противодействие коррупции, приносит в среднем 23 единицы дополнительного дохода на уровне отдельной страны и около 250 при борьбе с нею на международном уровне.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бьюкенен Дж. М. Границы свободы. Между анархией и Левиафаном // Сочинения. Серия: «Нобелевские лауреаты по экономике» — М., 1997 г.
2. Дуглас Хьюстон. Способна ли коррупция улучшить положение дел в экономике? // Cato Journal . 2007. Vol. 27. № 3.
3. Коррупция и борьба с ней // www.anti-corr.ru.

4. Кузьминов Я. И. Тезисы о коррупции. — М.: Гос. Ун-т. Высш. Шк. Экономики, 2000.
5. Basu K., Bhattacharya S., Mishra A. Notes Bribery and the Control of Corruption // Journal of Public Economics. 1992.
6. Efficient Strategies of Corruption in State Power Hierarchies. Proceedings of 15th IMACS World.

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОЗРАЧНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ФИНАНСОВО-КРЕДИТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ

В. И. МИЩЕНКО

директор Центра научных исследований Национального банка Украины,
доктор экономических наук, профессор,

С. В. НАУМЕНКОВА

профессор кафедры финансов, денежного обращения и кредита Киевского
национального университета имени Тараса Шевченко, доктор экономи-
ческих наук

Как свидетельствуют результаты социологических исследований, финансово-кредитная сфера менее всего подвержена коррупционным действиям. Однако в силу ее исключительной экономической и социальной важности в финансовой системе страны мы должны уделять пристальное внимание проблемам предупреждения и устранения последствий коррупции в деятельности финансовых учреждений, которые тесно связаны с проблемами отмывания денег, полученных незаконным путем, а также другими незаконными действиями.

Главными центрами потенциальных коррупционных действий в финансово-кредитной сфере могут быть разрешительные процедуры и лицензирование, надзор за определенными видами деятельности, а также выполнение отдельных финансовых операций. Во всем мире эти операции и процедуры регламентируются, преимущественно, центральными банками или иными государственными органами регулирования, а основное направление борьбы с нарушениями в этой сфере должно состоять в обеспечении максимальной прозрачности и информационной доступности общественных и саморегулируемых организаций, а также средств массовой информации к результатам этих действий.

Вопросы прозрачности функционирования финансово-кредитных учреждений и достоверности предоставляемой ими информации находятся также под пристальным вниманием инвесторов и общественных организаций, поскольку банковский сектор является объектом инвестирования средств физических и юридических лиц. В большинстве стран мира банки — основные финансово-кредитные институты. Так, в Украине по состоянию на 01.10.2008 г. насчитывалось 184 банка, а их доля в активах всех финансовых посредников превышала 94%. Это обусловлено тем, что другие, традиционные для развитых стран способы вложения денег населения, прежде всего инвестиционные, пенсионные фонды и страховые компании, пока не получили должного развития. С учетом динамики развития банковского

сектора вопросы обеспечения прозрачности функционирования банков приобретают особую актуальность в свете тенденций по реформированию финансовых секторов, особенно для стран с развивающимися рынками.

Даже в тех случаях, когда банк не является публичной компанией и принадлежит ограниченному кругу собственников или акционеров, финансовые результаты и стабильность его деятельности могут затронуть интересы значительного числа физических и юридических лиц. Ввиду особой роли банков и безусловной социальной значимости сберегательных учреждений к информационной прозрачности этих финансовых институтов и их коммуникациям с инвесторами и общественностью во всем мире традиционно предъявляются высокие требования (3,4).

Исследование информационной прозрачности 30 крупнейших банков Украины, проведенное Агентством финансовых инициатив и Службой рейтингов корпоративного управления Standard & Poor's, показало, что индекс информационной прозрачности украинских банков в 2008 г. составил 44,9% и по сравнению с 2007 г. вырос на 3,9 п.п. Улучшения произошли по всем источникам информации, определенным методологией данного исследования (1). Позитивная динамика индекса информационной прозрачности была обусловлена двумя факторами:

1) большинство банков, включенных в исследование, самостоятельно определили в качестве цели своей деятельности повышение уровня коммуникаций и прозрачности. Банковская система в целом пришла к пониманию экономической выгоды публичного раскрытия информации, о чем свидетельствует тот факт, что многие банки включили в свои планы и бюджеты на 2008 г. мероприятия по повышению прозрачности;

2) в 2008 г. предпринимаемые ранее усилия регуляторов банковского и фондового рынков, а также двух ассоциаций банков по улучшению прозрачности деятельности финансово-кредитных учреждений наконец-то начали давать желаемые результаты.

Однако текущее значение показателя свидетельствует о том, что средний уровень прозрачности деятельности банков остается еще низким, составляя примерно половину от количественных показателей прозрачности, характерных для крупных финансовых учреждений развитых стран. Полученные результаты вызывают определенную озабоченность с учетом доминирования банковского сектора в финансовой системе Украины, что обусловлено действием как экономических, так и регуляторных причин.

Вплоть до начала 2008 г. доступ к ресурсной базе и стоимость заимствований, как на внутреннем, так и на внешних рынках, сохраняли тенденции прошлых лет, что позволяло активно наращивать объемы кредитования, в том числе розничного, и планировать привлечение ресурсов на международных денежных рынках и рынках капитала. По результатам предыдущих исследований именно эти два фактора — рост объема розничного кредитования и наличие внешних заимствований — были признаны основными стимулами повышения прозрачности (2). Как следствие, в течение первого квартала 2008 г. украинские банки проводили активную работу по подготовке годовых отчетов и прохождению международно-го аудита, что является неременным условием выхода на внешние рынки и/или привлечения стратегического инвестора.

Однако, в связи с развитием кризиса, привлечение внешнего финансирования в ближайшее время будет затруднено, причем как для банков со 100% отечественным капиталом, так и для банков с иностранным капиталом. Планы ряда финансово-кредитных организаций по выходу на внешние рынки капитала, предполагающие приведение уровня прозрачности в соответствие с ожиданиями международных инвесторов, будут отложены. Тем не менее, для банков, долговые обязательства и депозитарные расписки которых уже обращаются на внешних рынках, данный фактор может быть стимулом для активных действий, направленных на поддержание доверия инвесторов.

Основной экономической причиной, сдерживающей достижение высокого уровня прозрачности, является то, что украинские банки характеризуются высоким уровнем концентрации собственности. Как правило, крупные акционеры или собственники банков не заинтересованы в раскрытии информации, которая могла бы повлиять на управленческие решения (хотя бы через публичные разбирательства, приводящие к снижению котировок на бирже). Многие частные банки, которыми владеют несколько собственников, выбирают некую типичную модель поведения, а именно отсутствие публикации годовых отчетов. С другой стороны, подавляющее большинство банков, вышедших или готовящихся выйти на рынки облигационных займов или портфельных инвестиций, подготовили и опубликовали годовые отчеты. Это соот-

ветствует общей гипотезе о том, что потребность в капитале служит мощным экономическим стимулом для повышения уровня прозрачности, поскольку данный уровень может восприниматься инвесторами как один из факторов установления цены капитала для банка или премии за риск.

Существующие ранее регуляторные причины общего низкого уровня прозрачности деятельности банков в течение 2008 г. были частично устранены. Так, Национальный банк Украины на своем официальном сайте начал публиковать информацию о собственниках существенных пакетов акций (более 5%). Данный список включает как физических, так и юридических лиц и обновляется ежеквартально.

Несмотря на то, что во многих западных странах подобная информация не является секретной, обновление данных о реальных собственниках финансовых активов стало резонансным событием для украинского рынка. Судя по первой реакции банкиров, большинство из них не возражают против подобных действий регулятора. Аргумент прост: те банки, которые не скрывали информацию о себе, изменений не почувствуют, а учреждения, которым есть что скрывать, давно «спрятались» за юридическими структурами и аффилированными компаниями.

Что касается публикации Национальным банком Украины финансовой информации о банках, следует отметить ограничения, накладываемые на Национальный банк, как на орган банковского надзора, относительно его полномочий по раскрытию информации по отдельным банкам. Суть проблемы состоит в том, что информация, собранная Национальным банком в рамках осуществления надзорной деятельности, в том числе пруденциальная отчетность, согласно Закону «О банках и банковской деятельности» является банковской тайной и не подлежит публичному раскрытию (2). В связи с этим Национальный банк на своем официальном сайте и в печатных изданиях публикует только обобщенные квартальные сведения по всем банкам: структуру активов, обязательств, капитала, доходов и затрат без каких-либо примечаний или комментариев. Вместе с тем он осуществляет достаточно жесткий постфактум-контроль за достоверностью публикуемой банками информации, однако этот процесс не является публичным, а инвесторы, в том числе частные лица, не знают о наличии подобной системы контроля.

Следует также отметить определенный прогресс, достигнутый уполномоченными агентствами Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку по обеспечению своевременности и полноты публикации информации о банках. Кроме того, ужесточение правил допуска ценных бумаг к торгам на бирже, а также правил листинга в части обязательности публикации информации об эмитентах также оказало позитивное воздействие на уро-

вень прозрачности банковской деятельности. Таким образом, в 2008 г. уровень прозрачности по данному источнику информации превысил значение 2007 г. на 2,6 п.п. (с 23,3% до 25,9%). Более того, публикация на сайтах банков отчетности, предоставляемой регуляторам, сыграла решающую роль в существенном повышении уровня прозрачности сайтов банков (на 2,2 п.п.).

Исследование показало, что наиболее полно банки раскрывают информацию о структуре собственности и корпоративной структуре — 49,1%, что на 7 п.п. превышает значение 2007 г. и выводит данный информационный блок в лидеры исследований (1). Мы связываем такую динамику с появлением в банковской культуре Украины реального понятия «отношения с инвесторами» (investor relations).

В предыдущих исследованиях лидером по степени прозрачности была финансовая и операционная информация. В 2008 г. уровень раскрытия финансовой и операционной информации в среднем составил 46,5%, что на 2,2 п.п. выше показателя 2007 г. По-прежнему слабо раскрывается информация о структуре и процессах наблюдательных советов и менеджмента банков — 32,9%.

Наиболее полным источником информации о банках, как и ранее, служат их интернет-сайты, на которых размещено 43,1% информации (в 2007 г. — 39,3%, в 2006 г. — 40,9%). Данная тенденция полностью соответствует запросам современного пользователя, для которого Интернет становится основным источником получения информации. Годовые отчеты банков по-прежнему являются скорее имиджевой составляющей, нежели реальным инструментом коммуникации с заинтересованными лицами, поскольку в них содержится только 24,8% информации, используемой заинтересованными лицами. Отчетность, предоставляемая банками в регулирующие органы, содержит в среднем 25,9% объема получаемой информации, однако опережает годовые отчеты по степени информативности.

Одним из факторов, побуждающим к раскрытию информации о собственниках банков, является продажа крупных долей иностранным инвесторам, что делает структуру собственности более прозрачной.

Важным стимулом повышения прозрачности банков выступает и необходимость соблюдения нормативных требований, в частности Инструкции Национального банка по составлению годовой отчетности банка (от 07.12.2004 г., №598), согласно которой банки должны раскрывать владельцев всех существенных долей собственности или пакетов акций. Эти требования подталкивают банки к раскрытию реальных собственников, хотя в полной мере и не обеспечивают такого раскрытия. Национальный банк проводит целенаправленную политику внесения изменений в законодательство с целью обязать банки раскрывать

также бенефициарных собственников — физических лиц или публичные компании. Следует отметить, что сам орган надзора в большинстве случаев владеет такой информацией, однако не может раскрыть ее публично.

Так, в сентябре 2006 г., были внесены изменения в Закон Украины «О банках и банковской деятельности», в соответствии с которыми в Украине запрещено создание банков в форме закрытых акционерных обществ и обществ с ограниченной ответственностью. Законом предусмотрена возможность создания банков только в форме открытых акционерных обществ либо кооперативных банков с уставным капиталом не менее 10 млн евро (2).

Таблица 1. Количество банков Украины в зависимости от организационно-правовой формы хозяйствования в 2004–2008 гг.

Формы хозяйствования	2004	2005	2006	2007	2008
Акционерные общества:					
открытые	92	92	91	99	116
закрытые	40	41	43	42	39
Общества с огранич. ответственностью	28	32	35	32	29

Одновременно предусмотрено, что банки, зарегистрированные в форме закрытого акционерного общества или общества с ограниченной ответственностью, в течение 3 лет (до конца 2009 г.) должны реорганизоваться в открытое акционерное общество либо кооперативный банк.

Кроме того, на наш взгляд, создание банков в форме открытых акционерных обществ резко ограничит участие в банковских капиталах средств, имеющих сомнительное происхождение. Да, собственно, привлечение к выкупу эмиссии акций банковских учреждений максимально возможного количества желающих может привести к повышению уровня капитализации банковских учреждений. Существенно упростится работа Государственной комиссии по ценным бумагам и фондовому рынку в части контроля над формированием капитала банка.

Исходя из целей банковского бизнеса, банки являются публичными обществами, следовательно, в рамках форм хозяйственных обществ, предусмотренных законодательством, банки должны существовать преимущественно как открытые акционерные общества. Однако, вероятно, одномоментное преобразование банков в открытые (публичные) акционерные общества может вызвать определенное неприятие с их стороны. За период своего существо-

вания ими налажены определенные внутрикорпоративные отношения, выстроенные на определенных интересах. Для некоторых банков процесс преобразования может быть чреват долгами и дорогостоящими слияниями или присоединениями.

Однако, учитывая экономические преимущества деятельности банков на рынках капитала, их акционирование неизбежно. На наш взгляд, выход банков на биржу стимулирует совершенствовать корпоративное управление, а также может обеспечить широкий доступ к дополнительным финансовым ресурсам.

Согласно статистическим данным, количество банков в форме открытых акционерных обществ увеличилось с 92 в 2004 г. до 116 в 2008 г., а их доля в общем количестве банков возросла с 57,5% до 63,0% (табл.1).

Более эффективным процесс повышения прозрачности банковской деятельности может стать при условии реализации принятого в 2008 г. Закона Укра-

ины «Об акционерных обществах», что позволит более полно отразить преимущества банков, созданных в виде открытых акционерных обществ.

Подводя итог, следует отметить, что основными направлениями повышения уровня прозрачности работы финансово-кредитных учреждений, их коммуникаций и взаимодействия с органами государственного регулирования и надзора должно стать: более широкое использование интернет-сайтов и интернет-форумов регуляторов, финансово-кредитных учреждений, общественных и саморегулируемых организаций; развитие контактов с прессой; публикация статистической и финансовой информации в открытой печати; рейтингование финансово-кредитных учреждений или отдельных видов их деятельности независимыми рейтинговыми агентствами, а также периодическое выступление руководителей финансовых учреждений в прессе или создание собственных средств информации.

ЛИТЕРАТУРА

1. Исследование информационной прозрачности банков Украины. Совместное исследование Службы рейтингов корпоративного управления Standard & Poor's и Агентства финансовых инициатив. — К., 2008.

2. О банках и банковской деятельности // Закон Украины. — www.rada.gov.ua.

3. Перспективы развития мировой экономики: Европа. — Вашингтон: МВФ, 2007, 64 с.

4. Политика Международной финансовой корпорации в области раскрытия информации. — Вашингтон: МВФ, 2007. — 64с.

ФИНАНСОВО-КРЕДИТНАЯ СИСТЕМА: ПРОБЛЕМЫ КОРРУПЦИИ

Н. Д. КЛИКУНОВ

проректор по экономическому развитию
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса,
кандидат экономических наук, профессор

По мнению специалистов Всемирного банка коррупция является основным фактором экономического отставания развивающихся стран (3). Коррупция может рассматриваться в виде своеобразного налога на деятельность рыночного сектора экономики и, следовательно, увеличивает издержки ведения бизнеса. Это снижает конкурентоспособность экономической системы в краткосрочном периоде времени. Коррупция имеет следующие негативные последствия в долгосрочном периоде времени:

люди перестают доверять государству, возникают структуры и институты, дублирующие государственную власть;

возникает кризис доверия экономических агентов друг к другу, это находит отражение в долгосрочном росте транзакционных издержек;

коррупция предполагает низкий уровень защиты собственности (в том числе и интеллектуальной), что ведет к недоинвестированию и «утечке мозгов»

Негативные экономические последствия как «лихоимства», так и «мздоимства» (названия коррупции в дореволюционной России XIX века) заставляют экономистов искать объяснения причинам коррупции и разрабатывать механизмы ее противодействию (2, С. 19-25) Пионером развития данного направления стал Гарри Беккер, предложивший концепцию рационального коррупционера (1, С. 282-353).

Логика данного подхода состоит в том, что любой чиновник сознательно или рационально выбирает — становиться ли ему на путь нарушения закона или вести себя честно. Стоит отметить, что данная позиция диаметрально противоположна подходу Макса Вебера об идеальном чиновнике, являющейся доминирующей в программах подготовки современных чиновников России.

Выгоды от коррупционного поведения возникают в текущем периоде времени и равны размеру взятки. Издержки коррупционного поведения связаны с вероятностью поимки коррупционера, строгостью наказания, снижением будущих доходов, вызванное репутационными потерями, моральное осуждение со стороны коллег, знакомых.

Рациональный коррупционер ведет себя, как если бы он из двух проектов — проект коррупционного поведения и проект честного поведения — выбирает

коррупционную деятельность, так как она более выгодна для него.

При расчете выгод проекта экономисты используют концепцию чистой приведенной стоимости. Формализовано, условие коррупционного поведения предполагает, что:

$NPV(\text{проект «коррупционное поведение»}) > NPV(\text{проект «честное поведение»})$.

Данное сопоставление может преобразоваться в следующую формулу условия вовлечения в коррупционную деятельность:

$$B - rP - M > 0,$$

где

B — текущие выгоды от коррупционной деятельности (суммарный размер взяток, получаемых коррупционером);

r — вероятность наказания за коррупцию;

P — строгость наказания за коррупцию;

M — сумма будущих дисконтированных издержек семьи коррупционера, связанная с репутационными потерями. Значение M может быть и отрицательным, если коррупционер пользуется дополнительным почетом и уважением в обществе, а честный человек рассматривается в качестве некоторого «чудака».

Экономисты, придерживающиеся данного взгляда на человеческое поведение, считают, что коррупция в обществе будет распространена, если:

1. Вероятность поимки коррупционера низка.

2. Низка вероятность наказания коррупционера в случае его поимки

3. В обществе не сложилось установок на осуждение коррупционного поведения

4. Высокие текущие выгоды от коррупционного поведения, т. е. чем выше размер потенциальных взяток, тем больше распространенность коррупции.

Четвертый пункт подразумевает, что при условии общественного попустительства и отсутствия антикоррупционных механизмов на всех уровнях власти расцвет коррупции будет выше на верхних этажах власти, так как чем выше уровень власти тем выше текущие выгоды от коррупционного поведения.

Соответственно и механизмы борьбы с коррупцией должны быть направлены на издержки, связанные с коррупционным поведением. Это и увеличение вероятности поимки коррупционеров, уже

сточение наказание коррупционеров, разрушение механизмов круговой поруки, т. е. ситуации когда берут все, общественное осуждение (остракизм) лиц вовлеченных в коррупционную деятельность. Следует отметить, что с коррупцией нельзя бороться путем компанейщины, т. е. устраивать своеобразные «месячники» борьбы с коррупцией, нельзя назначать ответственными за борьбу с коррупцией самих представителей исполнительной или законодательной власти. Борьба с коррупцией, эффективный мониторинг коррупционности есть функция институтов гражданского общества, которое в России, к сожалению, только еще формируется.

Применительно к российской действительности модель Гарри Беккера будет давать верифицируемые результаты:

1. Эластичность индекса коррупции по частоте выявленных коррупционных фактов будет положительна;

2. Эластичность индекса коррупции по количеству посаженных в тюрьму коррупционеров будет положительно и должна превышать значение эластичности по частоте выявленных коррупционных фактов;

3. Значение индекса коррупции должно иметь положительную корреляцию с индексом свободы прессы (к сожалению, для получения данных значений российским исследователям приходится прибегать к данным зарубежных институтов типа Transparency International или World Bank);

4. Развитие институтов гражданского общества будет положительно влиять на снижение коррупции в нашей стране.

Борьба с коррупцией может быть успешна только при условиях деятельности власти, открытой для конструктивной критики, свободной прессы и развитых институтов гражданского общества.

ЛИТЕРАТУРА

1. Беккер Гарри. Преступление и наказание: экономический подход // Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории: Пер. с англ. М.: ГУ ВШЭ, 2003.

2. Роуз-Аккерман Сюзан. Взятничество // Экономическая теория/ Под ред. Дж. Итуэлла, М. Милгейта, П. Ньюмена: Пер. с англ / Науч. Ред. В.С. Автономов. — М.:ИНФРА-М, 2004.

3. Corruption is the greatest obstacle to reducing poverty <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTANTICORRUPTION/0,,menuPK:384461~pagePK:149018~piPK:149093~theSitePK:384455,00.html>.

ЭКОНОМИКА И ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

А. А. МАКАРОВ

Адъюнкт Московского университета МВД России
старший лейтенант милиции

В условиях мирового финансового кризиса и возрастающей роли государства в регулировании социально-экономических процессов первоочередной задачей становится повышение эффективности функционирования национальной экономики. В этой связи особое значение приобретают вопросы противодействия коррупции.

Количество выявляемых экономических преступлений, совершаемых в крупном или особо крупном размерах, либо причинивших крупный ущерб, ежегодно продолжает расти. В 24 регионах России прирост выявленных преступлений этой категории превысил 20 %. Более 93 % таких преступлений выявляется сотрудниками органов внутренних дел. Материальный ущерб от всех экономических преступлений (по оконченным уголовным делам 2007 г.) составил 223,8 млрд рублей, на сумму 108,3 млрд рублей наложен арест на имущество и изъято предметов, имеющих отношение к преступной деятельности. По преступлениям, выявленным ОВД, соответственно 213,7 млрд и 106,5 млрд рублей. Государство ежегодно несет значительные потери. К примеру, в российской системе госзакупок немалую долю составляет коррупционная составляющая — 10 %. Если учесть, что объем госзакупок составляет 3 триллиона рублей, становится ясно, какую огромную потерю приносит коррупция бюджету страны¹.

В 2008 г. только подразделениями органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о противодействии коррупции выявлено 17 566 нарушений законов о государственной службе и 72 381 — о муниципальной службе, из них соответственно 1283 и 14 223 незаконных правовых актов. На выявленные нарушения принесено 14 451 протест, из которых 241 — отклонены и по 13 253 случаям протесты удовлетворены или внесены изменения в незаконные правовые акты; в суды было направлено 1737 исков (заявлений), из которых только 77 были отклонены, что составляет 4,4%: внесено 16 644 представления об устранении нарушений законодательства, по которым 10 338 лиц привлечено к дисциплинар-

ной ответственности; направлено 4567 предостережений о недопустимости нарушения закона; по постановлениям прокурора за совершенные правонарушения 1516 лиц наказаны в административном порядке, а в отношении 433 лиц возбуждены уголовные дела.

Многочисленно увеличилось количество нарушений законов о государственной и муниципальной службе, имеющих существенное значение для предупреждения коррупционных преступлений. Если таких нарушений выявлялось в 1997 г. — 2173, в 1998 г. — 2838, в 2005 г. — 24 360, то в 2008 г. только подразделениями прокуратуры по надзору за исполнением законов о противодействии коррупции их выявлено около 90 тыс.

Существенное значение для профилактики коррупционных преступлений имеет деятельность органов прокуратуры по надзору за исполнением законодательства о государственной и муниципальной службе, противодействию коррупции. В 2008 г. средствами прокурорского надзора выявлено 208 284 правонарушений коррупционного характера, из них 31 376 незаконных правовых актов. В целях их устранения принесено 29 602 протеста, направлено 9709 исков (заявлений в суды), внесено 37 451 представление, предостережено о недопустимости нарушения закона 9932 лица, привлечено по постановлениям прокурора к административной ответственности 5650 лиц, направлено для решения вопроса об уголовном преследовании в порядке ч. 2 ст. 37 УПК РФ 7692 материала.

В 2008 г. в России выявлено 7131 (+5,1% к 2007 г.) деяний, квалифицированных как получение взятки (ст. 290 УК РФ), 5381 (+11,5% к 2007 г.) — дача взятки (ст. 291 УК РФ); 1455 (+3,6% к 2007 г.) деяний против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, совершенных в крупном размере.

Рост регистрации взяточничества в 2008 г. отмечается в 62 субъектах Российской Федерации. При этом в 7 регионах этот рост составил более 50%. Так, в Республике Саха (Якутия) +186,2% (83 факта в 2008 г. против 29 в 2007 г.), Смоленской области +120,5% (97 против 44), Республике Алтай +92,3% (25 против 13), Тамбовской области +78,4% (298

¹ По данным подкомиссии по борьбе с коррупцией Общественной палаты РФ. См. [Электронный ресурс] URL: <http://www.pkrf.ru/kontent-1-8.html> свободный. Загл. с экрана. Дата обращения 07.02.2009.

против 167), республике Адыгея +60,0% (16 против 10), Кировской области +53,9% (234 против 152) и Республике Ингушетия +50,0% (3 против 2).

Вместе с тем в 6 регионах зафиксировано снижение таких преступлений более чем на 20%: В Республике Мордовия -21,8% (97 против 124), Магаданской области -23,1% (10 против 13), Карачаево-Черкесской Республике -26,1% (17 против 23), Тульской области -33,3% (124 против 186), Владимирской области -47,6% (130 против 248) и Чеченской Республике -89,5% (2 против 19)².

В тоже время, социально-экономическое и организационно-управленческое обеспечение деятельности ОВД недостаточно, что признается аналитиками и руководством ОВД. В результате социально-экономической нестабильности в обществе сегодня более 70 % личного состава указывают на ухудшение материального положения, неудовлетворенность решением жилищной проблемы и иные оперативно-служебные и бытовые трудности. Такого рода психотравмирующие факторы порождают кризис социально-правовых норм регуляции поведения в сознании сотрудников, пессимизм, скептицизм и недоверие к потенциальным возможностям законодательства. Оперативно-служебные и бытовые трудности являются не только источником постоянного психоэмоционального напряжения, но и благоприятной почвой для усиления проявлений коррупционного характера.

Наблюдается активная деятельность по оказанию выгодного для себя коррупционного воздействия организованных преступных групп и сообществ, нацеленных на добывание служебной информации путем подкупа, угроз, шантажа и других мер силового противодействия, направленного на сотрудников ОВД. Статистические данные выявляют ежегодный рост должностных проступков, уголовно наказуемых деяний коррупционного характера и наличие устойчивых внеслужебных контактов сотрудников ОВД с представителями криминальных структур и теневой экономики.

Коррупция представляет для страны значительный и ощутимый экономический вред³. Проявление и укоренение коррупционных отношений в системе ОВД влекут крайне негативные последствия на обеспечение законности и правопорядка в стране, на-

2 См.: Состояние законности и правопорядка в РФ и работа органов прокуратуры (2008 г.). Информационно-аналитический доклад / Под общей ред. И.Э. Звечаровского. — М., 2009. — С.131.

3 В интервью «Российской газете» первый заместитель Генерального прокурора России А. Буксман оценил общий годовой рынок коррупции в стране в 240 млрд долларов США, что сопоставимо с государственным бюджетом. См.: Шаров А. Ни дать, ни взять // Российская газета, 2006. — 7 ноября.

прямую противоречат задачам милиции, подрывают веру в эффективность правоохранительной деятельности, возможность обеспечить экономическую безопасность страны. Имеют место хищения бюджетных средств, выделяемых на нужды ОВД, их нецелевое и неэффективное расходование⁴.

Президент России определил среди прочих приоритетных направлений деятельности ОВД следующее⁵: «Надо декриминализовать экономику, защитить интересы бизнеса от преступных посягательств. Любые факты коррупции должны быть рассмотрены в соответствующих инстанциях и дойти до суда. От коррупции и произвола должны быть надежно защищены сами органы правопорядка⁶». Без решения данной задачи обеспечивать поступательное развитие страны, укреплять её экономическую безопасность невозможно.

Формы и методы экономизации коррупции в системе органов внутренних дел

МВД России возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят: министерства внутренних дел республик, главные управления, управления и отделы внутренних дел краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов, районов, городов, районов в городах, закрытых административно-территориальных образований, управления (линейные: управления, отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, управ-

4 Совокупные противозаконные доходы, получаемые милицией, составляют 1.5–3.3 млрд долл. США в год. Учитывая, что все расходы федерального бюджета на правоохранительную деятельность и государственную безопасность на момент исследования составляли не более 3–5 млрд долларов в год. См.: Косалс Л.Я. Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицеских услуг). См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.management.edu.ru/db/msg/205873.html> свободный. Дата обращения 05.02.09.

5 См.: Обращение Президента РФ на заседании расширенной коллегии МВД России от 6 февраля 2008 г. См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2008/02/159353.shtml> свободный. Дата обращения 05.02.09.

6 Председатель Следственного комитета при Прокуратуре РФ А. Бастрыкин сообщил, что в рамках расследований преступлений, совершенных госслужащими, общий ущерб государству от их действий составил в 2008 г. 920 млн руб. По делам, рассматриваемым СКП в отношении сотрудников таможни, ОВД, прокуратуры, муниципальных работников и служащих госаппарата. В 2008 г. рассмотрено 49 тыс. сообщений о случаях коррупции во власти. См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.sledcomproc.ru/actual/2526/> свободный. Дата обращения 05.02.09.

ления (отделы) на особо важных и режимных объектах, территориальные органы управления учреждениями с особыми условиями хозяйственной деятельности, окружные управления материально-технического снабжения, образовательные, научно-исследовательские учреждения и иные подразделения, предприятия, учреждения и организации, созданные для осуществления задач, возложенных на органы внутренних дел⁷.

ОВД являются неотъемлемой частью государственного механизма, составным звеном системы исполнительных органов государственной власти. Главной целью развития системы ОВД Российской Федерации является приведение ее в состояние, позволяющее обеспечить надежную защиту личности, общества и государства от преступных посягательств⁸, особенно в области экономической безопасности. ОВД принадлежит решающая роль в предупреждении коррупции. Особое место ОВД в борьбе с коррупцией определяется их собственным правовым статусом, правовой и ресурсной базой, наличием подготовленных кадров, специфическими для них формами, способами и средствами воздействия на коррупцию, своими традициями, богатым опытом, практикой и достигнутыми результатами деятельности. Экономико-правовой источник и средства воздействия — нормы российского законодательства и бюджетные средства, выделяемые на борьбу с преступностью и на содержание ОВД. Характер воздействия — системность, повторяемость, длительность во времени.

Ведущей задачей ОВД является активная поддержка и защита осуществляемых в обществе преобразований: в экономической сфере — развитие и укрепление рыночных отношений. В экономической области перед ОВД поставлены задачи нейтрализации угроз экономической безопасности, борьбы с криминальными проявлениями в экономической сфере и организованной преступностью⁹.

В Постановлении Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. предусмотрен перечень мер по предот-

вращению угроз экономической безопасности Российской Федерации и перечень федеральных органов исполнительной власти, ответственных за их разработку.¹⁰ Данным нормативным актом на ОВД возлагается задача выявления и устранения причин, приводящих к криминализации общества и хозяйственной деятельности. И это не случайно, поскольку самой серьезной угрозой экономической безопасности страны, а также хозяйствующих субъектов, является криминализация хозяйственной деятельности, вызванная ростом безработицы, сращиванием части чиновников государственных органов с организованной преступностью, возможностью доступа криминальных структур к управлению определенной частью производства, ослаблением системы государственного контроля и т. д.

Рассматривая территориальные ОВД как систему в общем виде, можно выделить четыре уровня управления:

— МВД Российской Федерации (центральный аппарат; департаменты);

— ГУВД Федеральных округов (службы и подразделения);

— МВД, УВД (ГУВД) субъектов Российской Федерации;

— городские и районные отделы (управления) внутренних дел, линейные органы внутренних дел на транспорте, включая входящие в ГРОВД территориальные отделы милиции.

Совокупность служб и подразделений, входящих в систему ОВД выявляет горизонтально-функциональную структуру, представленную отраслевыми, функциональными и штабными подразделениями, и вертикально-организационную структуру, характеризующую подразделения по уровням управления.

В настоящее время в системе ОВД существует три основных типа организационных структур управления:

1) линейный (характеризуется построением структуры подразделений и должностей по принципу прямого подчинения, т. е. полной централизации управления);

2) функциональный (характеризуется передачей прав линейного руководства нескольким нижестоящим субъектам управления, каждый из которых осуществляет его по одной из специализированных функций, т. е. объект управления имеют несколько функциональных руководителей);

3) смешанный.

¹⁰ См.: О первоочередных мерах по реализации Государственной стратегии экономической безопасности Российской Федерации (Основных положений), одобренной Указом Президента РФ от 29 апреля 1996 г. № 608: Постановление Правительства РФ от 27 декабря 1996 г. № 1569 // СЗ РФ, 1997. — № 2. — Ст.240.

⁷ См.: Указ Президента РФ от 18 июля 1996 г. № 1039 «Об утверждении положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации» / Документ утратил силу; Приказ МВД России от 4 декабря 2006 г. № 987 «О документационном обеспечении управления в системе органов внутренних дел Российской Федерации»; Приказ МВД России от 26 июля 2006 г. № 580 «Об утверждении инструкции по обеспечению особого контроля в системе органов внутренних дел Российской Федерации».

⁸ См.: Приказ МВД России от 20 марта 1996 г. № 145 «О Концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России».

⁹ См.: Есипов В.М. Криминализация экономических отношений в России: Монография. М.: МИ МВД России, 2001. — С.96-97.

ОВД принадлежит особая роль в борьбе с экономическими преступлениями и обеспечении экономической безопасности. Проведенный нами анализ деятельности основных служб и подразделений ОВД выявил их воздействие на обеспечение экономической безопасности государства как непосредственно, так и опосредованно.

Непосредственное воздействие оказывает деятельность по:

— борьбе с экономической и налоговой преступностью (предупреждение, пресечение и раскрытие этих преступлений);

— расследованию экономических и налоговых преступлений (дознание и предварительное следствие);

— охране собственности.

Опосредованное воздействие на обеспечение экономической безопасности оказывает деятельность ОВД по:

— обеспечению общественного порядка как необходимого условия обеспечения экономической безопасности предприятия (создание условий для нормального труда и отдыха людей; создание и поддержание обстановки спокойствия и безопасности в общественных местах; обеспечение бесперебойной деятельности учреждений и организаций);

— борьбе с нарушениями общественного порядка (с правонарушениями; преступлениями — их предупреждение, пресечение и раскрытие, что способствует установлению нормальных общественных отношений в сфере экономической безопасности);

— расследованию иных преступлений, причиняющих материальный ущерб государству и хозяйствующим субъектам (дознание и предварительное следствие).

К перечисленным выше видам деятельности следует добавить функции подразделений собственной безопасности ОВД, которые борются с нарушениями законности со стороны сотрудников ОВД. Так как коррупционные преступления со стороны сотрудников ОВД сопровождаются значительными издержками потерпевших от них лиц, налогоплательщиков и организаций, следовательно, дорого обходятся государству, можно сделать вывод о непосредственном воздействии подобной деятельности на экономическую безопасность государства.

Ведущее место среди подразделений ОВД, участвующих в обеспечении экономической безопасности, занимает криминальная милиция. Ежегодно она выявляет и расследует более 300 тыс. преступлений экономической направленности.

Основными задачами подразделений криминальной милиции в сфере обеспечения экономической безопасности государства являются:

— изучение и анализ состояния преступности в сфере экономики, факторов ее обуславливающих,

прогнозирование развития криминогенной ситуации;

— разработка предложений руководству МВД и субъекта Федерации об установлении приоритетных направлений деятельности подразделений по борьбе с экономическими преступлениями;

— разработка и исполнение программ, комплексных планов, целевых операций и других мер, направленных на активизацию борьбы с преступностью в сфере экономики;

— защита иностранных и отечественных инвестиций от преступных посягательств;

— выявление фактов взяточничества в органах государственной власти;

— осуществление оперативно-розыскных мероприятий по возмещению материального ущерба по расследуемым уголовным делам;

— формирование и ведение справочно-информационных фондов и учетов, необходимых для осуществления возложенных на Главное управление и его территориальные подразделения задач.

— непосредственное осуществление оперативно-розыскной и профилактической работы на приоритетных направлениях борьбы с экономическими преступлениями в сфере:

а) финансово-кредитных отношений;

б) защиты бюджетных средств;

в) экспортно-импортных операций (особенно с сырьевыми ресурсами);

г) топливно-энергетического комплекса;

д) приватизации государственной и муниципальной собственности;

е) оборота подакцизных товаров.

Служба милиции общественной безопасности, несмотря на сугубо специфические обязанности, при определенных условиях способствует предупреждению экономических преступлений, и, следовательно, обеспечению экономической безопасности. По роду своей деятельности сотрудники этой службы вступают в контакт с большим количеством граждан, в процессе которого, а также самостоятельного визуального изучения могут получать самую различную информацию о возникновении условий, способствующих совершению преступлений, о признаках уже совершающихся преступлений, о лицах, готовящихся к преступным деяниям.

Своевременное выявление и предотвращение преступлений и правонарушений подразделениями милиции общественной безопасности, а также привлечение виновных к ответственности способствует укреплению правопорядка в экономической сфере, и оказывает благоприятное воздействие на экономическую безопасность личности, общества и государства. Эффективность работы подразделений ОВД снижается, когда разны-

ми видами деятельности руководят сотрудники, чьим основным интересом является личный интерес, а не успехи в борьбе с преступностью. Данное различие мотивов между начальником и исполнителем приводит к поведению, при котором личные цели преобладают над целями подразделения ОВД. Обладая ценной информацией, исполнитель может прибегнуть к злоупотреблениям в личных целях, совершая противоправные акты, коррупционные сделки¹¹.

Следует обратить внимание на то, что вместе с растущими тенденциями экономизации коррупции, в пореформенный период развития государства произошло превращение коррупции в самостоятельную внутреннюю проблему функционирования и деятельности ОВД (см. ниже рис. 1).

Коррупционные услуги существующие в ОВД, регулируется спросом и предложением. Предложение коррупционных услуг исходит от сотрудников, имеющих возможность распоряжаться не принадлежащим им имуществом, служебными полномочиями и готовых превысить свои полномочия (злоупотребить) на определенных условиях: либо напрямую, либо через посредников. В свою очередь, спрос на коррупционные услуги создается домашними хозяйствами и фирмами, которым необходима коррупционная услуга для реализации своих интересов¹². Таким образом, субъекты и носители общественных отношений в сфере борьбы с преступностью и коррупцией — правоохранительные органы государства, существенное место среди которых занимают ОВД, которые ныне сами поражены коррупцией (см. табл. 1, диаграмму 1 и приложение 5).

Удалось выявить наиболее распространенные и широко применяемые типичные способы получения сотрудниками милиции личной выгоды с использованием своего служебного положения¹³:

1. Получение денежного вознаграждения за вынесение постановлений об отказе в возбуждении уголовного дела по несуществующим (незарегистрированным) материалам, связанным с утерей, кражей документов, застрахованного имущества; по факту утери и (или) кражи документов для лиц, не являющихся гражданами РФ и (или) не имеющих регистрации; при наличии в действиях лица состава преступления.

11 См.: Сатаров Г.А. Антикоррупционная политика. — М.: 2004. — С. 176, 184.

12 См.: Морозова Н.О. Социально-экономический анализ коррупции в регионе: автореферат канд... экон. наук. по специальности 08.00.01. — М.: 2007. — С.10.

13 См.: Коррупция в милиции Татарстана. Причины. Масштаб. Схемы. — Казань: Правозащитный Центр г. Казани, 2003. — 56 с.

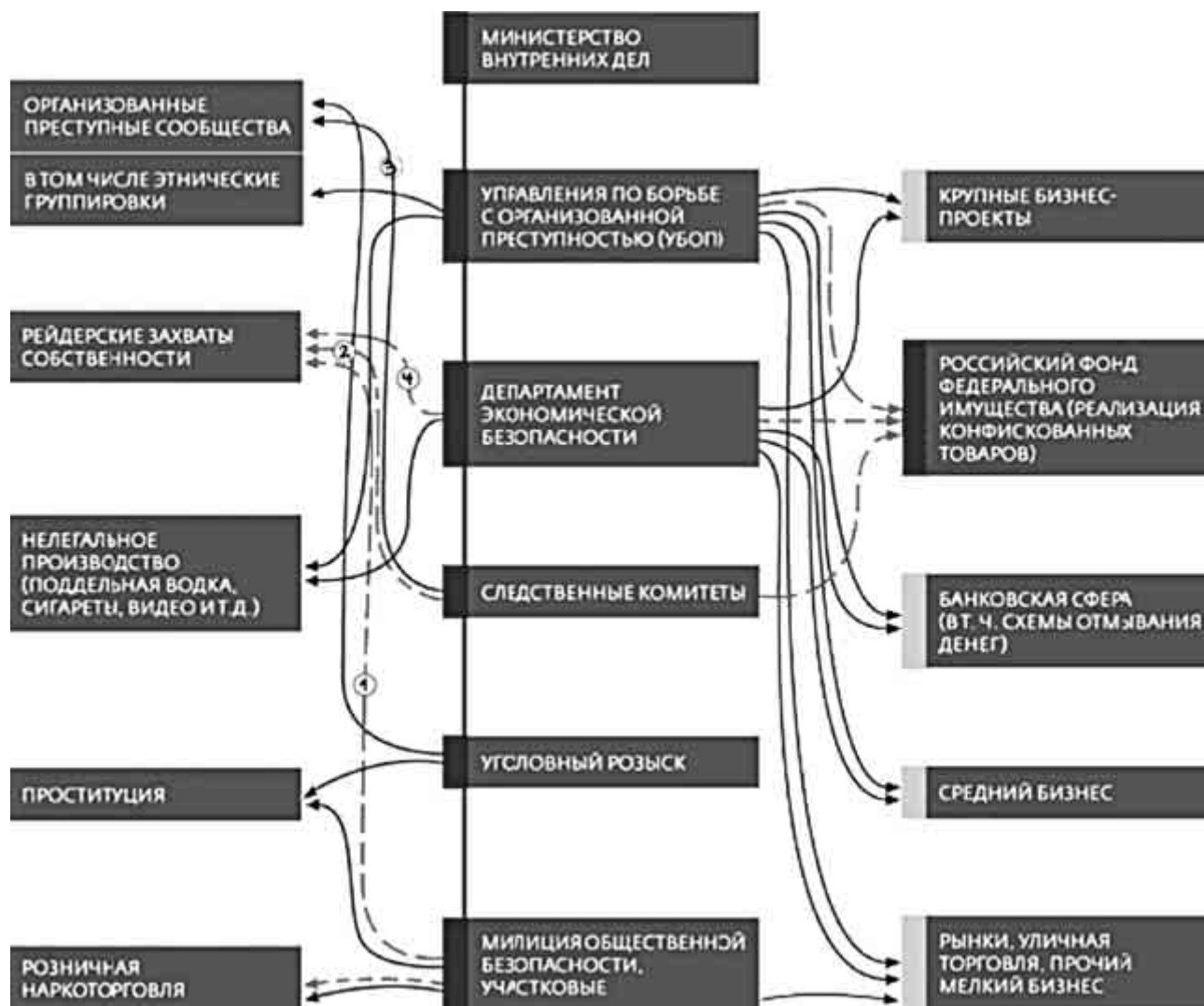
Таблица 1.

Коррупционные связи сотрудников органов внутренних дел:
1. Взаимодействие с физическими лицами не нарушающими закон, но желающими получить выгоду, помощь, информацию и т. д. — (физ. лица — обыватели).
2. Взаимодействие с физическими лицами преступной среды, неформалами (правонарушители без образования преступных групп, сообществ) — (физ. лица — правонарушители).
3. Взаимодействие с ОГ, ОПС, (в т. ч. оформленными как юр. лицо) и т. д. — (физ. и юр. лица являющиеся организованными преступными группами, сообществами, в т. ч. «вор в законе»).
4. Взаимодействие с юридическими лицами не являющимися ОПС, но желающими получить выгоду, помощь, информацию и т. д. (юр. лица — различные хозяйствующие субъекты).
5. Взаимодействие внутри служебного коллектива, с руководством подразделения, с вышестоящим (контролирующими) руководством ОВД с целью получения протекции, личной выгоды, по карьеристским мотивам (звания, должности, награды, оказания медицинских услуг, услуги организации отдыха, поступления в ВУЗы и др.), образование ОГ, ОПС. — (физ. лица — сотрудники МВД и юр. лица — различные организации (фонды) созданные «под крышей» сотрудниками ОВД).
6. Взаимодействие с представителями или организованными группами других государственных органов (Прокуратуры, ФСБ, ФСО, МО, Суд и др.) с целью получения протекции, личной выгоды, карьеристские мотивы (звания, должности, награды и др.), образование ОГ, ОПС. — (физ. лица — сотрудники правоохранительных органов и юр. лица — организации (фонды) созданные сотрудниками правоохранительных органов).

2. Незаконные подработки в коммерческих организациях в качестве сотрудников служб безопасности.

3. Получение денег за организацию милицейской «крыши» коммерческим организациям, частным предпринимателям от посягательств преступных группировок, для решения проблем, возникающих у «подкрышных» предпринимателей с сотрудниками милиции и другими правоохранительными органами.

4. Получение денег за решение проблем с милицией, специально созданных самими же сотрудниками (см. ниже рис. 2).



Условные обозначения к рис. 1: — — — — — непосредственное участие; - - - - - крышевание;
 1. сбор информации о собственниках;
 2. возбуждение заказных уголовных дел;
 3. прекращение уголовного преследования.

Рис. 1¹⁴. Подразделения ОВД, подверженные коррупции.

5. Незаконная реализация изъятых предметов, вещественных доказательств.

6. Предоставление частным лицам информации, установленной через базы данных ИЦ (информационных центров) МВД.

7. Получение денег от подозреваемых и заинтересованных лиц за сбор материалов на предварительном этапе для возбуждения уголовного дела с целью последующей переквалификации реальных преступлений с более тяжких на менее тяжкие.

8. В качестве «крыши» коммерческой организа-

ции создание ряда проблем для конкурирующих организаций.

9. Получение денег за решение вопросов, проблем с органами следствия, дознания, другими службами ОВД на основе личных контактов, знакомств, родства.

10. Получение денег с лиц, занимающихся незаконной предпринимательской деятельностью, работающих на территории, обслуживаемой данными сотрудниками.

11. Получение денег с лиц девиантного поведения (проститутки, наркоманы). Такой способ получения денег, как правило, не является взаимовыгодным и носит характер грабежа либо вымогательства.

14 См. Дятликович В. Менты на крыше // Журнал «Русский репортер» — 2007., — №17 (017).



Рис. 2. Схема «компьютерного бизнеса» милиции ¹⁵.

12. Используя служебные полномочия, получение материального вознаграждения за предоставление заинтересованным лицам услуг, как, например, розыск пропавших людей, имущества, наблюдение за интересующими людьми, организациями, при отсутствии законных оснований, в частности, зарегистрированного в установленном порядке проверочного материала.

13. Получение денежного вознаграждения за принятие выгодных взяткодателю процессуальных решений (вынесение постановления об отказе в возбуждении уголовного дела или прекращение уголовного дела, при явном наличии в действиях лица состава преступления; избрание более мягкой меры пресечения; переквалификация действий на менее тяжкие).

14. Получение денежного вознаграждения от адвокатов за предоставление им клиентов.

15. Прокручивание денежных средств, полученных в качестве залогового обязательства либо изъятых по уголовному делу.

16. Получение личной материальной выгоды за сокрытие информации о каком-либо преступлении или правонарушении, выявленной в ходе расследования уголовного дела.

17. За денежное вознаграждение предоставление заинтересованным лицам сведений, имеющих в уголовном деле (например, адреса потерпевших и (или) свидетелей).

По данным пресс-службы ГУВД г. Москвы, за правонарушения, граничащие с коррупцией, в 2006 г. привлечены к дисциплинарной ответственности 2 тыс. руководителей на уровне начальников территориальных органов внутренних дел. Со своих должностей снято 25 % руководителей территориальных органов внутренних дел¹⁶.

Среди сотрудников оперативных подразделений (БЭП; УР; и т.д.) коррупционное поведение, обусловленное получением взятки, заключается в основном в следующем:

- активном прикрытии («крышевании») деятельности преступных группировок, снабжении их информацией о мерах ОВД до момента изобличения преступников;
- предоставлении за вознаграждение служебной или иной информации в интересах преступных сообществ;
- консультировании преступной деятельности;
- невмешательстве или прикрытии совершаемых преступлений;
- обучении преступным навыкам; предоставлении оружия, боеприпасов, снаряжения, специальной техники;
- негласном содействии «развалу» уголовных дел, вынесению оправдательных либо необъективно мягких судебных приговоров;
- «активных» действиях по «уводу» от ответ-

15 См. там же.

16 См.: Новый коррупционный скандал в московском ГУВД // Коммерсантъ. — 2007. — 11 июня.

Диаграмма 1.

Распространенность законных и незаконных способов получения дополнительных доходов по оценкам сотрудников милиции разных подразделений (% от числа опрошенных).



ственности лиц совершивших преступления или попавших в поле зрения правоохранительных органов и др.

В подразделениях милиции общественной безопасности (УУМ; ППС и т.д.) характерными коррупционными действиями являются:

- сокрытие фактов нарушения общественного порядка и недоставление правонарушителей для принятия мер в органы внутренних дел;
- осуществление общего покровительства коммерческой деятельности, укрытие фактов нарушений правил торговли, незаконного предпринимательства и занятий бизнесом, а также необоснованные притязания к работникам торговли;
- освобождение от административной ответственности, содействие в возвращении изъятых для проверки документов и грузов;
- содействие в переправке ненадлежащим образом оформленных грузов и товаров без лицензий через КПП таможенной системы России;
- сокрытие фактов хищений с объектов;
- осуществление незаконной охранной деятельности преступных структур, особенно в сфере торговли и др.

Следователи и лица, производящие дознание могут совершать следующие характерные коррумпированные действия:

- незаконное прекращение возбужденных уголовных дел;

- возбуждение «заказных» (по воле заинтересованных лиц) или «липовых» (обвинение невиновных) уголовных дел;

- неправомерный отказ в возбуждении уголовных дел;

- необоснованное изменение меры пресечения в отношении подозреваемых лиц, равно как и вызванное необходимостью;

- переквалификация совершенных преступных деяний на менее тяжкие с целью смягчения наказаний;

- устранение в процессе следствия (дознания) отягчающих признаков преступления;

- продажа информации по уголовным делам и ставшей известной по делам оперативных разработок;

- неправомерное снятие ранее наложенного ареста на имущество, а также ареста на ценные бумаги;

- посредничество между подследственными и работниками прокуратуры, судьями в получении взятки;

- выдача фиктивных документов о якобы находящемся в розыске транспортном средстве для получения страховых выплат и др.

По приблизительным оценкам экспертов, сотрудники ГИБДД получают около миллиарда долларов взяток с водителей — нарушителей или с тех, кого они обвинили безосновательно. Кроме того, в стране уже сформировалась и успешно действует техноло-

гия профессиональных провокаторов взяток¹⁷.

Корруптивное поведение сотрудников ГИБДД¹⁸ (ГАИ) заключается в следующем :

- использовании служебного положения для оказания услуг коммерческим и предпринимательским структурам в приобретении грузового и специализированного транспорта;
- выдаче удостоверений на право управления автотранспортом лицам, не прошедшим обучение;
- регистрации и выдаче техпаспортов на автотранспорт, приобретенный в нарушение установленных правил, похищенный у владельцев и объявленный в розыск;
- оформлении документов на замену кузовов, агрегатов и узлов транспортных средств;
- не привлечение к установленной законом ответственности нарушителей правил дорожного движения;
- беспрепятственном пропуске и сопровождении документально не оформленных, а также оформленных с нарушениями грузов;
- выдаче оригинальных или поддельных спецталонов, спецномеров, разрешений на проезд в зоны ограничения;
- необоснованных претензиях к водителям, коммерсантам и лицам, сопровождающим грузы и др.

В подразделениях лицензионно-разрешительной работы вымогательство (получение) взятки может быть обусловлено:

- обслуживанием юридических и физических лиц, в частности при осуществлении контроля за их деятельностью, а также при выдаче разрешений, лицензий, регистрационной документации и т.д.;
- умышленным затягиванием срока рассмотрения и оформления документов на выдачу лицензии (например, на перевозку оружия и боеприпасов) и др.

В тыловых подразделениях ОВД за взятки наиболее часто совершаются следующие действия:

- лоббирование интересов коммерческих структур при заключении хозяйственных договоров на поставку товарно-материальных ценностей и проведение строительных работ;

17 См.: Взятка на живца. В борьбе с коррупцией на дорогах чаще страдают водители, чем гаишники // Российская газета. — 2008. — 18 июля.

18 Интересные данные недавно представила Генеральная прокуратура России по проведенной проверке ГИБДД. В ходе проверки в 1 кв. 2007 г. выявлено 44 тыс. фактов нарушений действующего законодательства. По фактам нарушения законодательства в отношении сотрудников ГИБДД возбуждено порядка 700 уголовных дел. Решения и постановления, вынесенные должностными лицами органов ГИБДД, зачастую не соответствовали требованиям законов — более 16 тыс. таких решений были опротестованы прокуратурой. Свыше 1,5 тыс. руководителей Госавтоинспекции наказаны в дисциплинарном порядке.

- необоснованное завышение расходов бюджетных средств, хищения, поставка некачественных товаров и др.

Миллионеры конвойных подразделений оказывают следующие услуги арестованным и подсудимым:

- впускают их родственников в изоляторы временного содержания и в комнаты для содержания подсудимых в судах;
- по запискам арестованных получают у их родственников деньги и ценные вещи;
- проносят в ИВС и из него записки, продукты питания спиртные напитки, наркотические средства и сильнодействующие медицинские препараты, деньги, ценности и др.

Кроме того, в настоящее время прослеживается тенденция повышенной подверженности коррупции финансово-экономических подразделений ОВД¹⁹. Типичными способами совершения нарушений (коррупционного характера) использования бюджетных средств являются:

1. Хищения денежных средств учетно-финансовыми работниками с помощью перечисления денежных средств без подтверждающих документов и выдачи денег по незаконно оформленным кассовым ордерам. Подобные факты хищений денежных средств вскрыты в УВД по Хабаровскому краю в 2007 г., где в результате причинен ущерб в сумме 12,9 млн руб.

2. Неоприходование в кассу денежных средств, полученных по чекам из банковских учреждений, а также списания денежных средств по кассе без подтверждения первичными документами главным бухгалтером. Подобные факты вскрыты в ОВД по муниципальному образованию Новоорского района УВД по Оренбургской области в 2007 г. на общую сумму 0,1 млн руб.

3. Неосуществление своевременных и полных отчетов по расходованию денежных средств, выдаваемых в подотчет на приобретение бензина, запасных частей, хозяйственных и расходных материалов, командировочные расходы.

4. Несдача в кассу подразделения остатков подотчетных средств. Неосуществление бухгалтерией в полном объеме учета расчетов по подотчетным суммам. Выдача авансов без полного отчета по ранее выданному авансу. Последствиями подобного явилась недостача денежных средств в ОВД по г. Великий Устюг и Великоустюгскому УВД по Вологодской области на сумму 1,4 млн руб.

Типичные нарушения финансово-хозяйственной деятельности в подразделениях органов внутренних дел:

19 См.: Котов Н.В. Результативность использования бюджетных средств в финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел. // Экономический вестник МВД России, 2008. — № 1. — С.15

а) нарушения, связанные с размещением заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг: в части формирования комиссий по проведению торгов исключительно из числа специалистов, прошедших профессиональную переподготовку или повышение квалификации; ведения реестров закупок без заключения госконтрактов; отсутствие в конкурсной документации на заключение договоров информации о стоимости используемых в работе запасных частей и материалов: заключение договора на поставку товара, работ, услуг без проведения конкурса либо до его проведения; не проведение проверки на наличие у участников конкурса задолженности по уплате налогов и иным платежам в бюджет. Заключение договоров без проведения запроса котировок (конкурсов), что квалифицируется как неэффективное использование бюджетных средств (ст. 34 БК РФ). В 2007 г. такие нарушения установлены в МВД по Республике Ингушетия, МВД по Республике Мордовия, МВД по Республике Хакасия, ГУВД по Краснодарскому краю, ГУВД по Ростовской области, УВД по Ивановской области;

б) нарушения установленного порядка выплаты денежного довольствия, заработной платы, пособий и компенсаций, приводящие к переплатам или недоплатам денежных средств;

в) завышения объемов строительных работ подрядным организациям и как следствие излишняя оплата. Излишне оплачено в ГУВД по Свердловской области — 16,2 млн руб., УВД по Томской области — 3,1 млн руб., ГУВД по Новосибирской области — 1,4 млн руб., УВД по Ивановской области — 1,4 млн руб.;

г) нарушения, связанные с учетом основных средств и материальных запасов: акты приема-передачи основных средств и материальных запасов не содержат необходимых реквизитов, даты и подписи членов комиссии, даты утверждения руководителем учреждения и подписи главного бухгалтера об открытии инвентарной карточки на объект основных средств.

5. Нарушения при оформлении хранения материальных средств подразделений.

Наиболее распространенными латентными злоупотреблениями сотрудников ОВД являются:

- сбор служебной информации в интересах юридических и физических лиц;
- вмешательство в финансово-хозяйственную деятельность предприятий и гражданские правоотношения;
- лоббирование интересов отдельных предпринимательских структур;
- вмешательство в ход расследования уголовных дел, а также в процессы административного, гражданского и уголовного судопроизводства;

• предъявление поддельных отчетных командировочных документов и др.

Таким образом, произошла институционализация экономической активности сотрудников ОВД. Она (эта активность) стала уже привычной для самих сотрудников, руководителей разного ранга правоохранительной сферы, руководителей органов исполнительной и законодательной власти, населения страны. Дополнительные заработки (подработки), получаемые массовыми группами милиции — младшим, средним и старшим составом в целом по России, составляли 300 млн долл. США в год. Другая существенная составляющая — это торговля. По некоторым данным, ею заняты от 10 до 20 % сотрудников МВД. Власть закрывает глаза на активную экономическую деятельность работников ОВД, на их участие в рыночной деятельности. Сотрудники милиции получили свободу зарабатывать, используя свои специфические профессиональные ресурсы²⁰.

Пресечение указанных деяний со стороны сотрудников ОВД является приоритетным направлением деятельности ПСБ, руководства подразделений ОВД, инспекций по личному составу, контрольно-ревизионных подразделений, контрольно-профилактических подразделений ГИБДД, сотрудников ФСБ России (управление «М»)²¹ и прокуратуры.

Анализ практической деятельности по противодействию коррупции в системе МВД России показывает, что 60 % преступлений коррупционной направленности выявляется самим Министерством, которое проводит жесткую политику в отношении выявления и пресечения коррупции в ОВД. Подразделения собственной безопасности МВД России нередко выявляют случаи круговой поруки, пособничества правонарушителям и попытки внедрения в ОВД представителей криминальных структур.

Коррупцированные сотрудники милиции, оказывающие содействие организованным преступным формированиям, в целях недопущения выявления и пресечения своей противоправной деятельности используют все возможности и средства организованных преступных групп для оказания давления на сотрудников ПСБ. За последние годы резко возросло противодействие оперативно-розыскным мероприятиям, проводимым подразделениями собственной безопасности. Криминальные структуры, к сожалению

20 См.: Косалс Л.Я. Дисфункциональные рынки в условиях российской трансформации (на примере рынка милицейских услуг). См. источник в Интернете: [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.management.edu.ru/db/msg/205873.html>, свободный. Загл. с экрана. Дата обращения 05.02.09.

21 См.: По системе и функциям ФСБ см. источники в Источники [Электронный ресурс] Режим доступа: www.fsb.ru и www.agentura.ru свободный. Загл. с экрана. Дата обращения 05.02.09.

нию, имеют возможность незаконно осуществлять техническую разведку и контрразведку, проводить аудио- и видеозапись с использованием новейших технических средств, с целью шантажа или подкупа сотрудников ОВД. Эти факторы, обуславливают, во-первых, необходимость соблюдения всех предусмотренных мер конспирации, во-вторых, необходимость приоритетного технического оснащения УСБ (ОСБ) современной спецтехникой.

Самыми коррумпированными россияне считают тех, кто и призван бороться с коррупцией сотрудников ОВД. Таковы результаты опроса, проведенного в июне — сентябре 2007 г. национальным отделением Gallup International по заказу международной общественной организации Transparency International. Изучение практики противодействия коррупции в ОВД позволяет выделить формы коррупции в рассматриваемой сфере государственной службы:

1. Стабильно сложившиеся коррупционные отношения, выраженные в участие сотрудников ОВД в распределении прибыли коммерческих организаций. Периодически передаваемая сумма взяток позволяет нейтрализовать возможную правоохранительную деятельность, способную вмешиваться в бизнес коммерческих структур.

2. Избирательные коррупционные отношения. Получая систематические взятки, сотрудники милиции не препятствуют противоправной деятельности отдельных лиц или групп, например, торговле в неустановленных местах или непринятие предусмотренных законодательством мер коррумпированными сотрудниками милиции к сбыткам наркотических средств и психотропных веществ, а также поборы с нищих и бродяг. Коррупционная зависимость побуждает сотрудников милиции оберегать правонарушителей.

3. Получение взяток с лиц, совершивших конкретные преступления или административные правонарушения в процессе привлечения их к соответствующему виду юридической ответственности.

4. Скрытно коррумпированное сотрудничество сотрудников милиции с частными детективными и охранными структурами, а также получение незаконного вознаграждения за выполнение своих должностных обязанностей от потерпевших, например, за розыск угнанной автомашины и иного имущества.

5. Сбор информации о конкурирующих коммерческих организациях в ходе осуществления оперативно-розыскной деятельности в интересах отдельных физических и юридических лиц и др.

Сафронов А.Д. выделяет семь видов коррупции, характерных для работников милиции²²:

1. «Коорупционный симбиоз» — стабильные, традиционно сложившиеся коорупционные отношения.

2. «Избирательный коорупционный патернализм» — получая систематические взятки, сотрудники милиции не препятствуют противоправной деятельности различных групп (например, занятых игорным бизнесом, держателей публичных домов и т.п.).

3. «Получение взяток с лиц, совершивших конкретные правонарушения».

4. «Антинормативная оперативно-поисковая деятельность», иногда шантаж.

5. «Скрытно-коорупционное сотрудничество с негосударственными охранно-сыскными службами».

6. «Совершение преступлений корыстного характера с использованием элементов служебного положения».

7. «Коррупционная зависимость».

Появился даже своего рода прейскурант на коорупционные услуги, имеющие место в ОВД (см. ниже табл. 2).

Конкретным примером коорупции является процент дачи и получения взяток сотрудниками ОВД. Среди взяткополучателей наибольший процент составляют сотрудники правоохранительных органов — 72 %. Наиболее коррумпированными являются подразделения МВД (63,4%), органы налоговой службы (12,5 %), таможни (11,2 %), прокуратуры (8 %).

Из числа лиц, привлеченных к уголовной ответственности, наибольший процент составляют оперуполномоченные (различных подразделений ОВД) (28,3 %), следователи (25,8 %), инспекторы (ГИБДД, таможни, пожарной охраны и др.) — 20,1 %, руководители подразделений ОВД (17,3 %).

Сотрудники подразделений по борьбе с организованной преступностью лидируют по таким видам, как собиране платы с торговцев — 38 % опрошенных (при среднем значении — 24 %); продажа информации — 19 % (при среднем значении 7 %); услуги по прекращению или приостановлению дел — 35 % (при среднем значении 19 %). Зато в этих подразделениях работники значительно меньше занимаются, например, извозом — 14 % опрошенных (при среднем — 26 %). Различен в разных подразделениях и характер получения дополнительных доходов. Как видно сотрудники подразделений по борьбе с организованной преступностью и следствия, то есть те, кто напрямую имеет дело с криминальными структурами, в большей степени используют незаконные способы получения денег, чем законные. Вместе с тем работники, имеющие дело с населением, обладают возможностью получать дополнительные доходы более законными способами.

22 См.: Сафронов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. — М.: Юнити-Дана, 2003. — С. 28.

Таблица 2²³. Рейтинг милицейских взяток.

	Сельский отдел милиции	Городской ОМ	УВД области	УВД края	УВД республики	УВД Санкт-Петербурга	УВД Москвы	Центральный аппарат МВД
1. Закрывать уголовное дело	300 – 2000 руб.	5000 – 20 тыс. руб.	2 тыс. – 100 тыс. долл.	5 тыс. – 150 тыс. долл.	10 тыс. – 200 тыс. долл.	5 тыс. – 250 тыс. долл.	10 тыс. – 300 тыс. долл.	10 тыс. – 500 тыс. долл.
2. Освободить преступника	1000 – 2000 руб.	2000 – 3000 руб.	3 тыс. – 100 тыс. долл.	5 тыс. – 100 тыс. долл.	3 тыс. – 150 тыс. долл.	10 тыс. – 200 тыс. долл.	от 200 тыс. долл.	от 500 тыс. долл.
3. Подделать документы	50 – 300 руб.	100 – 2000 руб.	50 – 100 долл.	100 – 1000 долл.	1000 – 2500 долл.	1000 – 4 тыс. долл.	1000 – 7 тыс. долл.	5 тыс. – 10 тыс. долл.
4. Продать информацию криминалу	от 800 руб.	от 2,5 тыс. руб.	от 200 долл.	от 200 долл.	от 200 долл.	3 тыс. – 10 тыс. долл.	5 тыс. – 10 тыс. долл.	100 – 200 долл. в день
5. Обеспечить «крышу» коммерсантам	от 50 долл.	от 1000 долл.	от 1000 долл.	от 2000 долл.	от 2000 долл.	2000 – 5 тыс. долл.	3 тыс. долл., вхождение в бизнес	5 тыс. долл.
6. Дать разрешение на мелкую торговлю	от 100 руб.	100 – 500 руб.	от 500 руб.	500 – 1000 руб.	500 – 1000 руб.	от 1000 руб.	от 1000 руб.	
7. Продать должность	от 50 долл.	от 1000 долл.	1000 – 100 тыс. долл.	5 тыс. – 200 тыс. долл.	от 20 тыс. долл.	от 50 тыс. долл.	250 тыс. долл.	от 250 тыс. долл.
8. Отпустить хулигана	50 руб.	100 – 300 руб.	100 – 300 руб.	100 – 300 руб.	от 200 руб.	200 – 500 руб.	1 тыс. – 2 тыс. долл.	
9. «Простить» отсутствие регистрации	20 руб.	от 50 руб.	от 50 руб.	от 50 руб.	от 50 руб.	50 – 100 руб.	100 руб.	
10. Выбивание долгов	40 – 50 процентов от суммы долга							

23 См.: Менты без грима // Комсомольская правда, 10 декабря 2002 г.

Так, по итогам 2006 г. индекс количества выявленных правонарушителей²⁴ в расчете на одну тысячу сотрудников личного состава органов внутренних дел составил в среднем по России 28,8 и был превышен в 39 МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации. В 2007 г. данный индекс в среднем по России составил 40,32 и был превышен в 40 МВД, ГУВД, УВД по субъектам РФ. ОВД не могут сдерживать ежегодный рост преступности, а местами стали источником таковой.

Однако при всей наглядности данного индикатора этот критерий оценки имеет свои слабые стороны, которые определены латентностью реальных масштабов коррупционной преступности в ОВД. Подсчитать реальную величину — процент коррупции в России — довольно тяжело. Поэтому проще взглянуть на данную проблему через масштабы коррупции в ОВД. Мы предлагаем оценивать угрозу коррупции государству по состоянию коррупции в правоохранительных органах (органах призванных бороться с коррупцией), а в частности в ОВД.

Мы предлагаем расчет *Коррупционной пораженности (специальный индекс IC_S)* — показатель коррупционной пораженности в ОВД, характеризующийся отношением числа служащих, выявленных в связи с совершением коррупционных правонарушений в течение определенного периода на определенной территории, к общему числу служащих такой службы, органа (подразделения органа) или аппарата. Рассчитывается по формуле:

$$IC_S = \frac{m_{CS}}{M},$$

где m_{cs} — число служащих, выявленных в связи с совершением коррупционных правонарушений в течение определенного периода на определенной территории²⁵.

Численность личного состава ОВД значительно меньше общего числа населения, но личный состав также пропорционально распределен (размещен) на территории страны, как и всё население. Сотрудники ОВД испытывают те же проблемы и сталкиваются с типичными для населения сложностями, потому как являются неотделимой его частью. Еще одной важной особенностью данного индикатора будет то,

что сотрудники ОВД призваны бороться с преступностью, а в частности с проявлениями коррупции в обществе. Данная задача усиливает меру ответственности сотрудников и обостряет приоритеты борьбы с коррупцией. Мы полагаем, что наличие положительно растущей динамики коррупционной преступности среди сотрудников ОВД за последние несколько лет (см. диаграммы 2²⁶ и рис. 3²⁷, приложение 1), свидетельствует о наличии общего поражения данным явлением всех общественных институтов государственной власти и общества в целом, слабость и неэффективность существующего организационно-экономического механизма противодействия коррупции.

Сотрудники ОВД имеют конкурентные преимущества по сравнению со всеми другими субъектами. Эти преимущества носят двойной характер. Прежде всего, как работники государственного органа, они обладают дополнительными возможностями, начиная от служебной формы, доступом к информации (в том числе — коммерческой) и др.

«Бизнесмены в погонах» получают при прочих равных условиях дополнительную прибыль от своей деловой активности, большую, чем другие участники рынка. Такое неравенство деформирует рыночные отношения в целом, поскольку сотрудники стараются зарабатывать больше других потому, что они принадлежат к определенному государственному ведомству (с помощью прибыли от коррупции), которое должно предоставлять бесплатные услуги для всего населения.

Для успеха в бизнесе, при этом, нужно иметь не столько предпринимательские таланты, сколько входить в определенные государственные структуры или иметь в них связи, что самым депрессивным образом сказывается на развитии российского рынка и экономики в целом. Кроме того, сотрудники ОВД как участники рынка обладают одним уникальным ресурсом, который не имеют все остальные, а именно — силовым ресурсом, этот ресурс стал применяться в частных интересах. Злоупотребление силовым ресурсом также самым пагубным образом сказалось на формировании российской рыночной системы. Оно оказалось очень далеким от эталонов современного цивилизованного рынка, в рамках которого споры и конфликты разрешаются в суде.

Сформировалось чрезвычайно большое расслоение внутри милицейской иерархической системы. В ней можно выделить две значительные группы. Пер-

24 Индекс (коэффициент) криминальной пораженности ОВД используется для сравнения уровня преступности среди различных категорий сотрудников ОВД (по должностному положению, по принадлежности к различным подразделениям системы МВД России, по сроку службы в ОВД и т.п.). Индекс пораженности равен количеству лиц, совершивших преступления, деленному на общее число сотрудников данной группы и умноженному на 1000.

25 См.: Максимов С.В. Коррупция; Закон; Ответственность. — М.: ЮрИнфоР, 2008. — С. 141.

26 См.: Состояние работы с кадрами ОВД Российской Федерации за 2006 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2007 г. — 84 с.

27 См.: Верещагин В.А. Профилактика правонарушений подразделениями собственной безопасности МВД России: Пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 2008. — С. 6-10.

Диаграмма 2. Сравнительная динамика нарушений дисциплины, законности и преступлений, допущенных сотрудниками (удельный вес на 1000 л.с.)

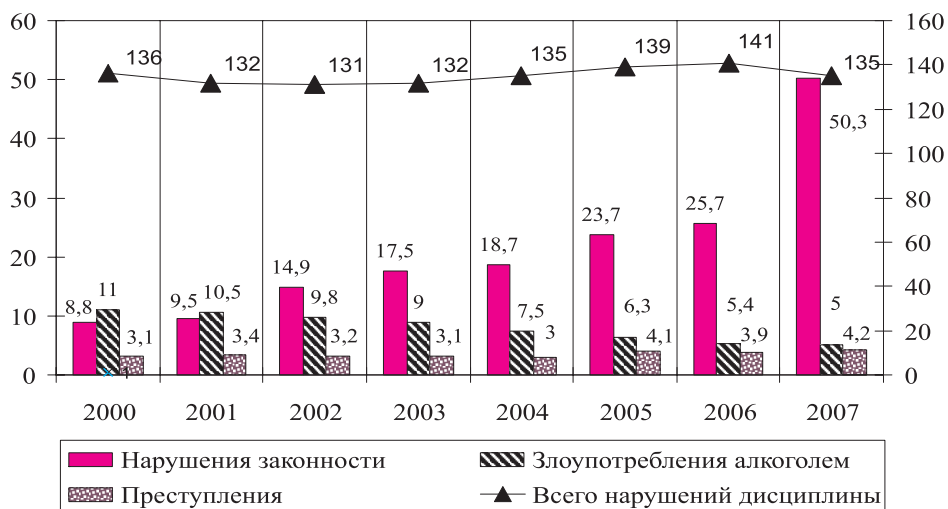
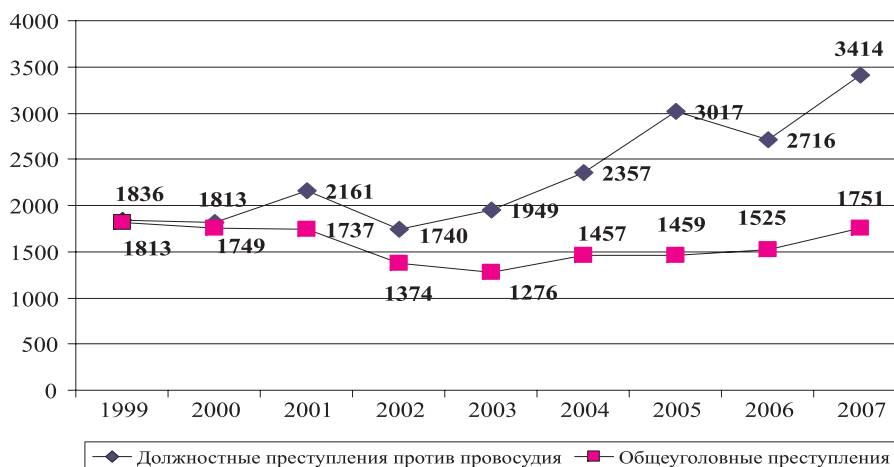


Рисунок 3. Динамика численности сотрудников МВД России, привлеченных к ответственности за преступления.



вая — это те работники милиции, которые выступают на рынке труда в качестве наемных работников, для которых экономическая деятельность состоит в мелких подработках в качестве сторожей или охранников, водителей или т. п. К этой категории относится большинство сотрудников, стремящихся к выживанию в условиях малой оплаты труда. Другая категория — это «бизнесмены в погонах», которые с помощью своей должности осуществляют предпринимательскую деятельность, зачастую весьма масштабную. Для них экономическая деятельность — это отнюдь не средство выживания, а инструмент получения предпринимательского дохода.

Вовлеченность сотрудников в рынок имеет важные политические последствия. Во-первых, фактически, сотрудники ОВД имеют высокую степень ав-

тономии от других ветвей власти, так как они имеют возможность «зарабатывать» сами, и государство является далеко не единственным и не главным источником их денежного содержания. Во-вторых, произошла спонтанная приватизация правоохранительных органов, стало возможным управление ими определенными частными группировками, которые, соответственно, определяют кадровые назначения, продвижение по службе, уровень реальных доходов, и, возможно, политику в сфере охраны порядка. Произошел экономический захват функций ОВД и подчинение их частным интересам. Коррупцированные сотрудники реализуют свои полномочия в угоду заинтересованных лиц, совершая различного рода правонарушения. К примеру, следует сказать об участии сотрудников ОВД в ставших популярными кри-

минальных силовых захватах, так называемых «рейдерских» акциях (см. ниже табл. 3).

Статистические данные, представленные на этом рисунке, свидетельствуют, что граждане претерпевают рейдерские атаки, но ответственность за рейдерство фактически отсутствует при его значительном экономическом ущербе для общества.

Коррупционная деятельность высшего и среднего управленческого звена ОВД представляет верхушечную коррупцию, которая охватывает и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы приказов, госзаказы, подряды, выдача лицензий, распоряжение выделяемыми средствами, денежными фондами, материально-техническим обеспечением, заказы на привлечение к уголовной и иной ответственности, помощь в оформлении документов для изменения форм собственности и т.п.). Низовая коррупция в ОВД распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием сотрудников и граждан (штрафы, регистрации, предоставление различного рода служебной информации и т.п.).

Таблица 3. Безнаказанность рейдерства²⁸.

Обращений в правоохранительные органы о попытках рейдерства	857
Возбуждено уголовных дел	143
Расследовано и материалы направлены в суд	5
Арестовано за совершение преступлений	6

Когда сотрудник ОВД дает взятку своему начальнику за то, что последний покрывает коррупционные действия взяткодателя, — это «вертикальная» коррупция («оборотни в погонах» — термин вошел в обиход в 2003 г.). Она является связующим звеном между «верхушечной» и «низовой» коррупцией. Опасность данного, в переходе из стадии разрозненных деяний отдельных правонарушителей в стадию укоренившихся деяний организованных преступных групп.

Статистика, приводимая в ежегодных докладах на коллегии МВД России, свидетельствует о том, что коррупция в ОВД имеет положительную тенденцию (см. ниже табл. 4 и приложение 4), продолжают факты нецелевого расходования бюджетных средств.

Экономизация коррупции в системе ОВД вызвала следующие негативные последствия экономического характера:

— Расширяются границы теневой экономики. Уменьшаются налоговые поступления, расхищаются

бюджетные средства, происходит нецелевое их расходование, дефицит средств. Обострение социальных проблем из-за невыполнения бюджетных обязательств по выплате зарплат, компенсаций.

— Неэффективно работают механизмы конкуренции из-за экономических выгод коррупционеров, чем понижается эффективность рынка.

— Повышаются цены за счет коррупционных расходов. Граждане терпят убытки как потребители и налогоплательщики. Ослабевает поток инвестиций (см. приложение 3), большие средства уходят на компании противодействия коррупции и др.

— Уровень общей и экономической преступности продолжает расти, закрепилось и увеличивается резкое имущественное неравенство, бедность большей части населения. Коррупция подстегивает несправедливое и неправомерное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения.

— В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед преступностью, облаченной властными функциями, и перед лицом власти. Происходит сращивание преступности и власти.

— Активное участие сотрудников ОВД в рыночных отношениях по предоставлению неформальных и коррупционных услуг, как побочная деятельность сотрудников ОВД стимулирующая всеобщую коррупцию.

— Неуважение, дискредитация права как основного инструмента регулирования жизни государства и общества.

— Выделяемые из бюджета средства на заказы по изготовлению специальной техники для подразделений ОВД на оборонные предприятия недостаточны или не поступают вообще, уходя в западные компании.

— Моральный дух личного состава подразделений ОВД ослабляется по причине неверия в коррумпированных вышестоящих командиров и начальников, строящих себе особняки и собственное благополучие в целом за счет бюджетных средств, «административного ресурса» и поборов.

Исходя из взаимозависимости коррупции и теневой экономики, изменения величины государственного вмешательства в экономику, государству следует обеспечивать защиту правоотношений, выявлять нарушения законности, но вмешиваться в рамках дозволенного, дабы не увеличить масштабы коррупции в ОВД. Необходимо продолжить совместную работу юристов и экономистов над дальнейшим развитием организационно-экономического механизма противодействия коррупции, в том числе и в ОВД.

Следует продолжать контролировать и отслеживать не только преступления сотрудников и преступное расходование бюджетных средств, но и от-

28 См.: Дятликович В. Менты на крыше // Журнал «Русский репортер» — 2007., — №17 (017).

Таблица 4²⁹. Динамика привлеченных к ответственности сотрудников подразделений системы МВД России выглядит следующим образом.

Подразделения / службы	Динамика за 2005-2006 гг., %	Всего привлечено к ответственности сотрудников ОВД (единиц)			
		2006 г.	2005 г.	2004 г.	2003 г.
ОВД на режимных объектах	- 18,9	97	119	162	44
Паспортно-визовые	- 62,3	107	284	247	143
По борьбе с организованной преступностью	- 6,4	190	203	195	117
Вневедомственная охрана	+ 2,2	463	453	387	309
ГИБДД	+ 21,0	2803	2316	1803	1468
Хозяйственные	+ 4,7	135	129	114	96
Руководящий состав ОВД	+ 1,4	639	630	452	401
По борьбе с экономическими преступлениями	+ 20,1	1366	1137	770	686
Дежурные части	- 2,0	1818	1855	1637	1484
Уголовный розыск	- 8,4	3739	4082	3246	3047
По обеспечению общественного порядка	+ 9,8	14071	12813	9341	8999
Следствие	- 9,1	3603	3303	2622	2660
ОВД на транспорте	- 2,1	228	233	286	336
По борьбе с незаконным оборотом наркотиков	- 18,9	43	53	50	192
Образовательные учреждения МВД России	+ 362,5	37	8	7	20
ВСЕГО	+ 7,0	30 605	28 592	22 022	20 622

ражать результативность профилактики традиционной преступности, должно использование бюджетных средств по каждому бюджетному году и при завершении определенных проектов и программ. Это будет прямо характеризовать состояние экономической безопасности системы ОВД и возможность коррупционных актов в данной области.

Итак, коррумпированность правоохранительных органов и коррумпированность ОВД в частности способствует укреплению организованных преступных групп, под патронажем коррумпированных чиновников и теневого предпринимателей.

²⁹ По данным ГИАЦ МВД России. Для сравнения: согласно внутренней статистике МВД СССР за 1979-1989 гг., то есть за 11 лет, было зарегистрировано 9,8 тысячи нарушений законности (в РСФСР).

Социально-экономическая составляющая деэкономизации коррупции в органах внутренних дел

В соответствии с Федеральным законом РФ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» на сотрудника органов внутренних дел распространяются ограничения, запреты и обязанности, установленные Федеральным законом «О противодействии коррупции» и статьями 17, 18 и 20 Федерального закона от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», за исключением ограничений, запретов и обязанностей, препятствующих выполнению сотрудником ОВД обязанностей по осуществле-

нию оперативно-розыскной деятельности. Установление таких исключений и определение сотрудников ОВД, в отношении которых применяются данные исключения, в каждом отдельном случае осуществляются в порядке, устанавливаемом нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Исследуя проблему социально-экономического обеспечения сотрудников ОВД, следует отметить, что столь сложный и обширный предмет изучения затрагивает каждого сотрудника и работника МВД России, а потому достоин отдельного исследования. Не раскрывая общих социально-экономических гарантий всей системы государственной службы, остановим наше внимание на отличительных моментах социально-экономического обеспечения сотрудников ОВД в рамках предмета нашего исследования.

Важнейшими функциями экономики и ее институтов в формировании и реализации организационно-экономического механизма борьбы с коррупцией являются: финансовая, методологическая, регулятивная, онтологическая, кумулятивно-закрепительная, официально-формализующая, правоохранительная, организующе-мобилизующая и предметно-деятельная, мировоззренческая, воспитательная, а также нравственная и идеологическая функции.

Механизм борьбы с коррупцией предполагает наличие соответствующих государственно-административных органов, то есть субъектов борьбы с коррупцией, выработку и совершенствование мер репрессивного характера, нацеленных на неуклонное подавление, предотвращение и профилактику коррупционных правонарушений путем формирования надлежащей законодательной и организационно-экономической базы.

В Декларации о полиции Совета Европы, к которой присоединилась Россия, записано, что «...полицейский имеет право на повышенную заработную плату с учетом особых факторов несения службы, таких, как повышенный риск и ненормированный рабочий график». Мы разделяем позицию зависимости состояния и масштабов коррупции от уровня социально-экономического обеспечения сотрудников ОВД, будучи уверенными, что низкий уровень оплаты труда, отсутствие реальной возможности у нуждающихся сотрудников ОВД удовлетворить свои потребности в улучшении материального, жилищного и др. положения способствуют экономизации коррупции в ОВД.

Исследование практики финансирования деятельности правоохранительных органов страны в последние годы позволяет выявить появление положительных тенденций. Бюджет МВД России на 2007 г. по ОВД был утвержден в объеме 203,3 млрд руб. Это на 16 % больше плана 2006 г. Кроме того, на выплату пенсий, пособий и компенсаций пенсионерам МВД России бюджетом предусматривалось 44,3 млрд

руб³⁰. Общие расходы субъектов РФ и муниципальных образований на содержание ОВД в 2007 г. были предусмотрены в сумме 124,5 млрд руб.

Расходы федерального бюджета МВД России в 2008 г. по ОВД составляют 239,8 млрд руб., на пенсионное обеспечение — 51,8 млрд руб. Впервые за последние годы ассигнования, предусмотренные на оплату и хранение горюче-смазочных материалов в рамках гособоронзаказа, обеспечивают минимальную потребность органов внутренних дел в ГСМ (в 2008 г. — 5,2 млрд руб.; в 2007 г. — 4,4 млрд руб., прирост — 18,2 %). В то же время, хотя финансирование подразделений ОВД за три года увеличено на 50 %, и долги только по зарплате сократились на 200,0 млн руб., осталась масса нерешенных проблем недофинансирования.

Так, расходы на оплату проживания в командировках³¹, проезд в отпуск и на компенсацию за вещевое имущество не обеспечивают в полном объеме потребности ОВД. Мы считаем, что необходимо дальнейшее увеличение объемов бюджетного финансирования, чтобы полностью обеспечить расчеты с личным составом по текущему денежному довольствию и проведению намеченных МВД России перспективных оперативно-служебных и организационных мероприятий.

Вместе с тем, анализируя исполнение консолидированного бюджета, нельзя не видеть сокращение расходов на материально-техническое обеспечение местной милиции. Особую озабоченность по-прежнему вызывают долги по денежному довольствию и социальным выплатам личному составу. Сегодня они составляют значительную сумму — более 40 % от общей кредиторской задолженности. Не снята напряженность в коллективах, вызванная различными сроками индексации денежного довольствия по федеральному, региональным и местным бюджетам.

30 См.: Чуракова Е.Д. Денежное довольствие в МВД России: современные подходы // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 1; Щербина А.П. Особенности исполнения федерального бюджета МВД России на 2008 г. и плановый период 2009-2010 гг. // Экономический вестник МВД России, 2008. — № 1. — С. 4.

31 В ходе проверки Росфиннадзором было установлено, что в период с 1 января 2006 года по 30 ноября 2007 г. более 70 сотрудников различных служб УВД Н.Новгорода отчитывались за проживание во время командировок подложными документами, подтверждающими расходы, якобы понесенные ими, по найму гостиниц, а также подложными авансовыми отчетами с данными о периоде, месте и стоимости проживания в гостиницах Новгородской области. В результате указанных действий Федеральному бюджету РФ был причинен ущерб на сумму более 360 тыс. руб. См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.regnum.ru/news/1017509.html>, свободный. Загл. с экрана. Дата обращения 05.02.2009.

Финансово-экономический департамент МВД России (ФЭД МВД России) неоднократно направлял на места указания о принятии необходимых мер по равномерному расходованию средств федерального бюджета. Но в отдельных подразделениях средства федерального бюджета по-прежнему расходуются несвоевременно.

В последнее время практически не снижается сумма выявленных хищений и недостач денежных средств и материальных ценностей, потерь от порчи и разного рода бесхозяйственности. Это свидетельствует о слабой организации профилактической работы в подведомственных подразделениях, неэффективно проводится работа по взысканию ущерба с виновных лиц. Только за три года (с 2004 по 2006 гг.) сумма выявленных недостач и хищений денежных средств и ценностей, потерь от порчи материальных ценностей и других сумм, подлежащих удержанию, возросла в 3,4 раза (с 49,7 до 166,8 млн руб.)³². При этом сумма, взысканная с виновных лиц, не превышает 25 %.

Основными причинами, способствовавшими этим негативным явлениям, стали отсутствие должного контроля со стороны руководителей финансовых служб за работой материально ответственных лиц, подбором кадров, нерегулярное проведение внезапных проверок мест хранения денежных средств и материальных запасов, грубые нарушения Положения о ведении кассовых операций, формальное проведение инвентаризаций.

Общая кредиторская задолженность подразделений Министерства внутренних дел РФ по расчетам с личным составом и поставщиками имущества и услуг за 9 месяцев 2007 г. сократилась более чем на 1/3 по сравнению с началом года. Однако следует отметить, что кредиторская задолженность поставщикам за материальные ценности и услуги сократилась всего на 40 % и составляет внушительную сумму — 2,3 млрд руб. Это свидетельствует о продолжающейся практике принятия отдельными подразделениями расходных обязательств, не обеспеченных финансированием, либо о несвоевременной оплате выставленных счетов за выполненные работы и услуги.

Значительная часть милиции общественной безопасности в соответствии с действующим законодательством содержится за счет бюджетов субъектов РФ и муниципальных образований. Их численность составляет 512,2 тыс. человек с годовыми затрата-

ми на ее содержание около 105,0 млрд руб. Картина финансового состояния этих подразделений зависит от уровня получаемых регионами доходов. Так, московская городская и областная милиция, а также подразделения, расположенные в Республике Алтай, Ханты-Мансийском автономном округе, Чукотском автономном округе, получают из местных бюджетов или больше, или равные суммы с федеральной милицией (в расчете на единицу численности). В депрессивных же регионах не хватает денег даже на зарплату и социальные выплаты милиционерам в полном объеме. К таким регионам относятся Республика Ингушетия, Республика Северная Осетия-Алания, Алтайский край, Новосибирская область. В свете предстоящего реформирования и перевода ОВД на единое финансирование из федерального бюджета важно не допустить сокращения численности местной милиции, снижения уровня ее финансирования и ухудшения материально-технического обеспечения из региональных и местных бюджетов.

Сохраняется дефицит средств на капитальный ремонт служебных помещений, приобретение мебели и другого оборудования вне рамок государственного оборонного заказа. На социально-экономическое положение сотрудников ОВД сильно влияет рост цен сверх запланированного уровня инфляции. Одновременно переведены в денежное довольствие отдельные, ранее предоставлявшиеся льготы, гарантии и компенсации: по уплате налогов на имущество физических лиц, на доходы физических лиц, земельного налога, по оплате жилья, коммунальных услуг, телефона, доплата взамен пенсии, бесплатный проезд общественным транспортом и т. д.

Продолжается подача многочисленных исков из-за недостаточно проработанной законодательной базы по выплатам личному составу гарантий и компенсаций. В 2007 г. продолжала оставаться сложной ситуация с задолженностью по выплатам на основании решений судебных органов. Особую озабоченность вызывают иски требования сотрудников ОВД, проходивших службу в особых условиях на территории Северо-Кавказского региона. На 1 января 2007 г. задолженность МВД России по неисполненным исковым документам составляла 11.228,8 млн руб. К 1 октября 2007 г. к подразделениям системы МВД России было предъявлено новых исковых требований на сумму 2.154,4 млн руб. А исполнено всего 58.422 иска на общую сумму 3.289,7 млн руб., в т. ч. за счет средств федерального бюджета — 58.012 исков на сумму 3.276,5 млн руб., за счет средств, полученных из внебюджетных источников, — 410 исков на сумму 13,2 млн руб.

Из общей суммы, взысканной по исполнительным документам 80 % составляют суммы выплат по денежному содержанию и заработной плате, 14 % — суммы по пенсионным спорам.

32 Вопиющие факты хищений денежных средств учетно-финансовыми работниками вскрыты в УВД по Хабаровскому краю, где в результате перечисления денежных средств без подтверждающих документов и выдачи денег по незаконно оформленным кассовым ордерам причинен ущерб в сумме 12,9 млн руб. См.: Котов Н.В. Результативность использования бюджетных средств в финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел // Экономический вестник МВД России, 2008. — №1. — С. 47-51.

В процессе реформирования системы финансирования и социально-экономического обеспечения граждан России сотрудники милиции лишились следующих льгот и гарантий:

1. Сотрудники милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте не будут теперь бесплатно обеспечиваться жилой площадью соответствующими транспортными организациями.

2. Местные органы власти лишены права продавать сотрудникам милиции квартиры за 50 % их стоимости.

3. Сотрудники ОВД, прослужившие в милиции не менее 20 лет, после увольнения в запас или отставку лишены права купить жилье на льготных условиях.

4. Сотрудники милиции теперь не имеют права на бесплатную установку домашнего телефона.

5. 50 %-ная льгота при оплате мест в детских дошкольных учреждениях, школах-интернатах для детей сотрудников милиции заменена пособием, размеры которого определяются главой МВД³³.

6. Сотрудники милиции лишены права на бесплатный проезд в общественном транспорте вне рамок служебной надобности.

Касаясь истории вопроса оплаты труда сотрудников, необходимо заметить, что с 1995 по 2001 гг. произошло двукратное отставание роста денежного довольствия от роста потребительских цен, и проблема реформирования денежного довольствия приобрела особую актуальность в рамках общего реформирования федеральных органов исполнительной власти. Принятые в соответствии с Федеральным законом от 30.06.02 № 78-ФЗ³⁴ «О денежном довольствии сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, других выплатах этим сотрудникам и условиях пере-

вода отдельных категорий сотрудников федеральных органов налоговой полиции и таможенных органов РФ на иные условия службы (работы)» меры установили взаимосвязанную систему должностных окладов государственных служащих и соответствие окладов по специальным званиям надбавкам за квалификационный разряд (классный чин) служащих. При этом денежное довольствие сотрудников в среднем на 20 % превышает денежное содержание служащих, что также незначительно изменило материальное положение сотрудников ОВД.

Этим Федеральным законом закреплен единый для правоохранительных органов подход, регулирующий вопросы денежного довольствия. В системе МВД России имеются две категории работников бюджетной сферы и соответственно действуют две системы оплаты труда этих работников. К первой относятся работники, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки, ко второй — работники аппаратов органов внутренних дел, следственных подразделений и централизованных бухгалтерий, оплата труда которых осуществляется в соответствии Постановлением Правительства РФ от 30.12.2000 № 1027 (ред. от 26.02.2006 см.: Собрание законодательства РФ, 08.01.2001, № 2, ст. 179,)³⁵.

Денежное довольствие сотрудников состоит из оклада по штатной должности (должностного оклада) и оклада по специальному званию (см. табл. 3), которые составляют оклад денежного содержания, или денежное содержание; процентной надбавки за выслугу лет; процентной надбавки за ученую степень и ученое звание; иных дополнительных выплат, устанавливаемых законодательством РФ, Президентом РФ³⁶, Правительством РФ, а в пределах выделенных

33 С 1 января 2008 г. вступил в силу приказ МВД России от 06.11.2007 № 974 «О пособии сотрудникам милиции на содержание детей, посещающих государственные и муниципальные детские дошкольные учреждения» // См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 51, от 17.12.2007. Издание приказа позволило расширить круг лиц, которые смогут воспользоваться правом на получение пособия на детей, посещающих государственные и муниципальные дошкольные учреждения. Приказ устанавливает выплату пособия сотрудникам милиции на содержание детей (лиц, находящихся на иждивении), посещающих государственные и муниципальные детские дошкольные учреждения, в размере разницы между платой, взимаемой с родителей за содержание детей в государственных и муниципальных детских дошкольных учреждениях, и установленной в п. 1 ст. 52.2 Закона РФ от 10.07.1992 № 3266-1 «Об образовании» компенсацией части родительской платы.

34 В соответствии с данным законом в отношении денежного довольствия сотрудников ОВД должны применяться нормы денежного довольствия, предусмотренные для военнослужащих // См.: Собрание законодательства РФ, 08.07.2002, № 27, ст. 2620.

35 См.: Приказ МВД России от 2 марта 2001 г. № 245 «О мерах по реализации Постановления Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. № 1027» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 15, 09.04.2001; Приказ МВД России от 22 января 1993 г. № 25 О мерах по выполнению Постановления Правительства РФ от 3 января 1993 г. № 2 // Документ опубликован не был; Приказ МВД России от 22 марта 2003 г. № 185 (в ред. от 21.11.2007) «Об утверждении инструкции о выплате отдельным категориям работников ОВД и гражданского персонала ВВ МВД России единовременного денежного вознаграждения за добросовестное выполнение должностных обязанностей по итогам календарного года» // Российская газета, № 77, 22.04.2003.

36 См.: Указ Президента РФ от 30.06.02 № 672 «О денежном довольствии сотрудников ОВД РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы Министерства российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов РФ» // Собрание законодательства РФ, 08.07.2002, № 27, ст. 2677; Поста-

средств — Министром внутренних дел РФ. Размер ежемесячной денежной продовольственной компенсации, которой не пересматривался с 2001 г., перешел в состав регулярно индексируемого денежного содержания³⁷, учитываемого при расчете отдельных дополнительных выплат сотруднику (премий, материальной помощи, единовременного вознаграждения по итогам года), а также выходных пособий и пенсий³⁸.

Единая тарифная сетка, по которой начисляли зарплату бюджетникам более 15 последних лет, уходит в историю, и с 1 декабря 2008 г. почти для трех миллионов федеральных бюджетников вводится новая система оплаты труда³⁹. Зарплата лучших работников может быть увеличена в разы. Особая система оплаты труда будет введена в силовых структурах, предполагается, что руководители силовых ведомств будут самостоятельно распоряжаться фондом оплаты труда при возможности сохранения Единой тарифной сетки⁴⁰.

В соответствии с приказом МВД России от 02.12.04 № 795 «О выплате сотрудникам ОВД еже-

новление Правительства РФ от 04.07.02 № 487 «Об установлении окладов денежного содержания сотрудников ОВД РФ, уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы Министерства РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов РФ»; // Собрание законодательства РФ, 08.07.2002, № 27, ст. 2704; Приказ МВД России от 21.06.03 № 435 «О размерах окладов денежного содержания сотрудников ОВД» // Документ опубликован не был.

37 См.: Федеральный Закон «О внесении изменений в законодательные акты РФ в сфере регулирования вопросов обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти» — № 311-ФЗ от декабря 2007 года. Одновременно постановлением Правительства РФ от 01.12.2007 г. № 837 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, изменении и признании утратившими силу некоторых решений Правительства РФ» с 1 декабря 2007 года повышаются должностные оклады в 1,15 раза и устанавливаются новые оклады по званиям // Собрание законодательства РФ, 10.12.2007, № 50, ст. 6299.

38 См.: Чуракова Е.Д. Ежемесячные процентные надбавки в структуре денежного довольствия сотрудников ОВД // Экономический вестник. — 2008. № 7. С. 40

39 См.: Постановление Правительства РФ от 22 сентября 2007 г. № 605 г. «О введении новых систем оплаты труда работников федеральных бюджетных учреждений и гражданского персонала воинских частей, оплата труда которых осуществляется на основе Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений» // Собрание законодательства РФ, 08.10.2007, № 41, ст. 4893.

40 См.: Смольякова Т. Зарплата без потолка // Российская газета — выпуск № 4701 от 8 июля 2008 г.

месячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы» (См.: Российская газета, № 4, 14.01.2005.) надбавка устанавливается сотрудникам, выполнение служебных обязанностей которых связано с решением задач, требующих высокого уровня профессиональной подготовки, либо сопряжено с напряженным характером и специальным режимом несения службы. С 1 января 2005 г. данная надбавка установлена в размере до 120 % должностного оклада.

С 1 июля 2002 г. надбавка за выслугу лет установлена в следующих размерах: от полугода до 1 года — 5 %; от 1 до 2-х лет — 10 %; от 2 до 5 лет — 25 %; от 5 до 10 лет — 40 %; от 10 до 15 лет — 45 %; от 15 до 20 лет — 50 %; от 20 до 22 лет — 55 %; от 22 до 25 лет — 65 %; 25 лет и более — 70 %⁴¹.

В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.01.05 № 47 и приказом МВД России⁴² от 09.02.05 № 80 в целях недопущения снижения уровня материального обеспечения в связи с переводом натуральных льгот в денежную форму начальникам подразделений, дислоцированных в г. Москве, г. Санкт-Петербурге, Московской и Ленинградской областях, разрешено в пределах ассигнований на денежное довольствие устанавливать с 1 января 2005 г. отдельным сотрудникам надбавку в увеличенных размерах: до 200 % — рядовому и младшему начальствующему составу, до 160 % — среднему и старшему начальствующему составу, до 130 % — высшему начальствующему составу.

Сотрудникам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, установлена надбавка за работу со сведениями, составляющими государ-

41 См.: Постановление Правительства РФ от 23.01.2003 № 43 (ред. от 30.12.2005) «О порядке исчисления выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет к окладу денежного содержания сотрудникам ОВД РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы Министерства российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и таможенных органов РФ» // Собрание законодательства РФ, 27.01.2003, № 4, ст. 339; Приказ МВД РФ от 26.04.2003 № 283 (ред. от 15.11.2005) «О порядке организации работы по исчислению выслуги лет для назначения процентной надбавки за выслугу лет к окладу денежного содержания сотрудникам ОВД РФ» // «Российская газета», № 102, 29.05.2003.

42 См.: Постановление Правительства РФ от 31.01.2005 № 47 «О повышении размера ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы (военной службы) отдельным категориям сотрудников и военнослужащих, проходящих военную службу по контракту» // Собрание законодательства РФ, 07.02.2005, № 6, ст. 461; Приказ МВД РФ от 09.02.2005 № 80 «О выплате отдельным категориям сотрудников ОВД ежемесячной надбавки за сложность, напряженность и специальный режим службы в увеличенных размерах» // Российская газета, № 57, 23.03.2005.

ственную тайну, в зависимости от степени секретности сведений, к которым они имеют доступ⁴³.

Установлена надбавка за ученую степень кандидата и доктора наук соответственно 10 % и 25 %, за ученое звание доцента и профессора - 10 % и 25 % соответственно⁴⁴. Для лиц, которые награждены почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации» или «Заслуженный работник МВД», надбавка составляет 5 % от должностного оклада.

Сотрудникам органов предварительного следствия за службу в указанных органах установлена надбавка от 30 % до 50 % в зависимости от занимаемой должности в соответствии с приказом МВД РФ от 14.02.2006 № 79 «О выплате сотрудникам органов предварительного следствия в системе МВД России ежемесячной надбавки за службу в указанных органах» (См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 12, 20.03.2006).

Сотрудникам устанавливаются ежемесячные процентные надбавки к должностному окладу. Надбавки, доплаты, компенсационные выплаты устанавливаются и изменяются каждому конкретному сотруднику приказом руководителя ОВД, имеющего право назначения на должность. Надбавки руководителям устанавливаются вышестоящим руководителем⁴⁵. Сотрудникам выплачиваются премии за об-

разцовое исполнение служебных обязанностей и разовые премии за выполнение особо сложных и важных заданий, а также единовременное денежное вознаграждение за добросовестное исполнение служебных обязанностей по итогам календарного года в размере не менее 3 окладов денежного содержания в год. Начальники в пределах средств на денежное довольствие имеют право выплачивать повышенное вознаграждение до 1,5 оклада сверх 3 окладов денежного содержания в год сотрудникам, добившимся наиболее высоких показателей по службе, а также лишать вознаграждения сотрудников за упущения по службе и нарушения служебной дисциплины.

Материальная помощь в размере двух окладов денежного содержания ежегодно оказывается, как правило, при уходе в очередной ежегодный отпуск на основании письменного распоряжения начальника либо в иные сроки на основании рапорта сотрудника.

Приказом МВД России от 03.09.03 № 701 (См.: Российская газета, №185, 17.09.2003) участковым (старшим участковым) уполномоченным, помощникам участковых уполномоченных установлена ежемесячная дополнительная выплата за непрерывную службу в указанных должностях в размере от 20 % до 100 %.

Приказом МВД России от 02.04.05 № 233 (См.: Российская газета, № 108, 24.05.2005) сотрудникам отрядов милиции особого назначения в пределах средств на денежное довольствие установлена надбавка за стаж службы: от 5 до 7 лет — 50 %; от 7 до 10 лет - 70 %; от 10 и более — 100 %. Приказом МВД России от 30.04.05 № 337 (См.: Российская газета, № 155, от 19.07.2005) в пределах средств на денежное довольствие установлена такая же надбавка за стаж службы в отрядах милиции специального назначения. С 1 января 2007 г. введена ежемесячная процентная надбавка сотрудникам отрядов милиции особого и специального назначения в размере 50-100 % должностного оклада (приказ МВД России от 26.12.06 № 1087 (См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 9, 26.02.2007). Для командиров ОМОН, ОМСН и их заместителей надбавка установлена в размере 100 % должностного оклада; для командиров и заместителей командиров батальонов, отдельных рот, начальников и заместителей начальников отделов, начальников самостоятельных отделений — 75 % должностного оклада; по остальным должностям — 50 % должностного оклада⁴⁶.

Компенсационные выплаты за работу сверх установленной законом продолжительности рабочего времени, в выходные и праздничные дни, в ночное время производятся только в пределах средств на денежное довольствие в соответствии с п. 13 приказа

43 См.: Постановление Правительства РФ от 18.09.06 № 573 «О предоставлении социальных гарантий гражданам, допущенным к государственной тайне на постоянной основе, и сотрудникам структурных подразделений по защите государственной тайны». Соответствующий приказ МВД России от 13.06.07 № 519 «Об утверждении инструкции о выплате ежемесячных процентных надбавок к должностному окладу (тарифной ставке) сотрудников, федеральных государственных гражданских служащих и работников органов внутренних дел Российской Федерации, допущенных к государственной тайне» вступил в действие с 1 января 2007 г. // Российская газета, № 157, 21.07.2007.

44 См.: Постановление Правительства РФ № 343 от 02.06.06. «Об установлении надбавок за ученую степень и (или) ученое звание сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и военнослужащим, проходящим военную службу по контракту» // Собрание законодательства РФ, 09.06.2006, — № 24, -ст. 2598.

45 Порядок выплаты дополнительных видов денежного довольствия определен постановлением Правительства РФ от 21.01.03 № 33 «О дополнительных выплатах сотрудникам ОВД РФ, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, государственной противопожарной службы Министерства российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, органов по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ и таможенных органов Российской Федерации» и приказом МВД России от 13.03.03 № 155. «О дополнительных выплатах сотрудникам ОВД РФ» // Российская газета, № 72, 15.04.2003.

46 См.: Чуракова Е.Д. Социальные гарантии сотрудников органов внутренних дел // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 12.

МВД России от 30.09.99 № 750 (См.: Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 3, 17.01.2000). Данный пункт фактически не работает, компенсационные выплаты практически не выплачиваются.

С учетом повышений, предусмотренных федеральным бюджетом на 2008-2010 гг., денежное довольствие офицерского состава ОВД районного звена к 2010 г. увеличится до 18,6 тыс. руб., а для рядового состава до 12,4 тыс. руб. Динамика роста денежного довольствия сотрудников⁴⁷ (с учетом всех установленных дополнительных выплат) за период с 2005 г. и на перспективу до 2010 г. такова:

Таблица 5⁴⁸. Денежное довольствие сотрудников ОВД. Данные в тыс. руб.

	2005 г.	2006 г.	01.07 г.	08.07 г.	2008 г.	08.09 г.	01.10 г.
Офицерский состав (старший о/у РОВД)	9,5	10,8	12,0	14,3	16,4	17,5	18,6
Рядовой состав (милиционер ППС)	6,5	7,3	7,9	9,5	10,9	11,7	12,4

Следует отметить, что меры, принимаемые в части увеличения денежного довольствия с помощью различного рода надбавок к окладу в настоящее время еще недостаточны, не всегда эффективны. Как показывают расчеты, не в полной мере выполняется решение Президента РФ о реальном росте доходов сотрудников в период 2006-2008 гг. не менее чем в 1,5 раза. Прогнозируемый реальный прирост даже с учетом законодательно определенных уровней инфляции за этот период составит увеличение не более чем в 1,4 раза.

Анализ темпов роста денежного довольствия сотрудников в период 2005-2010 гг. показывает, что к 2010 г. его средний уровень достигнет 21,0 тыс. руб., т. е. выйдет на уровень прогнозируемой среднемесячной заработной платы по стране (20,8 тыс. руб.). Заметим, что уже на сегодняшний день в г. Москве средний уровень зарплаты составляет около 21,0 тыс. руб. И все же следует заключить, что зарплата

сотрудника до 2010 г. будет неудовлетворительной, а к 2010 г. увеличится лишь номинально, без учета снижения покупательской способности денег. Действующая система процентных надбавок не улучшает материального положения сотрудников.

В настоящее время в денежном довольствии сотрудников учитываются и «монетизированные» льготы и гарантии (в среднем около 30 % денежного довольствия среднестатистического сотрудника). Уровень же денежного довольствия сотрудника должен составлять, по нашему мнению, уже сегодня, как минимум 22,0 тыс. руб. При этом, данный уровень зарплаты не привлечет дополнительные квалифици-

рованные кадры, а лишь на какое-то время удержит работающих сотрудников на рабочем месте, удержит от нарушений трудовой дисциплины и законности. Дополнительным источником повышения благосостояния сотрудников ОВД может стать система специального премирования, которая может быть основана на выплате им премий за счет административных штрафов, а также иного возмещенного государству ущерба (за 2006 г. подразделениями ОВД как администраторами по пополнению доходной части консолидированного бюджета были перечислены в общем 101.918.926 тыс. руб., а в 2007 г. — 84.983.844 тыс. руб. от оказания платных услуг и компенсации затрат государства, штрафы, санкции, возмещение ущерба, государственная пошлина, сборы и др.)⁴⁹.

Действующим законодательством предусмотрены меры по реализации конституционного права сотрудников правоохранительных органов на отдых⁵⁰. Устанавливаются следующие виды отпусков с сохранением денежного содержания: очередной ежегодный (30 календарных дней); краткосрочный; по болезни; каникулярный; в связи с окончанием учебного заведения МВД РФ; дополнительные (за стаж служ-

47 Зарплата полиции в США очень разная и зависит от места работы. Она варьируется от 40 до 90 тыс. долларов в год. В среднем около 60 тысяч долларов. В неё не входят: оплата за работу ночью (3 — 7 %), внеурочные, за выслугу лет. В управлении внутренних расследований полиции Нью-Йорка работает более 540 сотрудников — в три раза больше, чем в управлении СБ московского ГУВД. При этом, количество полицейских и жителей в этих столицах примерно одинаковое. // См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: URL: <http://www.nyc.gov/html/nypd/html/home/home.shtml> и <http://www.police-russia.ru> свободный. Загл. с экрана. Дата обращения 05.02.2009.

48 См.: Чуракова Е.Д. Реформирование денежного довольствия и социальных гарантий сотрудникам ОВД // Экономический вестник МВД России, 2008. — № 3. — С.21.

49 См. Сведения о работе подразделений ОВД по пополнению доходной части консолидированного бюджета за январь — декабрь 2007 г. // ф.598 кн.1 ГИАЦ МВД России

50 См.: Постановление ВС РФ от 23.12.1992 № 4202-1 (ред. от 01.12.2007) «Об утверждении положения о службе в ОВД РФ и текста присяги сотрудника ОВД РФ» ст.45 // Ведомости СНД и ВС РФ, 14.01.1993, № 2, ст. 70; Приказ МВД РФ от 14.12.1999 № 1038 (ред. от 05.05.2006) «Об утверждении инструкции о порядке применения положения о службе в ОВД РФ»//Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти, № 17, 24.04.2000.

бы, исполнение обязанностей во вредных условиях, за особый характер службы, а также награжденным почетным знаком «Заслуженный сотрудник МВД Российской Федерации»). Дополнительный ежегодный оплачиваемый отпуск за стаж службы в ОВД предоставляется: после 10 лет службы — продолжительностью 5 календарных дней; после 15 лет службы — продолжительностью 10 календарных дней; после 20 лет службы — продолжительностью 15 календарных дней. Замена отпуска денежной компенсацией не допускается, кроме случаев увольнения сотрудников ОВД, не использовавших отпуск.

Сотрудники ОВД имеют право на бесплатное медицинское обслуживание (в том числе обеспечение лекарствами) в медицинских учреждениях системы МВД РФ. Законодательством не предусмотрена компенсация затрат на добровольное медицинское страхование. При отсутствии по месту службы или проживания сотрудника медицинских учреждений системы МВД России медицинская помощь ему оказывается беспрепятственно в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения, а расходы по оказанию помощи возмещаются в порядке, установленном постановлением Правительства РФ от 31.12.04 № 911 (См.: Собрание законодательства РФ, 10.01.2005, № 2, ст. 166). При реализации данного права возникают различные сложности. Медицинские учреждения отказывают в обслуживании из-за отсутствия страхового полиса или из-за сложности получения выплат за оказанные медицинские услуги от МВД, а при закрытии больничного листа, открытого не в медицинском учреждении МВД, также возникают проблемы.

Рассматривая заработную плату, особый режим отпуска, медицинское и санитарно-курортное обеспечение, нельзя не затронуть пенсионное обеспечение, которые редко индексируются, т.к. денежное довольствие увеличивают в основном с помощью различных надбавок. В настоящее время отсутствует единый нормативный правовой акт, который бы предусматривал порядок планирования, распределения, выделения и движения денежных средств на пенсионное обеспечение. Условия и порядок финансирования расходов на пенсионное обеспечение сотрудников и военнослужащих регулируются Законом РФ от 12.02.93 № 4468-1 (См.: Ведомости СНД РФ и ВС РФ, 04.03.1993, № 9, ст. 328)⁵¹, Бюджетным кодексом РФ, законами о федеральном бюджете на очередной финансовый год, приказом МВД Рос-

сии от 27.05.05 № 418 (См.: Российская газета, № 155, 19.07.2005), Соглашением МВД России со Сбербанком России о порядке выплаты пенсий, пособий и компенсаций пенсионерам МВД РФ и членам их семей и другими нормативными правовыми актами.

Центры пенсионного обслуживания МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации призваны вести учет начисленных для выплаты пенсий, пособий и компенсаций денежных средств, владеть информацией о ежемесячной потребности денежных средств на эти цели⁵². Для эффективного контроля за расходованием денежных средств, предусмотренных на пенсионное обеспечение пенсионеров МВД России, финансовым и пенсионным подразделениям МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации необходимо более тесно взаимодействовать с учреждениями Сбербанка России и строго вести учет начисленных выплат пенсионерам МВД России.

Мы считаем недостаточным пенсионное обеспечение сотрудников ОВД и рекомендуем его увеличение. Необходимо помнить о том, что расходы на пенсионное обеспечение, как и другие виды расходов МВД России, обязаны носить строго целевой характер и не должны быть использованы на другие цели.

Еще одной из социально-экономических гарантий является возможность удовлетворения потребности в жилище в особом порядке (т. е. не на общих основаниях). Как свидетельствуют исследования, простое увеличение денежного довольствия в 2-3 раза способствует повышению эффективности работы только на 3-4 месяца. Впоследствии происходит снижение эффективности работы⁵³. По нашему мнению, обеспечение доступным и комфортным жильем нуждающихся сотрудников ОВД — необходимое условие привлечения молодых специалистов, а также сохранения на службе опытных сотрудников.

В настоящее время 708 287 семей указанных категорий граждан нуждаются в улучшении жилищных условий, в том числе: 327 423 семьи военнослужащих, сотрудников органов внутренних дел, подлежащих увольнению с военной службы, и приравненных к ним лиц. Целесообразно разработать эффективную систему обеспечения жильем помещениями сотрудников ОВД. При МВД России следовало бы создать специальный жилищный фонд, который бы занимался вопросами строительства и выделения служебного жилья для сотрудников ОВД⁵⁴.

52 См.: Алешина С.А. Функционирование системы ведомственного пенсионного обеспечения // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 12.

53 См.: Профилактика профессиональной деформации личности сотрудника ОВД: Методическое пособие / Под общ. ред. В.М. Бурыкина. М., 2004. С. 9

54 См.: Постановление Правительства РФ от 17.12.2002 № 897 (ред. от 01.10.2004) «Об утверждении типового поло-

51 Пенсии, назначенные в соответствии с данным документом до дня вступления в силу Федерального закона от 01.12.2007 № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти», подлежат пересмотру // Собрание законодательства РФ», 03.12.2007, №49, ст. 6072.

В целях законодательного урегулирования проблемы обеспечения сотрудников милиции жильем должны быть реализованы законопроекты поправок в Закон РФ «О милиции», Жилищный кодекс РФ, а также иные нормативные правовые акты⁵⁵.

Необходимость указанных законопроектов обусловлена тем, что после вступления в силу с 1 марта 2005 г. Жилищного кодекса РФ ряд положений Закона «О милиции» в части обеспечения жильем сотрудников милиции пришли в противоречие с Жилищным кодексом РФ. Сотрудники милиции не отнесены Кодексом к категории граждан, которым жилые помещения предоставляются во внеочередном порядке. Кроме того, ст. 30 Закона «О милиции» установлено, что участковым уполномоченным милиции, нуждающимся в улучшении жилищных условий, жилье должно предоставляться в срок не позднее 6 месяцев с момента вступления в должность. Отметим, что данная норма вступает в противоречие с ЖК РФ. В связи с этим данная норма представляется труднореализуемой.

Необходимо законодательно урегулировать некоторый перечень возможного получения сотрудниками жилых помещений в жилищном фонде РФ или жилищном фонде субъекта РФ на основании договора социального найма жилого помещения, возможность получения жилых помещений в муниципальном жилищном фонде на основании договора социального найма жилого помещения, возможность реализовать свое право на жилище с помощью системы ипотечного кредитования при поддержке государства, возможность приобретения жилого помещения с помощью государственных жилищных сертификатов⁵⁶, получение которых ныне для сотрудни-

жения о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление ОВД, органам ФСБ, органам по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, таможенным органам РФ и ВВ МВД РФ» // Собрание законодательства РФ», 23.12.2002, № 51, ст. 5087; Приказ МВД РФ от 14.12.1999 № 1038 (ред. от 05.05.2006) «Об утверждении инструкции о порядке применения Положения о службе в ОВД РФ» // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти», № 17, 24.04.2000; Приказ МВД РФ от 18.03.2003 № 169 «Об утверждении инструкции о порядке учета нуждающихся в улучшении жилищных условий сотрудников подразделений центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных МВД РФ, и предоставления им жилых помещений» // Российская газета, № 91, 15.05.2003; Приказ МВД РФ от 24.05.2003 № 345 (ред. от 27.07.2004) «Об упорядочении учета лиц, нуждающихся в улучшении жилищных условий, и распределения жилой площади в ОВД» // Российская газета, № 156, 07.08.2003.

55 См.: Титов А.С. Правовые проблемы жилищного обеспечения сотрудников органов внутренних дел // Экономический вестник МВД России. — 2007 г. — № 1.

56 См.: Указ Президента РФ от 28.06.99 № 825 «Вопро-

ков является чрезвычайно усложненным (сами же сертификаты сложно обменять на удовлетворяющее потребности жилье).

Необходимо сделать общедоступной для нуждающихся в улучшении жилищных условий возможность реализации права получения беспроцентных ссуд на индивидуальное и кооперативное жилищное строительство, право на получение безвозмездной финансовой помощи в соответствии с Инструкцией о порядке оказания безвозмездной финансовой помощи сотрудникам ОВД по оплате стоимости кооперативного жилья и погашению кредита банка на индивидуальное жилищное строительство, утвержденной приказом МВД России от 02.07.02 № 631 (См.: Российская газета», № 149-150, 13.08.2002). В соответствии с этим приказом данная финансовая помощь оказывается сотрудникам, имеющим выслугу безупречной и непрерывной службы в ОВД 10 и более лет в календарном исчислении, не обеспеченным жильем или нуждающимся в улучшении жилищных условий.

Общий объем средств федерального бюджета, направляемых на предоставление субсидий гражданам-участникам подпрограммы «Жилище» в 2006 — 2010 гг., составляет 133.078,53 млн рублей, в том числе:

— 76.273,5 млн рублей — военнослужащим, сотрудникам органов внутренних дел, подлежащим увольнению с военной службы (службы), и приравненным к ним лицам, включая граждан, подлежащих отселению из закрытых военных городков и поселков учреждений с особыми условиями хозяйствования;

Срок действия сертификата — с даты его выдачи, указываемой в сертификате, для граждан-участников подпрограммы составляет 2 месяца, для банков, участвующих в реализации подпрограм-

сы обеспечения жильем увольняемых со службы сотрудников ОВД РФ, государственной противопожарной службы Министерства российской федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, а также граждан, уволенных со службы из указанных органов, службы и учреждений» // Собрание законодательства РФ, 05.07.1999, — № 27, — ст. 3307.

Порядок выпуска государственных жилищных сертификатов и предоставления субсидий сотрудникам милиции осуществляются в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 21.03.2006 № 153 (ред. от 15.10.2007) «О некоторых вопросах реализации подпрограммы «выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 — 2010 годы» (вместе с «Правилами выпуска и реализации государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 — 2010 годы») // СЗ РФ, 27.03.2006, — № 13, — ст. 1405.

Рисунок 4⁵⁸. Влияние коррупции в ОВД на ослабление экономической безопасности и безопасности населения России.



мы, — 9 месяцев. Расчет размера субсидии (кроме граждан, выезжающих из районов Крайнего Севера) производится, исходя из норматива общей площади жилого помещения, установленной для семей разной численности, и норматива стоимости 1 кв. м общей площади жилья по РФ. Заметим, что рыночная стоимость 1 кв. м общей площади жилья по РФ значительно выше.

Необходимо осуществлять дополнительное строительство служебного жилищного фонда. Предоставление жилых помещений из служебного жилищного фонда осуществляется в соответствии с Типовым положением о находящемся в государственной собственности служебном жилищном фонде, переданном в оперативное управление ОВД, утвержденным постановлением Правительства РФ от 17.12.02 № 897 (См.: Собрание законодательства РФ, 23.12.2002, № 51, ст. 5087).

Для использования социального найма как способа решения жилищной проблемы сотрудников ОВД РФ, необходимо принять федеральный закон, которым в число лиц, имеющих право на получение бесплатного жилого помещения в жилищном фонде РФ или жилищном фонде субъекта РФ, должны быть включены сотрудники ОВД РФ. Данным законом должны быть предусмотрены основания и порядок предоставления сотрудникам ОВД РФ жилого помещения на основе договора социального найма. Для реализации права семей погибших (умерших) при осуществлении служебной деятельности сотрудников милиции на обеспечение жилыми помещениями во внеочередном порядке в законопроекте должны предусматриваться соот-

ветствующее положения, вносящее изменение в ч. 2 ст. 57 ЖК РФ.

Таким образом, можно сделать следующие выводы. Проведенное исследование динамики реального роста денежного довольствия сотрудников милиции позволяет считать ее незначительной⁵⁷. Мы полагаем, что при сложившейся неэффективной системе социально-экономических мер, сотрудники вынуждены выживать, используя незаконные источники доходов. Разгул коррупции в обществе нашел свое отражение и в подразделениях ОВД. Неформальные подработки сотрудников в качестве охранников является безобидной верхушкой айсберга бизнес-услуг, оказываемых представителями ОВД. Дефекты трудовой деятельности работников милиции создают условия для роста преступности в обществе, следовательно, для ослабления безопасности населения России (см. рис. 4).

Финансовое обеспечение ОВД является одним из видов ресурсного обеспечения подразделений, и, в условиях рыночной экономики, — наиболее важным видом. Для улучшения финансового состояния, наиболее полного удовлетворения денежными средствами потребностей подразделений ОВД необходимо заботиться об эффективном расходе-

57 См.: Перова С.Н. Современное финансовое положение подразделений МВД России и перспективы федеральных ассигнований на ближайшие годы // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 1.

58 См.: Коленникова О.А. Деформация трудовой деятельности работников милиции как фактор ослабления безопасности населения: автореферат дис. ... канд. экон. наук: 08.00.01 — М., 2001. — 21с.

Таблица 6⁵⁹. Нарушения использования бюджетных средств в финансово-хозяйственной деятельности ОВД. Данные указаны в млн руб.

	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.
Сумма выявленного ущерба из средств выделяемых МВД России*	338,7	604,9	659,2	715,7
(*) Из них средства федерального бюджета	–	–	434,4	497,9
Нецелевые расходы	–	248,4	210,0	210,0
Недостачи и хищения денежных средств и материальных ценностей	–	22,9	32,8	33,9

вании бюджетных ассигнований, об искоренении фактов бесхозяйственности (см. табл. 6 и приложение 2). Налицо явные тенденции роста финансово-хозяйственных нарушений.

1. Экономическая нестабильность, низкий уровень зарплат, ухудшение условий труда, плохая реализация бюджетных программ по обеспечению компенсациями и льготами, жилищным и материальным обеспечением привела к тому, что сотрудники ОВД вынуждены постоянно искать дополнительные источники доходов, как лично для себя, так и спонсоров для осуществления поддержки материальной части подразделения. Это привело к негативному отношению к исполнению служебных обязанностей, которое выражается в высказывании: «как нам платят, так мы и боремся с преступностью». Сегодня, в условиях формирования рыночных отношений, необходимо пересмотреть традиционные подходы. Поэтому, с точки зрения проблем управления, актуальность экономической оценки эффективности деятельности ОВД, в том числе и по обеспечению экономической безопасности, первостепенна.

2. Предпринимательская деятельность сотрудников ОВД отвлекает их от выполнения основных профессиональных обязанностей. Как следствие, основу их деятельности составляет не борьба с преступностью и разработка и совершенствование новых методов данной борьбы, а показатели и отчетность делаются либо на наиболее незащищенных слоях населения, либо путем незаконного задержания граждан и выбивания у них признаний в совершении преступлений насильственными методами. Известны случаи привлечения к ответственности невиновных (сфабрикованные, т. н. «липовые» уголовные дела). Коммерциализация ОВД блокирует борьбу с широкомасштабной коррупцией, про-

цессами сращивания госчиновников других ветвей власти с преступными элементами. Стимулируется расширенное воспроизводство организованной преступности, коррупции в ОВД. Коррупция сотрудников, осуществляемая с использованием служебного положения и статуса госслужащего, позволяет правонарушителям уходить от ответственности, обеспечивая сотрудникам часть криминально нажитых доходов, тем самым, стимулируя дальнейшее развитие криминального бизнеса. Сотрудники ОВД не выполняют законы, действующие в отношении их самих, то есть сами становятся правонарушителями, а значит, государственный механизм исполнения законов в обществе не работает. Получается, что при подобной ситуации возможно любое беззаконие.

Механизм реализации антикоррупционной функции подразделений ОВД работает малоэффективно, так как поражен коррупцией, основной причиной которой стало недофинансирование и недореструктурирование. Малоэффективные увеличения зарплаты не решают назревшую проблему экономизации коррупции в ОВД.

3. Реализуемые до настоящего времени федеральные целевые программы, предусматривающие оказание государственной поддержки в решении жилищной проблемы, предусматривают различные механизмы и формы предоставления субсидий на приобретение жилья. Не все программы смогли обеспечить организацию действенной системы управления процессом предоставления субсидий, а также эффективный контроль за их целевым использованием. На сегодняшний день основной задачей является организация рационального управления процессом предоставления субсидий, создание эффективного контроля за целевым расходованием средств федерального бюджета, проведение мониторинга выполнения программных мероприятий с периодической оценкой результатов. Необходимо обеспечить минимизацию расходов на управление, устранение излишних согласований, введение простой и понят-

59 См.: Состояние работы с кадрами ОВД РФ за 2006 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2007г. — 84 с.

ной системы отчетности и предоставления аналитической информации о ходе реализации программных мероприятий⁶⁰.

4. Исполняя федеральный бюджет в будущем, необходимо обеспечить строгое соответствие с утвержденной бюджетной росписью, добиваясь эффективного и неукоснительно целевого использования бюджетных средств. При этом расходование средств федерального бюджета должно идти равномерно, без образования неиспользованных остатков бюджетных средств, роста кредиторской задолженности и хищений. В ходе формирования проектов и при исполнении бюджетов территорий на последующие годы необходимо вести проработку в органах государственной власти субъектов РФ и местного самоуправления вопросов увеличения расходов на содержание милиции, особенно на ее техническое оснащение, строительство и ремонт зданий.

5. Следует продолжать последовательно осуществлять работы по созданию и внедрению автоматизированной системы управления финансовыми ресурсами (АСУФР) МВД России, что призвано обеспечить соответствие бюджетного процесса в системе МВД России требованиям Бюджетного кодекса России и нормативной базы Минфина России, возможность качественно формировать бюджетную отчетность и своевременно представлять ее в Федеральное казначейство, а также более эффективно управлять финансовыми ресурсами системы МВД России⁶¹.

6. На сегодняшний день должностной оклад и процентные надбавки, предусмотренные для рядового и младшего начальствующего состава, экономически неэффективны, а попросту слишком малы, поэтому слишком высока коррупционная активность среди этой категории. Денежное довольствие сотрудников, занимающих должности старшего и высшего начальствующего состава, имеет более эффективные объемы по сравнению с молодыми коллегами, но уровень ответственности, полномочий, административных ресурсов столь велик, что велик коррупционный соблазн. Заметим, что начальствующим составом становятся спустя годы службы, когда уже

сформировались профессиональные навыки, ценности, жизненная позиция, а иногда возможно и признаки профессиональной деформации. Поэтому, не исправив проблемы профессионального отбора кандидатов и достаточного социально-экономического обеспечения для них, чтобы воспитать и сохранить профессиональное звено и преемственность службы, тяжело будет говорить о решении проблемы коррупции в ОВД.

7. Возможными формами государственной поддержки, оказываемые для приобретения необходимого жилья, могут быть:

- компенсация кредитным организациям снижения процентной ставки по долгосрочному жилищному кредиту за счет бюджетных средств;
- предоставление банкам, осуществляющим жилищное кредитование сотрудников ОВД РФ, государственных гарантий на погашение получаемых кредитов, либо частичное или полное погашение их за счет бюджетных средств.

Высвобождающиеся средства, образующиеся за счет вакантных должностей, в IV квартале каждого последующего года должны быть использованы на материальное стимулирование личного состава в виде дополнительных разовых премий, дифференцируемых в зависимости от результатов службы⁶².

8. Итак, механизм противодействия коррупции в ОВД, содержательной основой которого является совокупность субъектов и организационно-правовых элементов, составляет установленная законом система правовых норм и правоотношений, характеризующих направления, формы, способы, средства и организационно-правовой инструментариий деятельности по осуществлению этой борьбы. Он опирается на организационно-экономический механизм обеспечения противодействия коррупции в ОВД. Слабость организационно-экономического обеспечения ставит под сомнение эффективность противодействия коррупции, за ним кроется противозаконная деятельность сотрудников, направленная на самообогащение, что представляет реальную угрозу экономической безопасности страны и ее гражданам.

Мы полагаем, что ряд согласованных предложений, практических наработок и мер Правового департамента, Финансово-экономического департамента, Департамента собственной безопасности и Департамента кадрового обеспечения МВД России позволят повысить эффективность борьбы с коррупцией в

60 См.: Постановление Правительства РФ от 17.09.2001 № 675 «О федеральной целевой программе «Жилище» на 2002 — 2010 годы» // Собрание законодательства РФ от 24.09.2001, № 39, Ст. 3770.

61 В целях реализации мероприятий по созданию автоматизированной системы управления финансовыми ресурсами (АСУФР) программы МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы ОВД», утвержденной приказом МВД России от 08.06.06 № 420 «Программа МВД России «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы ОВД»» // Организация правовой работы в системе МВД России. Сборник правовых актов и методических документов», том II, М., 2006.

62 См.: Указ Президента РФ от 26.12.06 № 1459 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти» // Собрание законодательства РФ, 01.01.2007, — № 1 (1 ч.), — ст. 202; Приказ МВД России от 13.06.07 № 517 «О мерах по реализации указа Президента РФ от 26 декабря 2006 г. № 1459» // Щит и меч, 2007. — № 32, 30 августа.

рядах ОВД. Данные меры должны учитывать общий накопленный международный опыт и развивать механизм противодействия коррупции в обществе.

Организационно-управленческая составляющая деэкономизации коррупции в органах внутренних дел

Для эффективного противодействия коррупции в ОВД одних только мер, принимаемых в социально-экономической сфере, явно недостаточно. Действия органов государственной власти и управления в этом направлении требуют существенной подпитки в вопросах совершенствования организационно-управленческих основ деэкономизации коррупционных отношений.

Властные структуры в РФ подтвердили свою приверженность к осуществлению курса, направленного на осуществление антикоррупционной реформы. Президентом РФ подписан Указ⁶³ о создании системы противодействия коррупции для устранения причин, ее порождающих, который предусматривает создание Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции. В соответствии с данным Указом предполагается разработка и реализация Национального плана противодействия коррупции.

Основными задачами Совета стали:

- подготовка предложений Президенту РФ, касающихся выработки и реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- координация деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции;
- контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции.

В контексте данного исследования несомненный интерес представляет Указ Президента РФ и Федеральные законы, принятые в целях ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности⁶⁴, в первую оче-

63 См.: Указ Президента РФ № 815 от 19 мая 2008 г. «О мерах по противодействию коррупции».

64 См.: Указ Президента РФ № 797 от 15 мая 2008 г «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности»; ФЗ РФ от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ратификацией Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием ФЗ «О противодействии коррупции»; «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществле-

редь, в сфере малого и среднего предпринимательства. Исполнение данных нормативных актов напрямую повлияет на объем полномочий ОВД, изменит процедуру проверки предпринимательской деятельности. Он предусматривает дальнейшие изменения законодательства, направленные на исключение внепроцессуальных прав ОВД, касающихся проверок деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства, а также возможности составления должностными лицами этих органов протоколов об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности. Предполагается и уменьшение количества необоснованных проверок, зачастую преследующих корыстные цели.

Организационно-управленческий механизм создается и целенаправленно изменяется субъектами управления противодействия коррупции, которые осуществляют регламентацию всей совокупности функций, форм, методов, рычагов и стимулов социального управления, чтобы достичь наибольшей его эффективности в антикоррупционной деятельности общества в данных конкретно-исторических условиях (см. приложение 8). Дальнейшее развитие этого механизма предопределено экономизацией коррупции в обществе, что выявило слабость ОВД и необходимость создания механизма деэкономизации коррупции в ОВД.

Организационно-управленческие элементы являются решающими в содержании механизма деэкономизации коррупции в ОВД и включают в себя: разработку стратегии и тактики противодействия коррупции в ОВД; инициирование, экспертную оценку и правовое сопровождение по предмету ведения ОВД; разработку и издание ведомственных нормативно-правовых актов; расстановку сил, ресурсов и средств; планирование научно-теоретической, научно-исследовательской, организаторской, политиковоспитательной и непосредственно правоохранительной работы; учет, проверку и контроль за исполнением принимаемых решений и эффективностью всей деятельности по противодействию коррупции; подготовку и подбор кадров ОВД; определение характера, пределов, уровня и форм реализации прав и обязанностей субъектов противодействия; установление характера, пределов, уровней и форм юридической ответственности субъектов противодействия коррупции.

Среди организационно-управленческих мер деэкономизации коррупции в ОВД особо выделяется ведом-

нии государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»: ФЗ РФ от 26 декабря 2008 г. № 280-ФЗ; «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части исключения внепроцессуальных прав ОВД РФ, касающихся проверок субъектов предпринимательской деятельности»: ФЗ РФ от 26 декабря 2008 г. № 293-ФЗ // Российская газета от 30 декабря 2008 г. № 4823.

ственный контроль, объединяющий в себе общую антикоррупционную деятельность руководства подразделений, адресную деятельность ПСБ, инспекций по личному составу, контрольно-профилактических подразделений ГИБДД, внутреннего финансового контроля и патриотическое воспитание (см. приложение 6, 7)⁶⁵.

Следовательно, деэкономизация коррупции в ОВД представляет собой сложную систему организационно-экономических отношений и их форм, направленных на обеспечение деятельности уполномоченных субъектов по предупреждению и устранению коррупции в рядах ОВД, опирающуюся на юридические нормы.

Сотрудникам милиции запрещается заниматься любыми видами предпринимательской деятельности и работать по совместительству в организациях⁶⁶. Однако действующих норм, регулирующих отношения, связанные с совместительством в системе МВД, явно не хватает⁶⁷, что способствует различного рода теневой экономической деятельности и злоупотреблениям со стороны сотрудников ОВД. В сложившихся социально-экономических условиях стала нормой коммерческая и иная противозаконная деятельность коррупционной направленности среди сотрудников ОВД. С данной противозаконной деятельностью не справляется ныне существующая совокупность организационно-управленческих мер противодействия коррупции.

Приходится констатировать, что уровень ведомственного контроля во многих подразделениях ОВД снижен вплоть до существования прямой угрозы собственной безопасности ОВД, до дискредитации ОВД в глазах населения. По мнению Ю.А. Тимофеева⁶⁸, собственная безопасность системы ОВД представляет собой состояние защищенности указанной системы, позволяющее ей нормально существовать и функционировать в условиях неблагоприятных внешних и внутренних факторов, направленных на дезорганизацию ее деятельности. Обеспечение (осуществление мер) собственной безопасности Ю.А. Ти-

мофеев определяет как деятельность ОВД, специально созданных подразделений, а также сформированного ими негласного аппарата, направленную на выявление, предупреждение и пресечение правонарушений сотрудников (работников) ОВД, предотвращение проникновения в эти органы лиц, преследующих противоправные цели, организацию государственной защиты личного состава и их близких от преступных посягательств. Антикоррупционные меры являются существенной составляющей собственной безопасности ОВД.

Департамент собственной безопасности (ДСБ⁶⁹) МВД России является самостоятельным структурным подразделением центрального аппарата МВД России. В оперативно-служебной деятельности подчиняется непосредственно Министру внутренних дел РФ. По вопросам оперативно-служебной деятельности общеведомственного характера ДСБ осуществляет руководство территориальными ПСБ.

Одним из основных направлений оперативно-служебной деятельности ДСБ МВД России является обеспечение собственной безопасности центрального аппарата МВД России. Кроме обеспечения безопасности личного состава и членов семей от преступных посягательств, особое внимание уделяется проведению мероприятий, направленных на выявление, предупреждение и раскрытие противоправных деяний коррупционной направленности.

Основные задачи, стоящие перед ДСБ МВД России⁷⁰:

1. Предотвращение проникновения в ОВД и Федеральную миграционную службу (ФМС России) лиц, преследующих противоправные цели.

2. Предупреждение, выявление и пресечение преступлений и коррупционных связей со стороны сотрудников, федеральных государственных служащих, работников ОВД и ФМС России.

3. Обеспечение государственной защиты сотрудников органов внутренних дел и их близких.

4. Обеспечение организационно-правовых, административных, технических и иных мер по защите сведений, составляющих государственную и иную охраняемую законом тайну, а также служебной информации ограниченного доступа.

69 Образован из Главного управления собственной безопасности в ноябре 2004 г. в связи с реорганизацией структуры МВД, проведенной в соответствии с Указом Президента РФ от 05.11.2004 № 1407 (ред. от 17.03.2008) «Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в ОВД РФ, в ФМС, в бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории СНГ и соответствующих этим должностям специальных званий» // Собрание законодательства РФ, 08.11.2004, № 45, ст. 4416.

70 См.: электронный ресурс. Сайт МВД России — URL: <http://www.mvd.ru> Дата обращения 05.02.2009.

65 Заметим, что координация взаимодействия правоохранительных органов с деятельностью органов ФСБ, прокуратуры и других ведомств, направленная на деэкономизацию коррупции в ОВД, требует дополнительного исследования.

66 Согласно Закону РФ от 19 апреля 1991 г. «О милиции» (ст.20), а также Положению о службе в органах внутренних дел (ст.10). См.: Ведомости СНД и ВС РСФСР. — 1991. — № 16. — Ст. 203; Ведомости СНД и ВС РФ. — 1993. — № 2. — Ст. 70.

67 В системе МВД России режим совместительства определен Постановлением Правительства РФ от 23 июля 1993г. № 720 (в ред. от 01.12.2007) «О порядке и условиях службы по совместительству в системе МВД РФ». См.: Собрание актов Президента и Правительства РФ. — 1993. — № 31. — Ст. 2856.

68 См.: Тимофеев Ю.А. Организационно-правовые основы деятельности подразделений собственной безопасности ОВД. Автореф. канд. ... юрид. наук. — М., 2006. — 20 с.

В МВД России сформированы особые оперативно-розыскные бюро № 13 и № 16 (ОРБ № 13, 16). ОРБ № 13 и 16 созданы во исполнение указаний Президента РФ об усилении борьбы с коррупцией и специализируются в первую очередь на этой проблеме. Данные ОРБ подчинены Министру внутренних дел и курируют центральный аппарат, главные управления МВД России.

Подразделениями собственной безопасности в 2004-06 гг. проведено свыше 78 тыс. проверок в отношении сотрудников ОВД. К дисциплинарной и уголовной ответственности привлечено 30,4 тыс. сотрудников ОВД, дано более 13 тыс. рекомендаций о нецелесообразности назначений конкретных лиц на руководящие должности. Свыше 60 % правонарушителей среди сотрудников выявлено подразделениями ОВД самостоятельно. При этом доля участия подразделений собственной безопасности в выявлении правонарушителей в 2006 г. составила 42 % (АППГ -0,4 %) ⁷¹.

В соответствии с приказом МВД России от 21 декабря 2006 г. № 1052 «О ведомственном учете нарушений законности» с 1 января 2007 г. введена в действие новая ведомственная система учета сведений о сотрудниках ОВД, федеральных государственных гражданских служащих и работниках системы МВД России, ФМС России и ее территориальных органов, совершивших правонарушения. ДСБ МВД России совместно с Академией управления МВД России, Московским университетом МВД России и ВНИИ МВД России разработали Концепцию обеспечения собственной безопасности ОВД и ФМС России (приказ МВД России от 22 июня 2007 г. № 555). Концепция отражает качественно новую систему взглядов на организацию и достижение более высокого уровня обеспечения собственной безопасности ОВД. Собственная безопасность ОВД, при этом, определяется как состояние их защищенности от деструктивного и дезорганизующего воздействия со стороны внешних и внутренних угроз, позволяющее обеспечить устойчивость функционирования ОВД в решении возложенных на них задач.

К одной из основных внешних угроз собственной безопасности Концепция относит недостаточный уровень социальной и правовой защищенности сотрудников, что порождает высокий уровень коррупционной предрасположенности (уязвимости) при осуществлении сотрудниками своих полномочий. Мы считаем данную угрозу определяющей остальные внешние угрозы, которые также нельзя недооценивать.

Среди внутренних угроз следует выделить совершаемые уголовно наказуемые деяния и должност-

71 См.: Баранов И.А. О некоторых вопросах организации работы подразделений собственной безопасности по предупреждению, выявлению и пресечению среди сотрудников ОВД преступлений коррупционной направленности. // Вестник МВД России. — М., 2007. — № 6.

ные проступки сотрудников, связанные с нарушением законности, прав и свобод граждан; устойчивые связи с представителями криминальных структур, теневой экономики. Особое внимание привлекает наличие недостатков в проведении конкурсов и аукционов по размещению различного рода заказов, работ, услуг для нужд МВД России, что сигнализирует о возможных нарушениях в финансовой деятельности, нарушениях использования бюджетных средств, носящих коррупционную направленность. Мы полагаем, что остальные из названных в Концепции угроз носят производный характер, что, однако, не снижает степень их опасности.

Одним из принципов обеспечения собственной безопасности ОВД Концепция называет последовательность в реализации антикоррупционной политики государства в деятельности ОВД.

Начиная с 2008 г. ПСБ выполняют свои задачи, учитывая перечень должностей в системе МВД России при назначении на которые необходимо запрашивать рекомендации ПСБ. Выполняя оперативные задания, сотрудники ПСБ должны иметь вкладыши к служебному удостоверению специального образца, а в ряде случаев дополнительное предписание ⁷². Деятельность ПСБ организуется на основе зонального, объектового и линейного принципов оперативного обслуживания. Несмотря на малочисленность ПСБ, трудности с укомплектованием профессионалами, на них возложена ответственная задача по противодействию коррупции в ОВД. Естественно, что обеспечение собственной безопасности не должно быть прерогативой только соответствующих подразделений. Мы считаем, что правонарушения, выявленные непосредственно силами самого органа, не должны влиять отрицательно на общую оценку оперативно-служебной деятельности ОВД. Руководитель органа или подразделения обязан максимально использовать свой властный потенциал для укрепления законности во вверенном ему коллективе. В то же время считаем, что необходимо ввести в практику заслушивание руководителей МВД, ГУВД, УВД по субъектам Федерации, которые допускают существенное снижение уровня законности во вверенных им подразделениях. От уровня состояния законности в служебных коллективах, и от того, как организуют работу в этом направлении руководители подразделений, зависит доверие граждан к ОВД.

Эффективность и результативность деятельности ПСБ по предупреждению, выявлению и пресечению среди сотрудников ОВД преступлений коррупционной направленности напрямую зависит от совершенствования нормативно-правового регулирования оперативно-служебной деятельности ОВД,

72 См.: Приказ МВД России № 999 от 21 ноября 2008 г. / Документ опубликован не был.

поиска и создания действенных рычагов противодействия проникновению коррупционных процессов в систему служебных отношений в коллективах. Обеспечение собственной безопасности нельзя сводить только к изобличению и поимке «оборотней в погонах»⁷³, важно не забывать о необходимости защиты личного состава от давления, угроз и расправы со стороны организованных преступных групп.

В целях укрепления законодательной базы противодействия коррупции в правоохранительных органах необходимо ускорить доработку и принятие федерального закона «О государственной правоохранительной службе в Российской Федерации». Наравне с этим должна совершенствоваться внутриведомственная антикоррупционная система мер.

В 2006 г. 38 % из привлеченных за взяточничество сотрудников ОВД — сотрудники ГИБДД. В ГИБДД (ГАИ) особое положение занимают контрольно-профилактические подразделения, призванные предупреждать, выявлять и пресекать нарушения дисциплины и законности среди сотрудников ОВД, привлекаемых для обеспечения правопорядка и общественной безопасности в сфере дорожного движения, посредством контроля за несением службы, проведения в установленном порядке проверок на основании отработки и реализации оперативной и иной информации, представляющей интерес для осуществления конкретных мероприятий⁷⁴.

Кроме общегосударственного контроля и деятельности ДСБ МВД России в системе МВД России значительную роль играет ведомственный финансовый контроль⁷⁵. Он осуществляется в соответствии с нормативными правовыми актами, регулируемыми государственный финансовый контроль в РФ. Большое значение для практической реализации ведомственного финансового контроля в системе МВД России имеют приказы МВД России, регулирующие рассматриваемые направления деятельности ОВД, в частности, приказ МВД России от 16.08.02 № 740, утвердивший Положение о ведомственном финансовом контроле в системе МВД России.

В МВД России ведомственный финансовый контроль осуществляется специальными структурными подразделениями. До 1996 г. в составе Финансово-экономического управления МВД России финансовым контролем ОВД занимался контрольно-ревизионный отдел. В мае 1996 г. было сформировано Контрольно-

ревизионное управление МВД России, которое подчинялось непосредственно Министру внутренних дел России. Это было обусловлено экономической ситуацией в стране, необходимостью усиления контроля за использованием денежных средств в условиях их дефицита и оказалось вполне оправданным решением. С 2004 г. Контрольно-ревизионное управление выполняет свои функции в составе Организационно-инспекторского департамента МВД России.

В подразделениях ОВД, в МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации, в УВДТ, ОУМ-ТиВС МВД России также имеются контрольно-ревизионные подразделения, которые осуществляют ведомственный контроль.

Цель проведения ведомственного финансового контроля — обеспечение рационального (эффективного) использования материальных и финансовых ресурсов в системе МВД России, профилактика бесхозяйственности, недостач, хищений денежных средств и товарно-материальных ценностей: вооружения, боеприпасов, ценных бумаг, бланков строгой отчетности и другого имущества, приобретаемого за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов РФ, местного бюджета, средств государственных внебюджетных фондов, а также сохранности вещественных доказательств, бесхозного имущества, в т. ч. находок⁷⁶.

76 По результатам инвентаризации 2007 г. установлено, что в ведении подразделений МВД России находится 33,4 тыс. объектов недвижимого имущества общей площадью 20,7 млн кв. м, из которых к федеральной собственности относится 19 тыс. объектов недвижимости общей площадью 12,4 млн кв. м. К собственности субъектов РФ относится 4 тыс. объектов общей площадью 4,3 млн кв.м, к муниципальной собственности — 7,9 тыс. зданий и сооружений общей площадью 3,2 млн кв. м. В реестр федерального имущества в настоящее время внесено 17,3 тыс. объектов недвижимого имущества, относящегося к федеральной собственности, или 91% от общего количества объектов МВД России. Вместе с тем свидетельства о государственной регистрации права на недвижимое имущество получены только на 7,5 тыс. объектов недвижимости. На 8,0 тыс. объектов материалы находятся в стадии оформления.

В ходе проверок Счетной палатой РФ, территориальными управлениями Росимущества и контрольно-ревизионными подразделениями МВД России порядка использования федерального имущества отмечались нарушения в правилах оформления имущественных прав на недвижимое имущество в МВД по Республике Дагестан, ГУВД по Ростовской области и ГУВД по Краснодарскому краю, Свердловской, Иркутской областям, УВД по Курганской, Липецкой областям, по Приморскому краю.

По результатам проверки использования имущества, например, в УВД по Липецкой области территориальным управлением было изъято 2 объекта недвижимости, которые сдавались в аренду сторонним лицам без заключения договора аренды. Проблемы возникали и в УВД по Иркутской области, где были выявлены факты нарушения порядка списания

73 См.: Хинштейн А.Е. Охота на оборотней. — М.: Детектив-Пресс, 2005. — 336 с.

74 См.: Приказ МВД России № 66 от 1 февраля 1999 г. «О совершенствовании деятельности контрольно-профилактических подразделений ГИБДД МВД России».

75 См.: Алешина С.А. Финансовый контроль в системе МВД России. // Экономический Вестник МВД России. — М., 2007. — № 9.

Одной из внутренних служб являются отделения (инспекции) по работе с личным составом кадровых аппаратов УВД, которые были созданы еще в феврале 1924 г. с целью обеспечения профилактики правонарушений среди сотрудников и контроля за дисциплиной и соблюдением законности в служебных коллективах. На сегодняшний день в Департаменте кадрового обеспечения МВД России имеется инспекция по личному составу (ИЛС), которая выполняет задачи по профилактике нарушений служебной дисциплины сотрудниками внутренних дел. ИЛС воссоздана в структуре МВД России на основании Концепции кадровой политики, объявленной приказом МВД России от 11 января 1999 г. № 12, в которой регламентируется деятельность кадровых аппаратов в части организации систематической индивидуально-воспитательной работы в ОВД руководителями всех уровней⁷⁷.

Основными задачами в работе инспекции на сегодняшний день являются: предупреждение и пресечение дисциплинарных проступков и иных противоправных действий, совершаемых личным составом органов внутренних дел; участие в осуществлении контроля за исполнением должностными лицами приказов, инструкций и указаний МВД России, а также мероприятий по укреплению законности и дисциплины в органах внутренних дел; проведение служебных проверок, в том числе по обращениям граждан. Одним из видов профилактической деятельности ИЛС управления является проведение совместно с другими службами рейдов по проверке соблюдения правил эксплуатации и Правил дорожного движения России водителями — сотрудниками ОВД при управлении служебным автотранспортом.

Остается нерешенной проблема дорожно-транспортной дисциплины среди личного состава. Почти на 30 % возросло количество дорожно-транспортных происшествий, произошедших по вине сотрудников (2007 г. — 2747, 2006 г. — 2115, рост на 27,7 %), четвертая часть которых совершена сотрудниками в состоянии алкогольного опьянения (2007 г. — 538, 2006 г. — 515, рост на 4,5 %).

Актуальным направлением является совершенствование воспитательной работы и психологического обеспечения деятельности личного состава. Необходимо продолжать уделять особое внимание работе по воспитанию личного состава ОВД в духе гражданственности, патриотизма, неукоснительного соблюдения законодательных и иных нормативных правовых актов, этических норм, а также выработке

имущества. См.: Чазов А.Г. Учет федерального имущества, находящегося в федеральной и муниципальной собственности // Экономический вестник МВД России. — М., 2008. — № 2. — С. 35.

⁷⁷ См.: Приказ МВД России № 394 от 1999 г., в котором определены задачи и функции инспекции по личному составу (ИЛС), типовое положение об ИЛС.

мер и координации действий, направленных на укрепление законности и служебной дисциплины.

В соответствии с новым Положением об основах организации психологического обеспечения работы с личным составом органов внутренних дел, утвержденным приказом МВД России от 26 сентября 2006 г. № 770, усилено психолого-педагогическое сопровождение молодых, вновь принятых и назначенных на должности сотрудников, а также сотрудников, склонных к систематическому нарушению служебной дисциплины и законности. Численность ведомственных психологов достигла 3 тыс. 241 чел.

Сохраняется практика неучета психологической оценки при приеме на службу и составления резерва кадров на выдвижение, перемещение. В результате такого отношения к этому направлению деятельности за прошедший год уровень самоубийств сотрудников ОВД, по сравнению с аналогичным периодом предыдущего года, вырос на 7 % (2007 г. — 204 случая; 2006 г. — 190).

В МВД России продолжается реализация программы патриотического воспитания личного состава как составной части государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006 — 2010 годы», рассчитанной на совместную деятельность государственных органов (в том числе МВД России) и общественных организаций (объединений) в решении широкого спектра проблем патриотического воспитания и призванной придать ему дальнейшую динамику.

В 2007 г. работа по укреплению служебной дисциплины и законности в ОВД была направлена на профилактику тяжких преступлений, реализацию антикоррупционных мер и обеспечение уровня дисциплины, позволяющего успешно выполнять оперативно-служебные задачи.

В результате принятых мер количество сотрудников, допустивших нарушения служебной дисциплины, по итогам 2007 г. снизилось на 3,4 % и составило 141 417 человек. В большинстве ведущих служб и территориальных ОВД наметилось улучшение состояния служебной дисциплины. На 4,9 % сократилось количество сотрудников, допустивших злоупотребления спиртными напитками.

В 2007 г. проведено 8647 согласований по кандидатам на руководящие должности в системе МВД России. В 363 случаях (23,8 %) от общего количества по представленным кандидатурам дана отрицательная рекомендация. В результате проведения методов оперативно-розыскной профилактики ПСБ за 2007 г. предотвращено 3633 должностных правонарушения, в том числе 661 — путем разобщения группы, 896 — отказа разрабатываемых от совершения преступлений, 2086 — привлечение разрабатываемых к дисциплинарной ответственности. К дисциплинарной ответственности за совершение правонарушений при-

влечено 235 (+54 %) руководителей ОВД. В отношении 535 руководителей различного ранга возбуждены уголовные дела⁷⁸.

В то же время кардинально переломить негативные тенденции не удалось. Ухудшение состояния служебной дисциплины отмечается в 23-х МВД, ГУВД, УВД по субъектам Российской Федерации (2006 г. — в 31-м), 9-ти УВДТ (2006 г. — в 2-х).

В 2007 году улучшилось состояние служебной дисциплины в образовательных учреждениях МВД России. На 10,4 % снизилось количество сотрудников из числа рядового и начальствующего состава, допустивших нарушения служебной дисциплины, на 19,8 % — из числа профессорско-преподавательского состава, на 17,5 % — среди переменного состава образовательных заведений.

С помощью методики, разработанной Центром обеспечения кадровой работы МВД России на основе сведений государственной и ведомственной статистики, определен среднесрочный прогноз уровня профессионализма сотрудников ОВД, из которого следует, что в случае отказа от модернизации ведомственной системы профессиональной подготовки произойдет падение уровня профессионализма сотрудников примерно на 7 %, что, в свою очередь, может привести к увеличению на 2 % числа пострадавших сотрудников ОВД, а также к росту в 1,5 раза числа совершаемых ими правонарушений⁷⁹.

В 2007 г. в ходе принимаемых МВД России и Генеральной прокуратурой РФ мер по укреплению законности в деятельности ОВД значительное внимание уделялось вопросам ее соблюдения при рассмотрении заявлений и сообщений о происшествиях, что позволило сохранить наметившиеся в 2006 г. положительные тенденции. Так, на 1,8 % сократилось количество сотрудников, допустивших нарушения учетно-регистрационной дисциплины и искажения статистической отчетности (79,9 тыс.), уменьшилось число самих нарушений, в том числе на 3,4 % — укрытых от учета преступлений. Более чем на четверть уменьшилось количество писем, жалоб и обращений по фактам правонарушений сотрудников ОВД при приеме, регистрации разрешении заявлений, сообщений и иной информации о происшествиях (-24,2 %; 10,8 тыс.), почти в 1,4 раза — чис-

ло обращений, информация которых подтвердилась (-38,4 %; 1,5 тыс.).

Вместе с тем, переломить сложившуюся за многие годы негативную ситуацию коренным образом не удалось. Как показали целевые и инспекторские проверки, в ряде регионов продолжают иметь место манипуляции статистикой. Выявляются многочисленные нарушения при приеме, регистрации и разрешении сообщений о происшествиях (264 тыс.; -5,9 %), значительную часть (68 тыс.) из которых составляют укрытые от учета преступления. Более 270 тыс. заявлений и сообщений о преступлениях рассмотрены в превышающие установленные УПК РФ сроки (2,4 % от общего числа рассмотренных). Почти в 90 тыс. случаев постановления об отказе в возбуждении уголовного дела были впоследствии отменены как необоснованные (1,8 % от общего числа таких постановлений).

В каждом втором из прошедших инспектирование в 2007 г. ОВД состояние учетно-регистрационной дисциплины оценено на «неудовлетворительно». Более 34 тыс. сотрудников (-11,9 %) наказаны за допущенные нарушения в учетно-регистрационной и статистической работе, из них почти 3,8 тыс. — руководители (-19 %), 82 сотрудника (-44,2 %) уволены из ОВД, в отношении 213 (-71,6 %) за укрытие преступлений от учета возбуждены уголовные дела (см. приложение 1).

Многие из вышеперечисленных нарушений, совершаемые сотрудниками ОВД, являются способом адаптации к условиям, в которых они работают. То есть, к жестким требованиям отчетности, к перегруженности, к отсутствию ресурсов, а также к особенностям профессиональной среды, в которой бытуют принцип беспрекословного подчинения начальству, правовой нигилизм и широко распространенное убеждение в преступности большинства граждан. При этом следует принимать в расчет, что к таким условиям зачастую вынужден приспосабливаться сотрудник, не обладающий устойчивой и развитой правовой культурой, испытывающий нехватку знаний, навыков и умений, необходимых для выполнения поставленных задач в соответствии с требованиями закона, что можно объяснить неопытностью (малый трудовой стаж⁸⁰) и отсутствием уверенных юридических знаний (см. диаграммы 3 и 4).

Высшее образование имеет 59,3 % начальствующего состава МВД России (АППГ — 58,4 %). Среди лиц этой категории вырос и удельный вес сотрудни-

78 См.: Лукин Е.В., Шурыгин П.А. Профилактическая деятельность подразделений собственной безопасности ОВД. // Вестник МВД России. — М.: 2008. — № 1. С.88.; Лукин Е.В. К вопросу об обеспечении собственной безопасности ОВД РФ — как важнейшего фактора противодействия экономической преступности на современном этапе развития страны. // Вестник АЭБ МВД России. — М. 2008. — № 4. С. 103.

79 См.: Юдин А.В. Проект ведомственной целевой программы реформирования системы профессионального образования МВД России // Экономический вестник МВД России. — М., 2008. — № 4. — С. 37.

80 ДСБ МВД России провёл анализ жалоб и заявлений граждан. Итоги таковы: треть жалоб поступила на сотрудников, чей стаж службы в ОВД составляет от 1 года до 5 лет. Это значит, что в противоправную деятельность втягиваются именно молодые сотрудники, чьи моральные и профессиональные качества формировались в ведомственных вузах. Обеспечение собственной безопасности в учебных заведениях оставляет желать лучшего.

Диаграмма 3⁸¹. Динамика образовательного уровня рядового и начсостава ОВД (% от числа работающих).

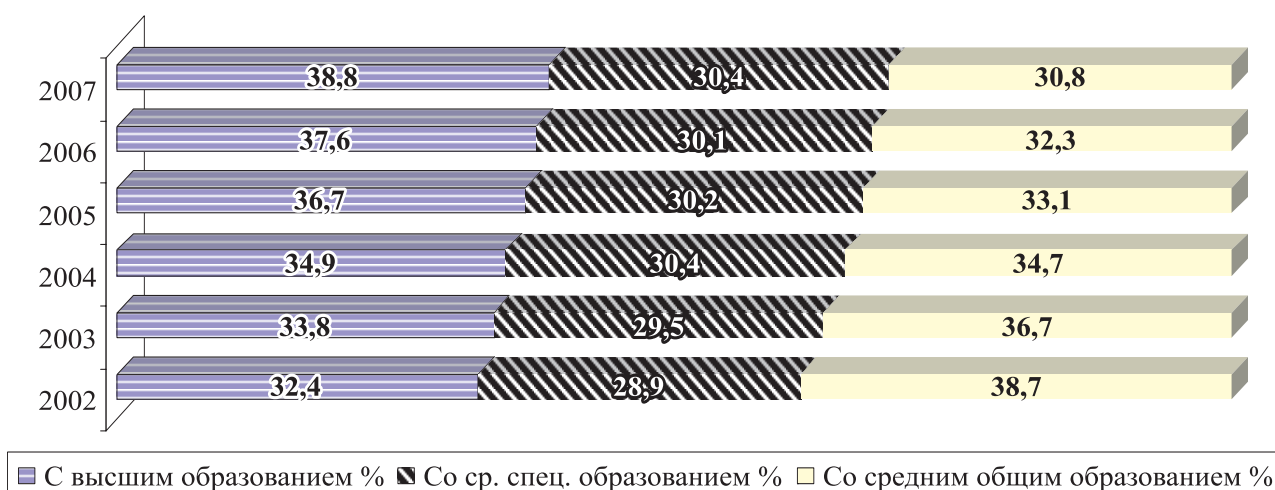
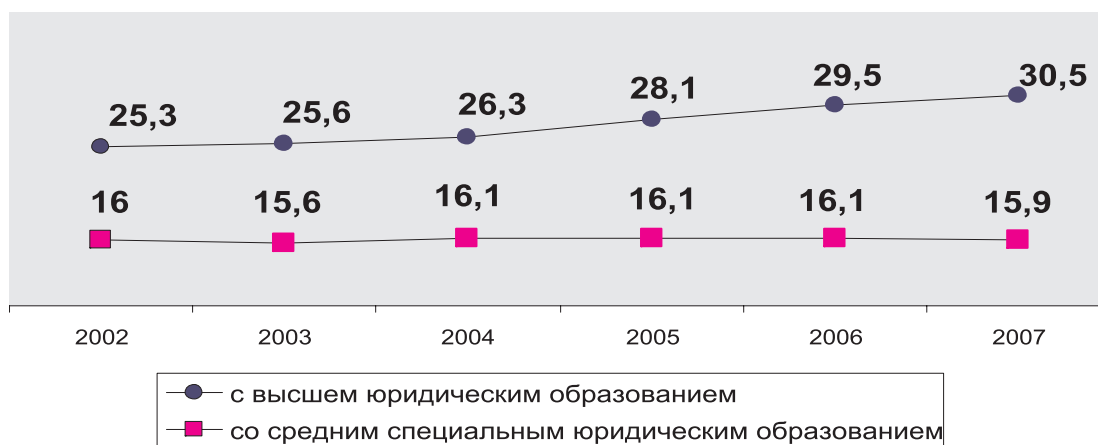


Диаграмма 4⁸³. Динамика наличия юристов среди среднего, старшего и высшего начсостава ОВД с 2002-2007 гг. (% от числа работающих).



ков, имеющих юридическое образование. На 1 января 2008 г. он составил 46,4 % (АППГ — 45,5 %). В большинстве ведущих отраслевых служб доля юристов увеличилась за 2007 г. на 1 — 1,5 %. Наиболее благоприятное положение сохраняется в следственных аппаратах, где удельный вес специалистов юридического профиля достиг 85,8 % (АППГ — 84,9 %). В то же время, несмотря на некоторое увеличение доли юристов среди сотрудников уголовного розыска — 63,4 % (АППГ — 61,8 %), подразделений БЭП (по борьбе с экономическими преступлениями) — 60,6 % (АППГ — 59,7 %), НП (налоговые преступления) — 44,9 % (АППГ — 43,7 %) и УУМ (участковые

уполномоченные милиции) — 44,9 (АППГ — 43,7 %), их число в этих службах еще продолжает оставаться на недостаточном уровне.

По нашему мнению, большое значение в области противодействия коррупции в ОВД, наряду с предложенными, может стать профилактика коррупции с помощью специальных технических средств, таких как диктофоны, микрофоны, приборы ночного видения, фото- и видеокамеры, полиграф⁸³ и прочее.

Возможно издание агитационной и наглядной литературы, оборудование стендов плакатами соответствующего содержания, проведение встреч с уже осужденными за преступления коррупционной направленности и раскаявшимися бывшими сотрудниками. Особенно важно понять, что примером для личного состава всегда служат руководители подразделе-

81 См.: Состояние работы с кадрами ОВД РФ за 2006 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2007 г. — 84 с.

82 См.: Состояние работы с кадрами ОВД РФ за 2006 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2007 г. — 84 с.

83 См.: Приказ МВД РФ от 12.09.1995 № 353 «Об обеспечении внедрения полиграфа в деятельность ОВД» // Бюллетень текущего законодательства МВД РФ, выпуск 13, часть IV, М., 1995.

ний, поэтому неэффективно решать проблему, привлекая к ответственности коррумпированных оперативников, участковых или патрульных ППС, если на коррупции наживаются вышестоящие.

Считаем, что необходима «чистка» на самых верхних уровнях управления, привлекая к ответственности руководителей за каждого выявленного подчиненного коррупционера. Руководители обязаны знать, чем и где занимаются их подчиненные в рабочее время, и хотя бы иногда интересоваться занятиями подчиненных в свободное время, поинтересоваться бытовыми заботами. Во многом, в этом и заключается эффект внутриведомственного контроля.

Другим направлением общесоциального воздействия на коррупционные процессы в ОВД является разработка нового механизма подбора кадров для службы в ОВД. Следует сформировать такую систему кадрового отбора, при которой в ОВД должны приниматься лица не моложе 20 лет (кроме учебных заведений системы МВД), с обязательным средним, либо высшим юридическим образованием. В целях повышения правовой информированности целесообразно включить в программу обучения специальный антикоррупционный курс, в котором бы разъяснялась ответственность за преступления коррупционного характера, пропагандировалось правомерное поведение, уважение прав и свобод граждан. В ВУЗах системы МВД возможна подготовка (переподготовка, повышение квалификации) кадров для подразделений собственной безопасности ОВД, изучение и анализ накопленного опыта.

Анализ показывает, что, к сожалению, сегодня для проведения воспитательной работы в подразделениях на местах не хватает профессионалов, имеющих базовое психолого-педагогическое образование. Приказом МВД России от 1 февраля 2007 г. № 120 предусматриваются стратегически важные меры по воссозданию в системе МВД ведомственной школы подготовки так необходимых в настоящее время в органах и подразделениях высококвалифицированных специалистов-воспитателей.

Актуальной видится задача создания в стране разветвленной системы правового просвещения и воспитания, юридического всеобуча, по возможности, охватывающих все категории населения и осуществляющих антикоррупционные образовательные программы, позволяющие преодолеть пассивность общества в восприятии коррупции как угрозы национальной безопасности и демократии. Главной целью программы станет формирование у граждан высокого патриотического сознания, верности Отечеству, готовности к выполнению гражданского долга.

Применительно к МВД России, достижение главной цели программы сопряжено с решением ряда задач. Прежде всего, это совершенствование нормативно-правовой и организационно-методической базы па-

триотического воспитания, широкое привлечение к участию в нем образовательных и научно-исследовательских учреждений, общественных организаций, а также видных деятелей науки и культуры, представителей средств массовой информации⁸⁴.

Деятельность государственных СМИ должна быть направлена на формирование позитивного мнения граждан о деятельности ОВД путем увеличения на телевидении и радиовещании передач правового характера, в которых бы разъяснялись населению пагубность, бесперспективность и опасность коррупционных действий, необходимость в различных ситуациях действовать лишь законными средствами. Следует обеспечить открытость и прозрачность (доступ через каналы Интернет) работы ОВД для населения, достоверность информации, указывающей на принятие решений по обращениям граждан, движение рассмотрения жалоб и т. д.

Значительна роль в жизни МВД России созданного в мае 2007 г. Общественного совета при МВД РФ⁸⁵, деятельность которого призвана наполнить новым содержанием состояние контроля законности в деятельности подразделений ОВД, в том числе, и работу по патриотическому воспитанию личного состава Министерства. Членами совета стали видные деятели культуры, ученые, представители СМИ и религиозных конфессий.

Большую помощь оказывают ветераны МВД России, которые активно привлекаются к работе по гражданскому и профессиональному становлению молодых сотрудников и военнослужащих, курсантов и слушателей образовательных учреждений МВД России, воспитанию у них патриотизма, высоких морально-волевых качеств.

В настоящее время функционирует более 4 175 ветеранских организаций, объединяющих свыше полумиллиона человек. Почти 71 тыс. (на 22,7 % больше, чем в 2006 г.) ветеранов участвуют в практической деятельности ОВД, при их непосредственном участии в 2007 г. раскрыто почти 17 тыс. преступлений (на 27 % больше, чем в 2006 г.). Свыше 23 тыс. из них являются наставниками молодых сотрудников, свыше 14 тыс. — шефствуют над несовершеннолетними. В настоящее время более 10 тыс. опытных сотрудников из числа ветеранов работают в ведущих службах ОВД по контракту, более 60 тыс. человек — на общественных началах.

84 См.: Приказ МВД России от 5 сентября 2005 г. № 718 «Об утверждении концепции совершенствования взаимодействия МВД РФ со СМИ и общественными объединениями на 2005 — 2008 годы»; Приказ МВД России от 4 июня 1997 г. № 337 «О мерах по совершенствованию организации изучения общественного мнения о деятельности ОВД».

85 См.: Приказ МВД России от 14 декабря 2006 г. № 1025 «Об общественном совете при МВД РФ».

Таким образом, в качестве организационно-управленческой составляющей механизма деэкономизации коррупции в ОВД целесообразно предложить осуществление ряда следующих мероприятий:

1. Разработка мер по укреплению позитивной мотивации и престижа службы в ОВД, в том числе материальной заинтересованности, социальной и правовой защиты сотрудников, укрепление кадрового потенциала, законности, повышения уровня профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в ОВД.

2. Подготовка предложений по совершенствованию законодательства, регламентирующего вопросы правовой и социальной защиты сотрудников, совершенствованию деятельности ОВД по обеспечению собственной безопасности (антикоррупционной составляющей).

3. Плановое удовлетворение потребностей ОВД в материально-техническом обеспечении, средствах связи, вооружении, автотранспорте, служебных помещениях, своевременное перевооружение и модернизация используемого материально-технического обеспечения.

4. Ежемесячное рассмотрение вопросов обеспечения сохранности и рационального использования денежных средств и материальных ценностей на оперативных совещаниях при заместителе начальника подразделения — начальнике тыла с приглашением сотрудников контрольно-ревизионного отдела и подразделений. Два раза в год эти вопросы заслушивать на оперативном совещании при вышестоящем руководстве.

5. Разработка и реализация мер, направленных на повышение эффективности оперативно-служебной деятельности ПСБ в области защиты личного состава, противодействия коррупции в ОВД, в частности, создание инфраструктуры удаленного доступа, автоматизированных рабочих мест доступа сотрудников ПСБ к информационным ресурсам ОВД.

6. Повышение образовательного уровня и наличия юристов, экономистов. Формирование кадрового потенциала в области противодействия коррупции в ОВД, совершенствование работы руководителей ОВД всех уровней, в том числе кадровых подразделений и ПСБ, по профилактике правонарушений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками, и ведению профилактического учета.

7. Организация результативного взаимодействия воспитательных аппаратов с ПСБ, кадрового и психологического обеспечения, инспекциями по личному составу в разработке и реализации мер по искоренению в рядах сотрудников ОВД фактов коррупции, взяточничества, поборов, круговой поруки, предательства интересов службы, предупреждению и про-

филактике пьянства, алкоголизма, наркомании и иных проявлений девиантного поведения⁸⁶.

8. Координация действий и распространение передового опыта и методического обеспечения, наработанного в процессе деятельности кадровых подразделений и ПСБ с сотрудниками ФСБ России, прокуратуры и силовых подразделений зарубежных государств по предупреждению правонарушений коррупционной направленности, совершаемых сотрудниками ОВД.

9. Усилия, направленные против коррупции в ОВД, могут нивелироваться следующими факторами:

- отсутствием политической воли в верхних эшелонах власти;
- проведением реформ, не затрагивающих центральный аппарат МВД России, реформ ради реформ, политический популизм;
- неспособностью создать долго действующий механизм деэкономизации коррупции, инертностью общественных масс, СМИ.

Реализация ОВД предлагаемых мер будет способствовать обеспечению экономической безопасности и повышению эффективности функционирования всего механизма противодействия коррупции, в том числе его организационно-управленческой составляющей. Заметим, что при отсутствии системности мер борьбы с коррупцией либо с акцентированием внимания не на ее причинах и условиях, а на следствиях, ситуация кардинально не изменится. Мы полагаем, что при организации противодействия коррупции важно опираться на принципы признания, обеспечения и защиты основных прав и свобод человека и гражданина, законности, публичности и открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, комплексного использования социально-экономических, организационных, информационно-пропагандистских, политических, правовых, специальных и иных мер, приоритетное применение мер по предупреждению коррупции, сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами, независимость правосудия, свободу СМИ, гражданское общество. Следует организовать правовое воспитание граждан с юных лет в условиях неприязни к коррупции.

Вместе с тем, мы уверены, что исследуемая проблема носит сложный, многоплановый характер и может стать предметом дальнейших исследований в процессе реформирования государственной службы и механизма противодействия коррупции в ней.

⁸⁶ См.: Приказ МВД России № 120 от 1 февраля 2007 г. «О комплексном реформировании системы воспитательной работы в ОВД».

В качестве заключения

Как показало исследование, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социально-экономических преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз экономической безопасности Российской Федерации.

Имея под собой экономическое основание, коррупция, при отсутствии эффективного социально-правового контроля, весьма быстро вторгается в политическую сферу, деформируя государство, право, экономику, нравственность, формирует экономическую и политическую угрозу. Срачивание коррупции, теневой экономики, организованной преступности и сотрудников ОВД ведет к уходу от ответственности различных преступных элементов, потере государством своей регулирующей роли, ослаблению правоохранительных функций ОВД. Эта закономерность присуща не только России, она носит общемировой характер⁸⁷.

Подводя итоги необходимо отметить, что, несмотря на высокую общественную опасность, каких-либо кардинальных изменений в деле борьбы с коррупцией в ОВД не происходит. Обусловлено это целым рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного порядка, на которые было обращено внимание в данном исследовании.

В системе ОВД по-прежнему вызывает обеспокоенную тревогу состояние служебной дисциплины, остаются актуальными проблемы борьбы с пьянством среди личного состава, фактами незаконного оборота наркотиков, утратами табельного оружия и служебных документов, дорожно-транспортными происшествиями с тяжкими последствиями, грубость и цинизм в обращении с гражданами. Так, с 2005 по 2007 гг. общее число зарегистрированных правонарушений выросло в 1,7 раза (с 44 тыс. 735 до 76 тыс. 85). При этом ежегодные темпы прироста выявляемых противоправных деяний за этот период составили в среднем 36 % (всего — 15 тыс. правонарушений). Такая же динамика зафик-

сирована и в 2008 г. Так по итогам первого полугодия 2008 г., количество зарегистрированных правонарушений составило на 34,4 % больше аналогичного значения 2007 г. На 27 % с 2004 г. увеличилось количество сотрудников ОВД, уличенных в получении взятки. С 2005 по 2007 г. констатируется увеличение в 10 раз количества привлеченных к ответственности руководителей ОВД различного уровня, и как следствие — снижение преступности среди рядовых сотрудников (по службам — от 12 % до 43 %). За получение взяток за 11 месяцев 2008 года к уголовной ответственности было привлечено около 700 сотрудников ОВД. За это время в ДСБ МВД России поступили 5 тыс. 441 жалоба и заявление. Динамика такая: в 2007 году — 5 тыс. 505 обращений, в 2005 — 3 тыс. 797, в 2000 — 1 тыс. 149. Только в центральный аппарат ДСБ поступает 60-70 заявлений в день.

Направления деятельности субъектов по противодействию коррупции в системе ОВД целесообразно разделить на две большие группы. В первую включены направления, способствующие минимизации рисков, которые возникают в результате наличия экзогенных детерминантов коррупции:

- формирование в общественном мнении положительного идеала, позволяющего преодолеть последствия идеологического и духовного кризиса;

- решительная борьба с пропагандой культа наживы, стяжательства, жестокости, насилия, с романтизацией преступности в СМИ;

- создание условий органами государственной власти и управления для повышения эффективности деятельности правоохранительных органов, особенно в условиях разрастающегося экономического кризиса;

- осуществление действенного общественного контроля за работой сотрудников ОВД, усиление прокурорского надзора и контроля со стороны подразделений ФСБ России;

- повышение общей юридической грамотности, формирование правового сознания населения РФ, преодоление правового нигилизма, прежде всего в среде молодежи;

- законодательное оформление социально-экономических гарантий сотрудников ОВД, препятствующих коррупционным проявлениям в их среде.

Вторую группу составляют направления деятельности, позволяющие устранить либо нейтрализовать внутренние детерминанты коррупции в ОВД:

- совершенствование системы подбора и расстановки кадров в ОВД, в том числе на конкурсной основе;

- повышение эффективности занятий по служебной подготовке, улучшение воспитательной работы с личным составом ОВД;

- решительная борьба с проявлениями негативного поведения руководителей и сотрудников ОВД,

87 См. например: Моднов И.С., Васина Е.С., Шинкаренко Н.И., Шурыгин П.А. Борьба с коррупцией в полицейских ведомствах Европы и США: Пособие — М.: ВНИИ МВД России, 2005. — 46 с.; Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США: Экономика. Политика. Культура, 1999. — № 10; Чжао Кэ. Борьба с коррупцией в правоохранительных органах Китая // Прокурорская и следственная практика, 1999. — № 3-4.

в том числе с активным применением мер экономического, дисциплинарного, административного и уголовно-процессуального характера;

— всестороннее развитие и поддержка нравственных традиций в работе сотрудников ОВД;

— разработка и внедрение в практику мер экономического стимулирования антикоррупционного поведения сотрудников ОВД.

Необходимо мотивированное стремление руководителей подразделений противодействовать всем проявлениям коррупции, где бы они ни имели место, и согласие самим стать объектом проверок. Целесообразно использовать самые разнообразные формы контроля: личный контроль руководителя, вышестоящих органов, инспектирование, целевая проверка, рассмотрение текущей и разовой информации, изучение дел и материалов, проверка жалоб граждан и др. Контроль должен основываться на принципах открытости, полноты, постоянства, объективно-

сти, гласности, действенности и направляться, прежде всего, на предупреждение нарушений.

Важное значение имеет гласный и негласный контроль финансовых потоков бюджетных средств, выделяемых на выплаты сотрудникам ОВД, на реализацию федеральных программ, связанных с ОВД, в процессе планомерного удовлетворения потребностей ОВД в материально-техническом обеспечении, средствах связи, автотранспорте (более 40 % автопарка требует замены или кап. ремонта), служебных помещениях (содержание и ремонт, модернизация мест дислокации и объектов инфраструктуры), своевременного перевооружения и модернизации используемого материально-технического обеспечения. Прозрачность деятельности финансовых подразделений ОВД и проводимых с их участием аукционов, тендеров, конкурсов (в т. ч. электронных), позволит контролировать распределение и расходование бюджетных средств.

ЛИТЕРАТУРА

Монографии и статьи

1. Абалкин Л.И. Избранные труды. Том IV. — М.: Экономика, 2000.

2. Аленкин С.В. Васильев С.В., Зубков А.Ю., Белая книга о борьбе с коррупцией. М.: ООО «ТПП-ИНФОРМ», 2007. 535 с.

3. Алтухов С.А. Преступления сотрудников милиции (понятие, виды и особенности профилактики). — СПб.: Издат. «Юридический центр Пресс», 2001.

4. Алешина С.А. Функционирование системы ведомственного пенсионного обеспечения // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 12.

5. Алешина С.А. Финансовый контроль в системе МВД России. // Экономический Вестник МВД России. — М., 2007. — № 9.

6. Аминов Д.И. Коррупция как социально-правовой феномен и пути её преодоления. — М.: Юрист. 2002.

7. Антонян Ю.М. Почему люди совершают преступления. Причины преступности. — М.: ИД «Камерон», 2006.

8. Баранов И.А. Состояние законности в ОВД и деятельность подразделений собственной безопасности // Вестник МВД России. — 2006. — № 3. — С. 47-50.

9. Баранов И.А. О некоторых вопросах организации работы подразделений собственной безопасности по предупреждению, выявлению и пресечению среди сотрудников ОВД преступлений коррупционной направленности. // Вестник МВД России. — М., 2007. — № 6.

10. Бинецкий А.Э. Коррупция. — М.: Издатель-

ство Известия, 2005. — 344 с.

11. Богданов И.Я. Экономическая безопасность: сущность и структура. — М.: РАН, 2000.

12. Бондаренко И.А. Коррупция: экономический анализ на региональном уровне. — СПб.: «Петрополис» 2001. — 180 с.

13. Борзенков Г.Н. Уголовно-правовые меры борьбы с коррупцией. // Вестник Моск. университета. Серия 11. Право. — 1993. — № 1.

14. Волженкин Б.В. Коррупция. — СПб.: 1998.

15. Вопросы обеспечения экономической безопасности России: Межвузовский сборник научных трудов по материалам «круглого стола» 28 мая 2007 г. / Под ред. Н. В. Артемьева. — М.: МосУ МВД России, 2008.

16. Гаухман Л.Д. Коррупция и коррупционное преступление // Законность. 2000. — № 6. — С. 2.

17. Гевелинг Л. Наступление клептократии (приживется ли в России нигерийская модель коррупции?) // Власть. — 2002. — № 8. — С. 20

18. Герасин А.Н. Теневые процессы в экономике современной России : Монография. — Изд. 2-е, стер. — М.: Издательство МГИУ, 2006.

19. Гладких В.И., Кобец П.Н. Преступность и ее предупреждение в субъектах ЦФО. Монография. — М.: ВНИИ МВД России, 2004.

20. Гуров М.П. Система неформальных экономических отношений и проблемы борьбы с коррупцией. // Вестник МВД России, 2007. — №1.

21. Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М.: Научный эксперт, 2007. — 760 с.

22. Дворянков В.А. Экономическая безопасность. Теория и реальность угроз: Монография. — М.: МО МАНТО, 2000.
23. Дятликович В. Менты на крыше // Журнал «Русский репортер» — 2007., — №17 (017).
24. Еделев А.Л. Системный характер коррупционных угроз экономической безопасности РФ // Вестник АЭБ МВД России. — 2008 г. — № 3. — С. 7.
25. Епифанова Н.Н. Исследование коррупции на основе методов экономической теории // Вопросы экономики. 2007. — № 1. — С. 33.
26. Есипов В.М. Криминализация экономических отношений в России: Монография. М.: МИ МВД России, 2001.
27. Иванов И.И. Менты на крыше // Российский репортер. М.: — 2007г. — № 6 — С.15.
28. Иванова Е.Н. Коррупция в системе органов ГИБДД МВД РФ: региональное состояние, возможности и пути противодействия и предупреждения (на примере Саратовской и Волгоградской областей): Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции. — Саратов, 2007.
29. Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. — Нижнекамск.: 1995.
30. Кирпичников А.И. Российская коррупция. — М.: Юридический центр Пресс, 2004.;
31. Колесников В. В. Экономическая преступность и рыночные реформы: Монография. — СПб.: Изд-во СПб УЭФ, 1994.
32. Коленникова О.А., Косалс Л.Я., Рыбкина Р.В. Коммерциализация служебной деятельности работников милиции. М.: — ИСЭПН., 2004 г.
33. Комиссаров В.С. Уголовно-правовые аспекты борьбы с коррупцией // Вестник Моск. университета. Серия 11. Право, 1993. — № 1. — С. 28.
34. Котов Н.В. Результативность использования бюджетных средств в финансово-хозяйственной деятельности органов внутренних дел. // Экономический вестник МВД России, 2008. — № 1. — С.15
35. Краснов М.А. Коррупция на дорогах / Краснов М.А. — М.: ИНДЕМ, 2004.
36. Крылов А.А. «Тени» советской экономики. — Ленинградская обл. — СПб.: 2001.
37. Кузнецова Н.Ф. Обсуждение проблемы борьбы с коррупцией. Круглый стол // Государство и право. 1993. №2. — С.135
38. Куракин А.В. Государственная служба и коррупция / под ред. М.В. Костенникова. — М.: NOTA BENE, 2009. — 328 с.
39. Латов Ю.В. Конкуренция «бандитских» и «милицейских крыш» в силовом предпринимательстве // Экономика преступлений и наказаний. Под ред. Ю.В. Латова. Вып. 7(2). Экономика коррупции. М.: РГГУ, 2005.
40. Лассуэлл Г.Д., Рогоу А.А. Власть, коррупция и честность / Пер. с англ. Т.Н. Самсоновой. М., 2005. — 176 с.
41. Лунеев В.В. Преступность XX века. Мировые, региональные и российские тенденции. — М.: НОРМА, 1997.
42. Максимов С.В. Коррупция; Закон; Ответственность. — М.: ЗАО «ЮрИнфоР», 2008.
43. Максимов В.К., Наумов Ю.Г. Коррупция. Социально-экономические и криминологические аспекты. — М.: Академия управления МВД России, 2006.
44. Мартыненко О.А. Детерминация и предупреждение преступности среди персонала ОВД Украины: Монография. — Х.: Изд-во ХНУВС, 2005.
45. Мельник Н.И. Механизм преступного коррупционного поведения // Уголовное право. 2000. — № 1. — С.70-73.
46. Мельников А.Б. Экономико-правовые аспекты влияния организованной преступности на российскую экономику. — Краснодар: Краснодарский юридический институт МВД, 1999.
47. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения. — М, 1991.
48. Ожиганов Э.Н. Понятие и структура коррупции // Социология власти: Информационно-аналитический бюллетень. № 1. Социальные права российских граждан и их реализация. — М.: 1999. — С.15.
49. Проява С.М. Экономизация коррупции: Монография. — М.: МосУ МВД России, 2005.
50. Перова С.Н. Современное финансовое положение подразделений МВД России и перспективы федеральных ассигнований на ближайшие годы // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 1.
51. Римский В.Л. Коррупция во взаимодействиях российских граждан с представителями органов власти. // Общественные науки и современность. 2008. № 5 С. 59-67.
52. Сатаров Г.А. Антикоррупционная политика. — М.: 2004.
53. Сатаров Г.А. Как измерять и контролировать коррупцию // Вопросы экономики. 2007. — № 1. — С. 4.
54. Сафронов А.Д. Криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. — М.: Юнити, 2003.
55. Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России / П.А. Скобликов. — М.: Норма, 2007. — 272 с.
56. Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция: — М.: РГГУ, 2000.
57. Хабибуллин А. Выступление // Щит и меч, 2007. — 19 января.
58. Хелман Д.С. Лови момент, прихвати немного

государства. Скупка государства, коррупция и влияние в странах с переходной экономикой / Д.С. Хелман, Д. Джонс, Д.Кауфман // Рабочие документы по исследованию экономической политики Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития. 2000. Сентябрь. — С.6.

59. Хинштейн А.Е. Охота на оборотней. — М.: Детектив-Пресс, 2005. — 336 с.

60. Чернов И.Н. Коррупция и её социально-экономические последствия / Проблемы обеспечения экономической безопасности России. Сборник статей под ред. Диденко Г.Н. — М.: 1997.

61. Чуракова Е.Д. Денежное довольствие в МВД России: современные подходы // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 1.

62. Чуракова Е.Д. Социальные гарантии сотрудников ОВД // Экономический вестник МВД России, 2007. — № 12.

63. Чуракова Е.Д. Ежемесячные процентные надбавки в структуре денежного довольствия сотрудников ОВД // Экономический вестник. — 2008. № 7. С. 40

64. Шаров А. Ни дать, ни взять // Российская газета, 2006. — 7 ноября.

65. Шелли Л.И. Коррупция в эпоху Ельцина // Конституционное право: Восточноевропейское Обозрение. — 2005. — № 2. — С. 62-65.

66. Шурыгин П.А., Лукин Е.В., Профилактическая деятельность подразделений собственной безопасности ОВД. // Вестник МВД России. — М.: 2008. — № 1. С.88.

67. Щербина А.П. Особенности исполнения федерального бюджета МВД России на 2008 г. и плановый период 2009-2010 гг. // Экономический вестник МВД России, 2008. — № 1. — С. 4.

68. Юдин А.В. Проект ведомственной целевой программы реформирования системы профессионального образования МВД России // Экономический вестник МВД России. — М., 2008. — № 4. — С. 37.

Учебники, учебные пособия, диссертации и авторефераты

69. Алтухов С.А. Криминологическая характеристика и профилактика преступлений, совершаемых сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / С.А. Алтухов. — Ростов-н/Д, 2000. — 27 с.

70. Артемьев А.М. Реализация кадровой политики МВД России в сфере подготовки кадров: организационно-правовые аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14/А.М. Артемьев. — М., 2003.-27 с.

71. Артемьев А. М., Потехина О. А., Яковенко Е. Г. Криминализация экономической деятельности. —

М.: Щит-М, 2006.

72. Артемьева Н. А. Теневая экономическая деятельность: структурная характеристика, побудительная среда и эффективность транспарентности : Автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01, 08.00.05. — Ростов-на-Дону, 2005.

73. Астапов К. Л. Внешнеэкономические и финансовые аспекты экономической безопасности России : Автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. — М., 1999.

74. Белов О. С. Органы внутренних дел в системе обеспечения экономической безопасности: организационные и правовые вопросы (по материалам Приволжского ФО) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. — М., 2004.

75. Борисова С.В. Профессиональная деформация сотрудников милиции и ее личностные детерминанты: дис. ... канд. юрид. наук: 19.00.06 / С. В. Борисова. — М., 1998. — 204 с.

76. Брайцева Е.А. Преступления, совершаемые следователями и дознавателями в системе органов внутренних дел: криминологический аспект: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / Е.А. Брайцева. — М, 2002. — 178 с.

77. Бутов Г. Н. Неформальный сектор экономики в условиях перехода к рынку : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01. — Казань, 1999.

78. Вечканов Г.С. Экономическая безопасность: Учебник для вузов. Издат.: Питер, — СПб.: 2007.

79. Варыгин А.Н. Преступность сотрудников органов внутренних дел и проблемы воздействия на нее: автореф. дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.08. / А.Н. Варыгин. — Саратов, 2003. — 24 с.

80. Верещагин В.А. Профилактика правонарушений подразделениями собственной безопасности МВД России: Пособие. — М.: ВНИИ МВД России, 2008. — 88 с.

81. Войналович О. А. Механизмы защиты информации правоохранительных органов по обеспечению экономической безопасности : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.05. — М., 2004.

82. Есипов В.М. Организационно-экономический механизм противодействия криминальной экономике на этапе проведения рыночных реформ: автореф. дис. ... докт. экон. наук. — М., 2004.

83. Касюлин В.В. Проблемы дисциплинарной практики органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / В.В. Касюлин.— М., 2003.-27 с.

84. Катаев Н.А., Сердюк Л.В. Коррупция (уголовно-правовой и криминологический аспект): учебное пособие. — Уфа.: 1995.

85. Качмазов О.Х. Ответственность за взяточничество по российскому уголовному праву: дис. ... канд. юрид. наук. М., 1999.

86. Квициния А.К. Проблемы ответственности

за должностные преступления: автореф. дис. ... док. юрид. наук. Харьков, 1990.

87. Кисловский И. Ю. Экономическая безопасность России в прошлом и настоящем (погранично-таможенный аспект). — М.: ЮПАПС, 1998.

88. Кравченко О.О. Злоупотребление должностными полномочиями: уголовно-правовая характеристика и предупреждение: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004.

89. Криминология: Учебник для юридических вузов. / Под общей ред. А.И. Долговой. — М.: 1997.

90. Клюковская И.П. Коррупция в России: понятие, состояние и проблемы противодействия: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / И.Н. Клюковская. — Краснодар, 1999. — 19 с.

91. Коленникова О.А. Деформация трудовой деятельности работников милиции как фактор ослабления безопасности населения : автореф. дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / О.А. Коленникова. — М., 2001. — 22 с.

92. Колесников В.В. Условия и причины криминализации экономических отношений на этапе рыночных реформ: политико-экономическое исследование: автореф. дис. ... док. экон. наук. — СПб., 1995.

93. Кондаков А.В. Предупреждение нарушений законности в правоохранительной деятельности милиции: дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.01 / А.В. Кондаков — Саратов, 2006. — 230 с.

94. Кузьминов Я.И. Тезисы о коррупции. — М.: ГУ ВШЭ, 2000.

95. Кузнецов А.Н. Преодоление коррупции в государственном аппарате (теоретико-правовой аспект): автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / А.Н. Кузнецов. — СПб., 2000. — 18 с.

96. Куманеев В.В. Правонарушения сотрудников органов внутренних дел современной России. Проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / В.В. Куманеев. — Н. Новгород, 2000. — 28 с.

97. Купленский А.А. Криминологическая характеристика преступлений, совершаемых сотрудниками уголовного розыска в связи со служебной деятельностью: дис. ... канд. юрид. наук. : 12.00.08. / А.А. Купленский. — Омск, 1991. — 187 с.

98. Куракин А.В. Административно-правовые средства предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации: автореф. дис. ... док. юрид. наук. : 12.00.14. / А.В. Куракин. — Люберцы, 2008. — 48 с.

99. Купрещенко Н.П. Противодействие теневой экономике в системе обеспечения экономической безопасности России (теоретико-методологический подход): автореф. дис. ... док. экон. наук. : 08.00.05. / Н.П. Купрещенко. — М., 2008. — 48 с.

100. Моденов А.К. Методология формирования механизма противодействия криминализации эконо-

номики России в условиях глобализации: дис. ... док. экон. наук. — СПб, 2005.

101. Моднов И.С., Васина Е.С., Шинкаренко Н.И., Шурыгин П.А. Борьба с коррупцией в полицейских ведомствах Европы и США: пособие — М.: ВНИИ МВД России, 2005.

102. Морозова Н.О. Социально-экономический анализ коррупции в регионе: автореферат канд... экон. наук. по специальности 08.00.01. — М.: 2007.

103. Мерзлов Ю.А. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками службы криминальной милиции: дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. / Ю.А. Мерзлов. — Омск, 1998. — 172 с.

104. Мизерий А.И. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с коррупцией в органах власти : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. / А.И. Мизерий. — Н. Новгород, 2000. — 29 с.

105. Музалевская Е.А. Коррупция в системе государственной службы в России: истоки и тенденции (1992-2005 гг.): автореф. дис. ... канд. истор. наук. — М., 2006. — 21 с.

106. Номоконов В.А. Преступное поведение: механизм, детерминация. Причины, ответственность : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. : 12.00.08. / В.А. Номоконов.-М., 1991. — 36 с.

107. Орехов С.А. Организационно-управленческий механизм борьбы с коррупцией как условие обеспечения экономической безопасности страны.: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05. / С.А. Орехов. — М.: 2005. — 175 с.

108. Осипов А.Б. Коррупция в органах внутренних дел : автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. / А.Б. Осипов — СПб., 2005. 22 с.

109. Петелина Л.В. Изучение и предупреждение коррупции в правоохранительных органах: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Л.В. Петелина. — Омск, 1998. — 182 с.

110. Портпова Ю.В. Должностное лицо как специальный субъект преступления: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2004.

111. Пуртдинов А.З. Коррупция как общеправовой феномен: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2004.

112. Прохоров К.А. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции против жизни и здоровья: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. — М, 2004. — 204 с.

113. Российское законодательство X-XX веков. — М., 1984. — Т. 1. — С. 332-337; М., 1985. — Т.3.

114. Радаев В. Неформальная экономика и внеконтрактные отношения в российском бизнесе. Подходы к исследованию неформальной экономики / Неформальная экономика. / Под. ред. Теодора Шанина. — М.: Логос, 1999.

115. Ревякин М.Н. Уголовно-правовые и криминологические меры противодействия преступлениям, совершаемым должностными лицами: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Ростов-н/Д, 2004.
116. Скоморохов Р.В. Криминологическая характеристика и специальное предупреждение должностных преступлений, совершаемых сотрудниками органов внутренних дел (по материалам Иркутской области): дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Р.В. Скоморохов. — Иркутск, 2004. — 187 с.
117. Старостенко В.К., Христоробова Н.Е., Яковенко Е.Г. Актуальные проблемы экономики России и пути ее стабилизации: учебное пособие. — М.: МосУ МВД России, 2005.
118. Сухинин А.В. Деликвентное поведение (правонарушения) и юридическая ответственность сотрудников милиции: Учебное пособие. — М.: Академия управления МВД России, 2000. — 72 с.
119. Тарасов Н.В. Преступления, совершаемые сотрудниками милиции: криминологический аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / Н.В. Тарасов. — М, 2000. — 24 с.
120. Тарасова Е.В. Квалификация преступлений, совершённых должностными лицами путём использования своего служебного положения: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1999.
121. Тирских А.А. Региональная криминологическая характеристика коррупции в органах внутренних дел (по материалам Восточно-Сибирского региона): автореф. дис. ... канд. юрид. наук.: 12.00.08. / А.А. Тирских. — Иркутск.: 2006. — 24 с.
122. Титов В.А. Формирование и развитие социальной защиты сотрудников МВД: вопросы теории и методологии: дис. ... д-ра экон. наук: 08.00.05: СПб., 2004 — 342 с.
123. Федоровская М.А. Уголовно-правовые, криминологические и организационные проблемы противодействия коррупции и должностным преступлениям: дис. ... кан. юрид. наук. — М., 2003.
124. Фесунов В.А. Криминологическое изучение личности сотрудника правоохранительных органов, совершившего преступление: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / В.А. Фесунов. -М, 2003. — 23 с.
125. Черепашкин А.С. Криминологическая характеристика и предупреждение преступлений, совершаемых сотрудниками милиции: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. / А.С. Черепашкин. — Омск, 2004. — 24 с.
126. Черных С.Б. Организация службы собственной безопасности органов внутренних дел: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14 / СБ. Черных. — М., 2002. — 26 с.
127. Шестаков А.Д. Уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с должностными преступлениями в сфере охраны общественного порядка: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08 / А.Д. Шестаков. — М., 1988. — 23 с.
128. Эриашвили Н. Д., Логинов Е. Л., Казиахмедов Г. М. и др. Экономика и право. Теневая экономика: Учебное пособие / Под ред. Н. Д. Эриашвили, Г. М. Казиахмедова. — 3-е изд., — М.: Юнити-Дана: Закон и право, 2007.
129. Экономическая безопасность России (Проблемы методологии и организационно-правового обеспечения) / Под ред. д.э.н., профессора Ю.И. Аболенцева, заслуженного юриста РФ, д.ю.н., профессора В.И. Попова. — М.: Московский институт МВД России, 2001.

Информационно-аналитические материалы и статистические сведения

130. Информационно-справочные материалы, подготовленные к проведению коллегии МВД России от 30 ноября 2006 г. № 5 км/2 «О состоянии работы органов внутренних дел Российской Федерации по борьбе с коррупцией в органах государственной власти и мерах по повышению ее эффективности»
131. Коррупция в милиции Татарстана. Причины. Масштаб. Схемы. — Казань: Правозащитный Центр г. Казани, 2003. — 56 с.
132. Отчеты о нарушениях законности и преступлениях, совершенных сотрудниками ОВД (1989-1999). ГИАЦ МВД России.
133. Отчеты о нарушениях законности и преступлениях, совершенных сотрудниками ОВД (1992-2007 гг.). ГИАЦ МВД России.
134. Отчет о деятельности Комиссии Государственной Думы Федерального Собрания РФ по противодействию коррупции за 2006 г.
135. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2005 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2006 г. — 145 с.
136. Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2006 год: Сборник аналитических и информационных материалов. — М.: ЦОКР МВД России, 2007 г. — 84 с.
137. Состояние и тенденции преступности в Российской Федерации: Криминологический и уголовно-правовой справочник / под общ. Ред. Сухарева А.Я., Гирько С.И. — М.: «Экзамен», 2007. — 383 с.
138. Коррупция в правоохранительных органах Северной Осетии: По данным СМИ / Информационное агентство REGNUM. М., 2005. — 48 с.
139. Коррупция в силовых структурах Дагестана: По данным СМИ (2003-2004) / Информационное агентство REGNUM. М., 2005. — 112 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1. Должностные преступления

Диаграмма 1. Распределение по округам сотрудников ОВД, привлеченных к ответственности за должностные преступления (в расчете на 10 тыс. сотрудников).⁸⁸

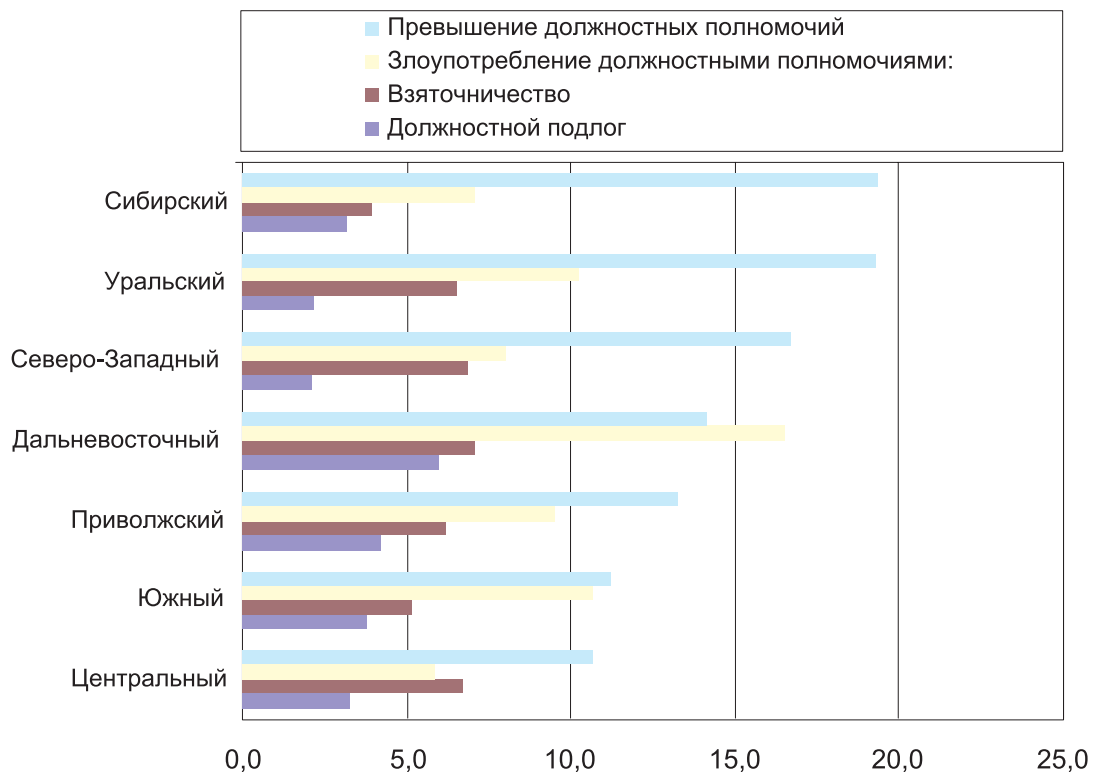
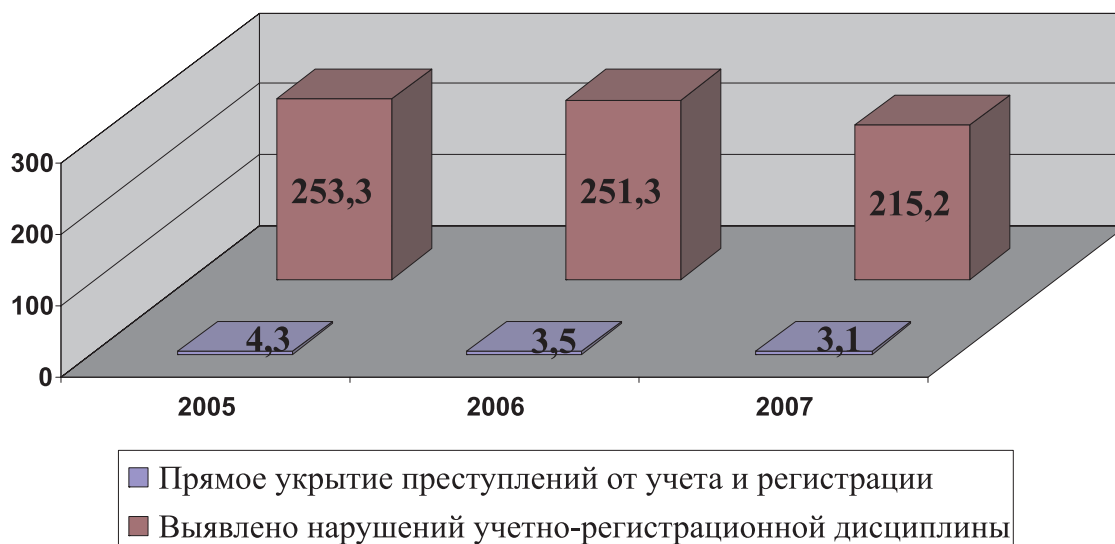


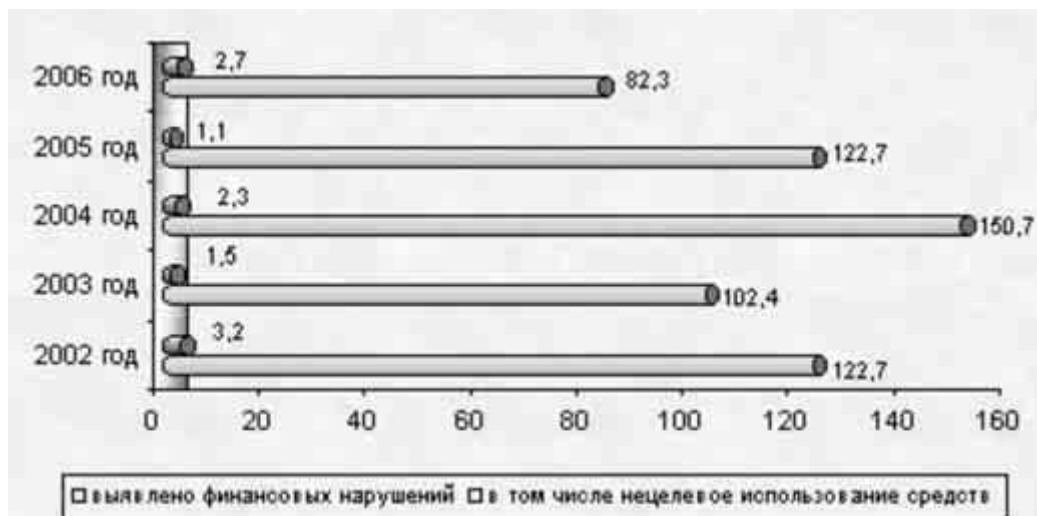
Диаграмма 2. Состояние учетно-регистрационной дисциплины (в тыс.).



⁸⁸ Расчет уровня численности сотрудников ОВД, привлеченных к ответственности за преступления, определяется путем деления количества лиц, совершивших эти преступления, на численность всех аттестованных сотрудников ОВД в округе, республике, крае или области и умножения этой величины на 10000.

Приложение 2⁸⁹. Финансовые нарушения, нецелевое использование бюджетных средств в России, выявленные Счетной палатой РФ

Диаграмма 1. Динамика объемов выявленных финансовых нарушений в 2002–2006 гг. (в млрд руб.).



Счетной палатой РФ выявлены такие основные финансовые нарушения в ОВД как: неэффективное использование средств, выделенных на программу «Создание единой информационно-телекоммуникационной системы ОВД»; осуществление закупок для государственных нужд с нарушениями положений действующего законодательства; нарушения порядка списания основных средств ОВД; нарушения установленного порядка заключения договоров на поставку товаров для государственных нужд на общую сумму более 5 млн рублей. С нарушением действующего порядка списано 170 единиц неэксплуатируемых автотранспортных средств на общую сумму более 11 млн рублей; произведены расходы, не предусмотренные сметой, что привело к неэффективному использованию средств федерального бюджета в сумме 2 млн рублей.

89 По данным Счетной палаты РФ.

Приложение 3⁹⁰. Коррупция в отраслях экономики

Таблица 1. Распределение деловой коррупции в РФ по отраслям экономики и видам деятельности, в %.

Промышленные предприятия	8
Строительные организации	13
Торговые организации	5
Предприятия банковской системы	6
ФТС	15
Правоохранительные органы	15
Суд, прокуратура	11
Налоговые органы	7
Местные органы власти	6
Высшие федеральные органы власти	10
Общественные организации и фонды	4
Всего	100

В правоохранительных органах и высших федеральных органах власти основная масса коррупционных расходов направлена на сращивание бюрократии и бизнеса.

Таблица 2. Распределение коррупционных доходов по отраслям экономики и видам деятельности, млрд руб.

Отрасли и сектора экономики	По минимальной оценке объема рынка	По максимальной оценке объема рынка
Промышленные предприятия	708,1	886,3
Строительные организации	1150,8	1440
Торговые организации	442,7	554
Предприятия банковской системы	531,3	664,7
Таможня	1327,7	1661,4
Правоохранительные органы	1327,6	1661,6
Суд, прокуратура	973,6	1218,4
Налоговые органы	619,7	775,3
Местные органы власти	531,3	664,6
Высшие федеральные органы власти	885,4	1107,6
Общественные организации и фонды	354,2	443,2
Всего	8852,4	11077,1

Чем выше правовой статус структуры, тем выше значимость кадровой, идейной коррупции и коррупционных расходов, направленных на сращивание бюрократии и бизнеса.

90 См.: Елисеева И.И., Капралова Е.Б., Щирин А.Н. Коррупция и теневая экономическая деятельность. / Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике В России / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) – М.: Научный эксперт, 2007. - С. 496

Таблица 3. Функциональное распределение коррупционных расходов, в %.

Отрасли (виды деятельности)	Кадровая	Экономическая	Идейная	Сращивание бюрократии и бизнеса
Промышленность	13	47	7	33
Правоохранительные органы	30	20	10	40
Высшие Федеральные органы власти	32	17	13	38

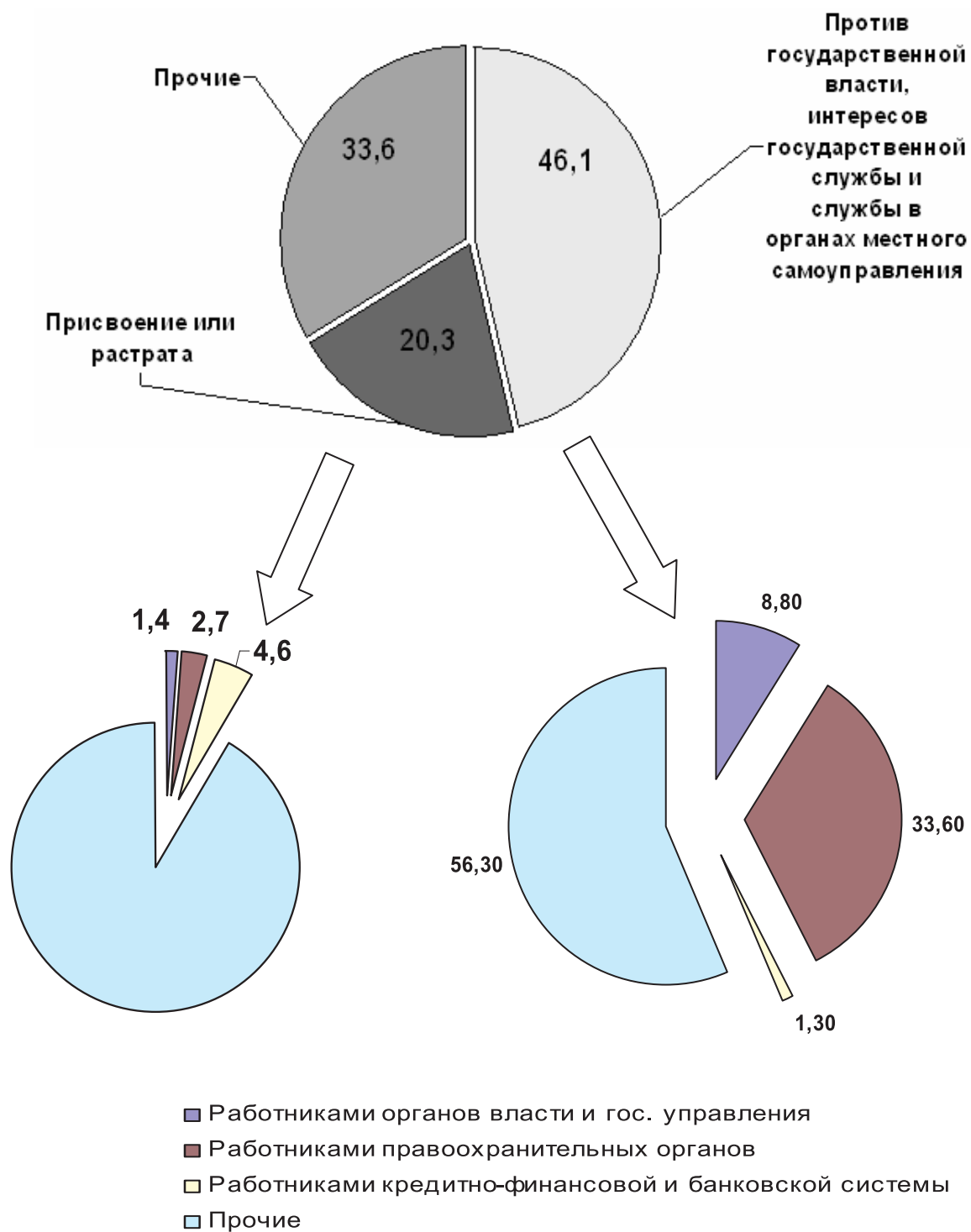
Имеющаяся информация позволила определить общий объем коррупционного рынка России двумя методами. Первый — опирается на величину доходов федерального бюджета и на оценку их соотношения с объемом рынка деловой коррупции. Рынок деловой коррупции по этому методу в 2007 г. составил 20298 млрд руб. Второй метод, опирается на соотношение официального и теневого секторов экономики (1:0,8) и среднее соотношение теневых и коррупционных доходов, полученное по результатам проведенного нами анкетирования. Между двумя последними категориями безусловно имеется корреляция. Среднее соотношение между теневыми доходами и доходами от коррупции — 1:0,9. Это значит, что доходы от коррупции почти равны всей теневой составляющей российской экономики. Следовательно, в России в 2007 г. коррупционные доходы составили 35703 млрд руб. в т. ч. деловая коррупция 25502 млрд руб.

Таблица 4. Распределение уголовных дел по отраслям экономики (по данным за последние 10 лет).

Отрасли экономики	Процент (%)
Торговля и общественное питание	31
Промышленность	24
Строительство	11
Сельское хозяйство	10
Транспорт	5
Операции с недвижимым имуществом	2
Банковская деятельность	1
Связь	0,4
Другие отрасли экономики	16

Приложение 4.

Диаграмма 1⁹¹. Структура выявленных должностных лиц за преступления коррупционного характера.



91 Данные указаны в %.

Диаграмма 2. Структура преступлений совершенных должностными лицами в %.



Диаграмма 3. Взятничество в России в динамике.

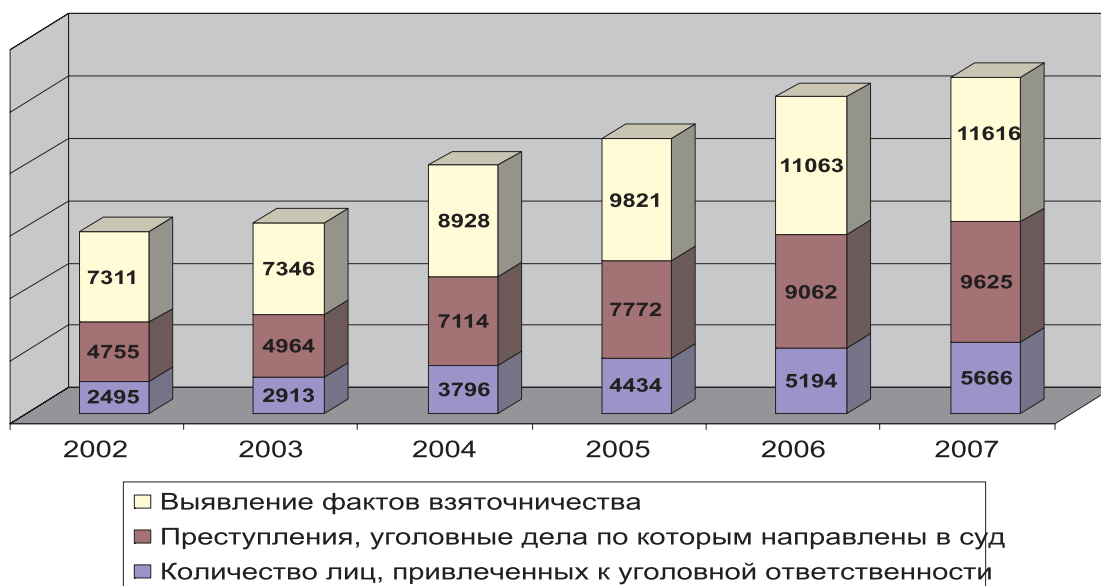


Таблица 1. Рейтинг взяточников за 2008 г.⁹²

	Осужденные (%)
Сотрудники милиции	31
Работники учреждений здравоохранения	20,3
Преподаватели	12
Муниципальные служащие	9
Сотрудники службы исполнения наказания	2,5
Таможенники	2

Таблица 2. Рейтинг взяток за 2008 г.

	Полученные взятки (%)
От 500 до 3 тыс. рублей	33
3 до 10 тыс. рублей	23
До 500 рублей	13,8
От 10 до 30 тыс. рублей	12

⁹² По данным главы Верховного суда РФ В. Лебедева См.: Куликов В. Рейтинг взяточников обнародовал Верховный суд РФ // Российская газета. — 2009. — 29 января.

Приложение 5. Результаты всероссийских опросов

Диаграмма 1. Изменение оценок коррумпированности: 2004 – 2007 гг.

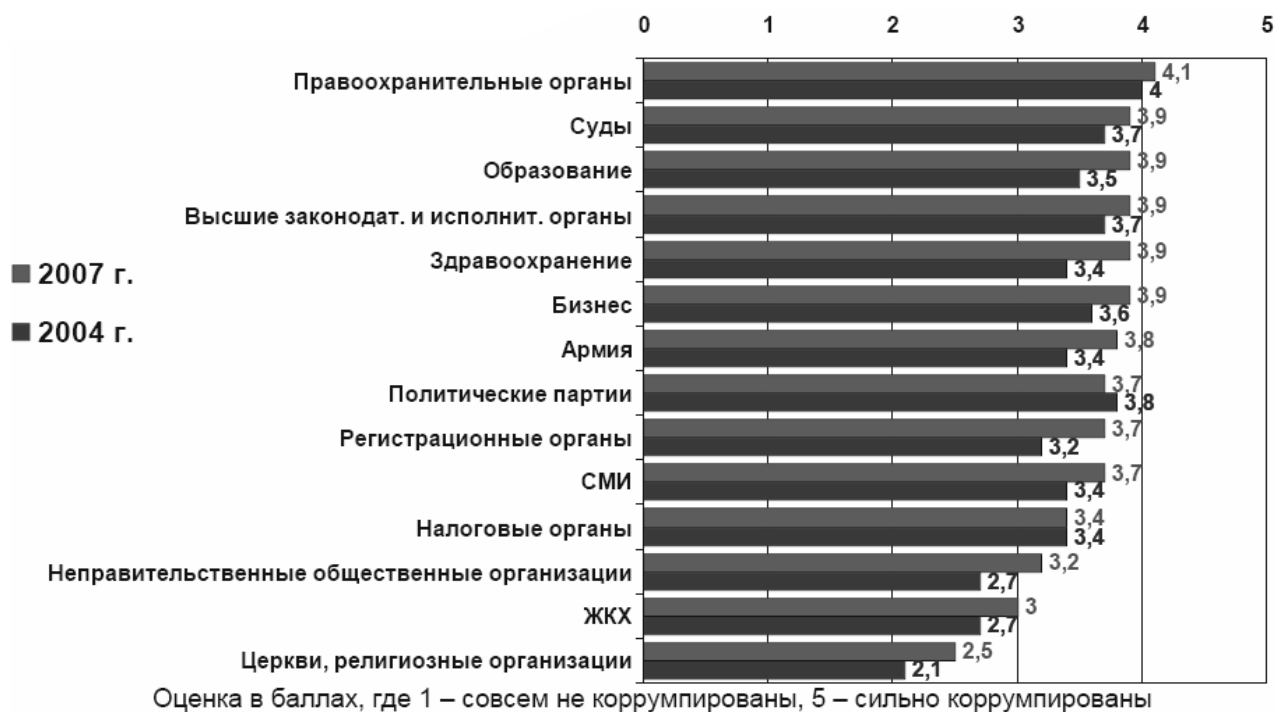


Диаграмма 2. Где чаще всего встречается коррупция (по данным фонда «Общественное мнение» за 2008 г., выражено в %).



Приложение 6. Ведомственный контроль

Таблица 1. Подразделения призванные противодействовать правонарушениям в ОВД.

ОРБ 13, 16; ДСБ МВД России (ПСБ)	защита сотрудников ОВД, пресечение попыток проникновения правонарушителей в подразделения ОВД. Проведение оперативно-розыскных мероприятий по профилактике, выявлению и пресечению фактов коррупции в МВД. Эту деятельность сотрудники ПСБ могут осуществлять как самостоятельно, так и совместно с иными подразделениями МВД России, ФСБ, Прокуратуры и др.
Инспекции по личному составу (ИЛС)	предупреждение, выявление и пресечение нарушений дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых для обеспечения правопорядка и общественной безопасности, посредством контроля несения ими службы, проведения гласных и негласных проверок на основании отработки и реализации оперативной и иной информации, представляющей интерес для осуществления конкретных мероприятий.
КПО ГИБДД	предупреждение, выявление и пресечение нарушений дисциплины и законности среди сотрудников органов внутренних дел, привлекаемых для обеспечения правопорядка и общественной безопасности в сфере дорожного движения, посредством контроля несения ими службы, проведения гласных и негласных проверок на основании отработки и реализации оперативной и иной информации, представляющей интерес для осуществления конкретных мероприятий.
КРУ ОИД МВД России	предупреждение, выявление и пресечение нарушений финансово-хозяйственной деятельности в подразделениях ОВД.

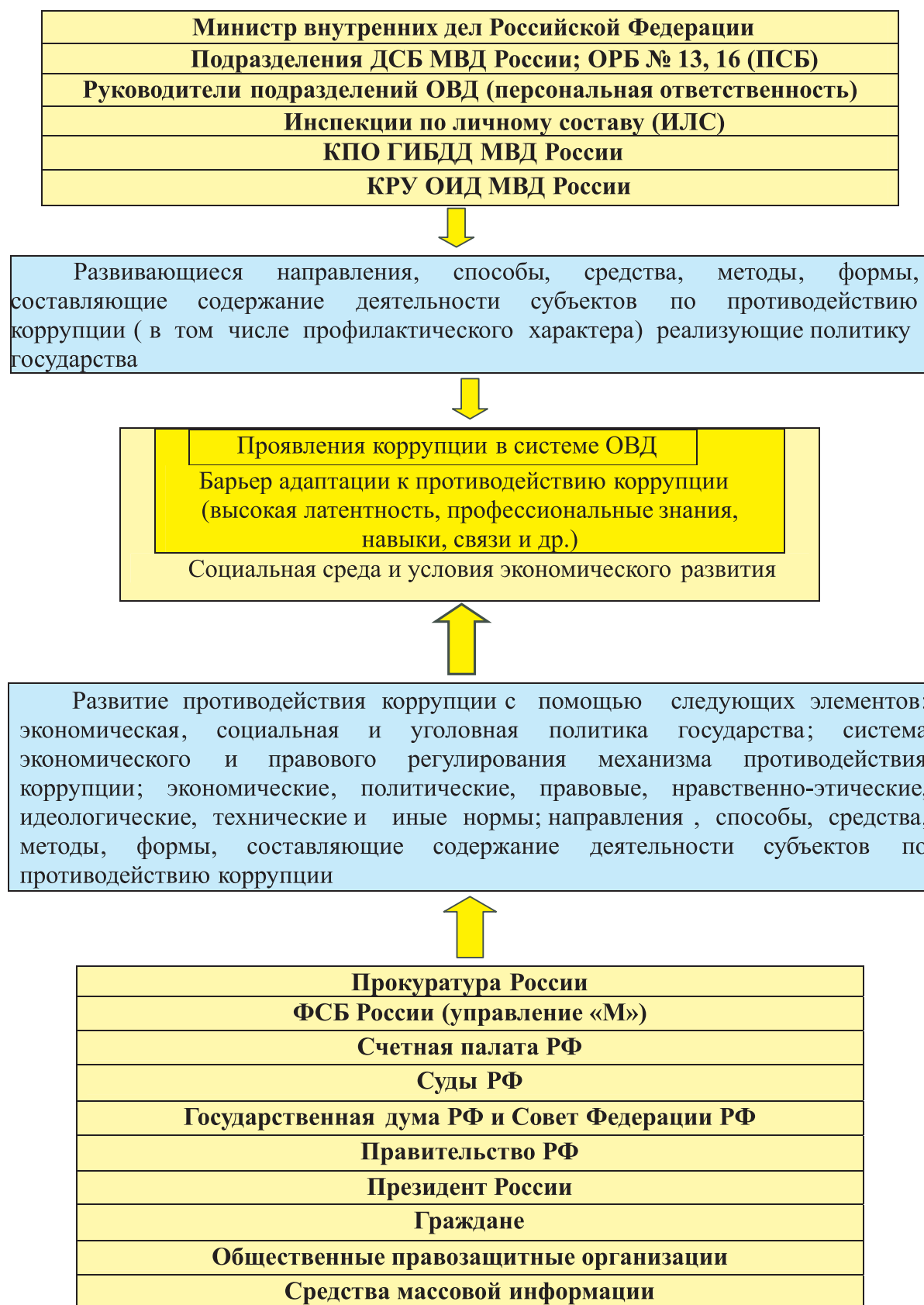
Приложение 7. Вневедомственный контроль и прокурорский надзор

Таблица 1. Органы государственной власти и общественные институты, в той или иной мере осуществляющие противодействие правонарушениям в ОВД.

Прокуратура России	рассмотрение материалов, возбуждение и расследование уголовных дел, возбужденных в отношении сотрудников милиции, контроль и надзор за проведением оперативно-розыскной деятельности. Участие при проведении оперативных мероприятий совместно с подразделениями собственной безопасности МВД России для проведения неотложных следственных действий в случае выявления сотрудниками УСБ признаков преступления в действии сотрудников милиции. Разработка плана совместных следственно-оперативных мероприятий по уголовным делам, возбужденным в отношении сотрудников милиции.
Подразделения ФСБ России	в компетенцию некоторых подразделений ФСБ входит проведение оперативно-розыскных мероприятий по выявлению и пресечению фактов коррупции в МВД. Эту деятельность сотрудники ФСБ могут осуществлять как самостоятельно, так и совместно с подразделениями собственной безопасности МВД России.
Счетная палата РФ	в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции в соответствии с ФЗ от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации».
Суды	рассмотрение жалоб и заявлений граждан на неправомерные действия сотрудников милиции; проверка обоснованности проведения оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий, которые должны проводиться только по судебному решению.
Государственная дума РФ и Совет Федерации РФ	разработка и принятие антикоррупционных законов, надзор за деятельностью органов внутренних дел.
Президент России	издание указов, направленных на противодействие коррупции в государственной службе, надзор за деятельностью органов внутренних дел.
Правительство РФ	распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.
Граждане	жалобы, заявления, сообщения о фактах проявления коррупции в милиции, содействие органам государственной власти при проведении антикоррупционных мероприятий.
Общественные правозащитные организации	проведение общественных расследований случаев коррупции, юридическое сопровождение дел жертв коррупции, осуществление мониторинга коррупции и общественного анализа коррупционности нормативно-правовых актов, обучение сотрудников правоохранительных органов и просвещение граждан.
Средства массовой информации	освещение антикоррупционной деятельности органов государственной власти, проведение журналистских расследований, формирование общественного мнения.

Приложение 8.

Диаграмма 1. Механизм противодействия коррупции в системе ОВД.



ВОЗДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ НА ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОЦЕССЫ ОБЩЕСТВА

В. М. ОКОРОКОВ

проректор по экономическому развитию и работе с филиалами Курского института менеджмента, экономики и бизнеса, кандидат экономических наук, доцент

Одной из главных причин недостаточно эффективного развития реального сектора экономики России является проявление коррупции. Особое значение коррупция имеет в условиях экономического кризиса, так как государственные институты часто становятся наиболее коррумпированными, вследствие увеличения их влияния на экономику. От решений, принимаемых чиновниками, во многом зависит будущее бизнес-структур: от размещения государственных заказов до выделения финансовой помощи.

Каковы же, на наш взгляд, причины появления коррупции:

1. Избыточность властных полномочий.
2. Нечеткость в определении прав и обязанностей контролирующих органов.
3. Зарегулированность процедуры ведения бизнеса.
4. Декларативность принципа «все, что не запрещено — разрешено».

Федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273 утверждено понятие коррупции.

Коррупция — это:

а) 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 другим физическим лицом,

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а», от имени и в интересах юридического лица (1).

По нашему мнению, законодательно утвержден-

ное определение не в полной мере отражает содержание коррупции, так как её проявлений великое множество, и которое затрагивает все сферы жизнедеятельности общества.

В первую очередь, следует отметить административную коррупцию. Количество чиновников в нашей стране во многом превосходит аналогичный показатель СССР. И на каждом этапе по возможности выстраиваются административные барьеры в продвижении того или иного вопроса.

Политическая коррупция проявляется через лоббирование интересов крупного бизнеса политическими партиями соответственно с нелегальной оплатой этих услуг их заказчиком.

Бизнес — коррупция препятствует созданию цивилизованного фондового рынка, так как отдельные его участники используют инсайдерскую информацию из подконтрольных государственных структур и, таким образом, участники рынка ценных бумаг находятся в неравных по отношению к друг другу позициях.

Согласно исследованиям о коррупции в различных странах международной организацией Transparency International Россия занимает 147 место из 180 стран-респондентов.

Каковыми же, на наш взгляд, могут быть механизмы противодействия коррупции? Во-первых, это контроль за распространением инсайдерской информации и ужесточение мер к лицам её использовавшим. Во-вторых, общественная экспертиза «взяткостности» принимаемых законов. В-третьих, разработка банка «кредитных историй» государственных служащих (слишком много и у невысокооплачиваемых госслужащих находится в собственности прямо или косвенно дорогостоящего имущества). И, наконец, следует серьезно заняться выработкой антикоррупционной модели поведения граждан.

ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный Закон РФ «О противодействии коррупции» от 25.12.2008 г. № 273.
2. Барсукова С.Ю. Коррупция: научные дебаты и российская реальность // Общественные науки и со-

временность. 2008. № 5.

3. Милов В., Немцов Б. Коррупция разъедает Россию // Лоббист. 2008. № 1.

ДЕТЕРМИНАНТЫ
И СОДЕРЖАНИЕ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ
В ИХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ
НАПРАВЛЕННОСТИ

ФОРМИРОВАНИЕ ОТВЕТСТВЕННОСТИ — ГЛАВНОЕ УСЛОВИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

И. М. БРАТИЩЕВ

проректор по научной работе
Международного славянского института,
доктор экономических наук, профессор, академик РАЕН

В общественном мнении утвердилось представление о том, что коррупция (лат. *Corruptio* — подкуп) — это «использование должностными лицами, чиновниками своих полномочий в целях личного обогащения и выгод, подкуп, взяточничество»¹. Однако подобного рода правовая дефиниция не отражает подлинной сути этого многосложного явления. Она не увязывает коррупцию, говоря словами В.И. Ленина, с «политической безопасностью» страны, не ориентирует общество, государство и его властные структуры на формирование ответственного отношения к процессам, происходящим в обществе.

Масштабы рассматриваемого явления в России столь значительны, что в последние годы страна заметно опустилась в рейтинге индекса коррупции, составленном международной организацией Transparency International. И если в предыдущем году она занимала 126-е место, то в последующем переместилась на 143-е и стала разделять эту свою позицию с Гамбией, Индонезией и Того. В рейтинге Doing Business в 2008 году Россия стала занимать 106-е место, опередив лишь Таджикистан. По индикатору «лицензирования на условия благоприятствования ведению бизнеса» Россия занимает 177-е место из 178, обойдя лишь Эритрею.

Реальный уровень коррупции в России настолько высок (россияне ежегодно дают до 3 млрд долларов взяток в разных инстанциях), что это стало сказываться и на международном имидже страны. По данным социологической компании Glodescan список наименее популярных в мире государств в настоящее время возглавляют Иран, США и Россия (опрошено 39435 респондентов в 33 странах). Из всех стран мира наименее популярны Россия в Финляндии (65% негативных оценок), во Франции (62%), Польше (56%), Англии (50%) и Южной Корее (48%). Лучше всего к России относятся в Нигерии (55% опрошенных).

Разумеется, автор далёк от мысли, что приве-

дённые оценки связаны только с коррупцией и безукоризненно отражают действительное положение дел в стране. Скорее всего речь может идти только об определенной тенденции. Строго говоря, к любым цифрам, характеризующим масштабы коррупции, следует относиться с осторожностью, поскольку даже среди специалистов имеют место существенные разномнения, прежде всего, относительно понимания сути рассматриваемого нами явления.

Кто может стать коррупционером

Анализ научной и другой литературы, а также практики свидетельствуют о том, что **коррупция значительно сложнее и опаснее**, нежели только «подкуп и взятка». В имитационном государстве, каким несомненно является современная Россия, **коррупция стала способом управления**, основанным на безответственности и отсутствии страха перед реальным наказанием за действия, противоречащие общественным (национальным), коллективным (корпоративным) и личным интересам россиян. При этом способе управления на ответственные должности назначаются люди «под выполнение определенной задачи», чаще всего разрушительной и деструктивной. Так, к примеру, проводятся «реформы» в сфере обороны, образования, науки, здравоохранения, пенсионного обеспечения и т. п. Эти назначенцы призваны действовать «в государственных интересах» в порядке исполнения поручений, которые через институциональных или иных представителей исходят из высших эшелонов власти. При этом подкуп, взятка, оплата должности и т. п. не упраздняются, а приобретают «респектабельную» форму вознаграждения за участие в принятии и исполнении нужных «управленческих решений» именно поэтому бороться с коррупцией (по крайней мере минимизировать социально-экономический и нравственный ущерб, наносимый ею обществу) крайне затруднительно, а в условиях сложившегося в России олигархически-воровского капитализма, практически невозможно в силу целого ряда обстоятельств.

¹ Такое, или примерно такое, определение содержится в энциклопедиях и словарях и, по всей вероятности, именно оно считается научным и официальным. См., к примеру, Большой энциклопедический словарь. М.: научное издательство «Большая Российская энциклопедия», 1998. — С. 576.

Во-первых, потому что при поразившей страну расхлябанности и безответственности затруднительно очертить круг носителей, т. е. **субъектов коррупционных отношений**. Создается впечатление, что в обществе, в котором порушены нравственные устои его жизнедеятельности, такими субъектами становятся все наделённые дееспособностью люди, а не только чиновники, т. е. бюрократия. Последние, тем не менее, всегда были и остаются «надежными» потенциальными носителями отношений коррупции.

В настоящее время в России только служащих федеральных министерств и ведомств насчитывается более 2 млн человек, сотрудников аппаратов властных структур в совокупности с депутатами — около 2 млн, чиновников лицензирующих контролирующих и регистрационных органов — 1,9 млн, клерки пенсионных, социальных, страховых и прочих фондов — почти 2,5 млн, аппарат МИД и загранучреждений — 0,8 млн, нотариусы, юридические бюро, адвокаты — 1,3 млн, персоны частных охранных структур, детективы, секьюрити и т. п. — 1,7 млн человек. Получается больше 13 млн человек. В эту совокупность не включены военнослужащие и различные служащие Р. А. (2,1 млн) штатные сотрудники МЧС, МВД, ВВ, ФПС, ФАПСи, СВР, ФМС и пр. (2,1 млн). а это еще 6,5 млн человек. В сфере среднего и высшего образования занято более 400 тыс. преподавателей и сотрудников, а также 7,3 млн студентов.

Возникает и такой вопрос: следует ли включать в число носителей коррупционных отношений предпринимателей — (от людей, занятых мелкими и средним бизнесом до так называемых олигархов)? Ориентировочно это 10 млн человек. К сожалению, статистика умалчивает о том, какое количество наших соотечественников занято в «теневой экономике», как сложном переплетении легальных, полуполуправильных и нелегальных связей².

Представляется, что, в число потенциальных субъектов коррупционных отношений необходимо

отнести и всех тех, кто для решения любой из своих лично-бытовых проблем готов идти на подкуп или дачу взятки. Мы видим, таким образом, что круг возможных субъектов коррупции достаточно широк. И это не только те, кто «берет», но и те, кто «дает».

Во-вторых, имеются сложности совсем другого порядка. Дело в том, что завуалированной формой проявления подлинной сути коррупции выступает **слияние с властью крупного и сверхкрупного (в России чаще всего воровского) капитала**, приведшее к переплетению их экономических, а следовательно, и политических интересов. Капитал идет во власть с тем, чтобы конвертировать ее в деньги и, в частности, влиять на создание законодательства, позволяющего «разруливать» в своих интересах финансовые потоки, пользоваться государственной финансовой поддержкой, кредитами, субвенциями и субсидиями, создавать преимущества себе и ограничивать права и социальные гарантии среднего класса, бедных и беднейших слоев населения. В свою очередь, власть имеет свой, имманентно присущий ей интерес — получать доходы, значительно превышающие уровень официальной заработной платы.

В этих условиях проблематично сформировать ответственное отношение олигархата и власти, к интересам общества в целом, а всякие разговоры на этот счет — ничто иное как блеф, т. е. обман, рассчитанный на создание ложного впечатления.

Наконец, **в-третьих**, несмотря на то, что после многолетних проволочек Федеральный закон «О противодействии коррупции» был принят³, в нем так и не нашли отражение проблемы ответственности за отсутствие условий, препятствующих возникновению и развитию коррупционных проявлений. Понятно, что реальная и бескомпромиссная борьба с коррупцией затрагивает интересы всех потенциальных субъектов последней. Вот почему она во многих случаях возглавляется и «ведется» самими коррупционерами, имитирующими эту борьбу, либо использующими ее в конкурентных и личных целях.

«Гладко было на бумаге»

О необходимости борьбы с коррупцией не раз говорил президент страны — как бывший, так и действующий. Д. Медведев 1.08.08 утвердил национальный план противодействия коррупции. Комплекс предложенных мер включает три раздела:

1) изменение существующего законодательства;

³ Этот закон в окончательном виде подписан Президентом РФ 25 декабря 2008 года. См.: «Российская газета», 2008, 30 декабря. Известно, что первый вариант его проекта предлагался ещё в середине 90-х годов депутатом ГД РФ В.И. Илюхиным, но он постоянно, без видимых на то причин, отклонялся.

² Считается, что в зависимости от мотивации сокрытия деятельности, можно выделить два сектора теневой экономики — неформальный и криминальный. Первый охватывает любую экономическую деятельность, сознательно укрываемую ее субъектами от государства с целью уменьшения издержек, в частности, за счет ухода от налогообложения. Второй — криминальный сектор экономики включает в себя любую экономическую деятельность, сознательно укрываемую от государства с целью избежать насильственного ее прекращения действиями государственных силовых структур. Следовательно, в неформальной экономике скрываются доходы (или расходы), а в криминальной — сам факт ведения деятельности в силу законодательного запрета на нее или использования активов, которым субъект действия распоряжается незаконно. См.: С. П. Глинкина. Теневая экономика в глобализирующемся мире. В сборнике материалов международной научной конференции. М. 2001. — С. 245-246.

2) меры по противодействию и профилактике коррупции в разных сферах, «создание системы стимулов к антикоррупционному поведению»;

3) «правовое просвещение, оценка со стороны общества всех тех явлений, которые в этой сфере присутствуют».

Незадолго до этого Дмитрий Медведев сказал: «Те же, кто получает взятки, кто совершает коррупционные правонарушения, вообще не ощущает никаких рисков или считают эти риски пренебрежимо малы. Так не должно быть!»

И еще: «Коррупция может быть продолжением борьбы с коррупцией. Деньги можно получать от всего, в том числе и от борьбы. Но это не значит, что мы не должны этим заниматься. В противном случае можно поднять руки вверх». В этом же духе высказывается и глава кабинета министров В. Путин: «Коррупция — беда, с которой необходимо бороться всем сообща... Важно, чтобы каждый понимал: если он замешан в коррупции, его это приведет в тюрьму».

Анализ свидетельствует, что с принятым законом коррупции ничего не угрожает. Проект этого, так называемого базового закона, был подготовлен в самих властных структурах и согласован, главным образом, только с представителями бизнес-элиты (во всяком случае он не выносился на обсуждение общественности). Поэтому он во многом уступает депутатскому варианту закона, принятому Государственной Думой в первом чтении в 2002 году и затем благополучно забытому.

Закон 2008-го года не направлен против засилья чиновничье-бюрократического аппарата, погрязшего в мздоимстве и в переделе собственности, против преодоления заинтересованности правящей в России властной верхушки в процветании экспортно-сырьевого типа экономики и ее финансово-банковского спекулятивного сектора и против отсутствия заинтересованности в развитии реального производства. Не об этом ли свидетельствует тот факт, что пытаясь как-то реагировать на серьезно затронувший Россию финансово-экономический коллапс, Правительство Российской Федерации осенью 2008 года под рассуждения о ликвидности выделило крупнейшим банкам и компаниям 5,5 трлн рублей, одновременно предусмотрев повышение цен на продукцию естественных монополий. Стоит ли удивляться тому, что через короткое время 60 млрд долларов из этих денег оказались в западных банках. Можно ли было осуществить все эти операции без коррупционных «сделок»? Ответ очевиден.

Власть кризиса и кризис власти

«Ситуация такова, — свидетельствует председатель Национального антикоррупционного Комитета (есть в эрэфии и такой — И. Б.), — что в России идет отмывание огромного количества денежных средств. И представители силовых ведомств должны были бы этому противодействовать, но противодействия нет, наоборот, есть «крышевание». В результате этой коррупционной системы сложилась ситуация, когда банковская система фактически бесконтрольна». По всей вероятности, именно за эту «бесконтрольность» нынешняя власть поддерживает банкиров бюджетными деньгами и средствами так называемого Стабилизационного фонда. И это в условиях, когда ежегодный коррупционный оборот, осуществляемый в основном через банки, составляет в России почти 400 млрд долларов, а дополнительный «среднемесячный коррупционный приработок» в расчете только на одного возможного субъекта коррупции — чиновника находится на уровне 16 тыс. долларов.

Возникает вопрос: может ли среднестатистический россиянин с заработной платой в 16 тыс. рублей в месяц, либо пенсионер со средней пенсией в 4,2 тысячи рублей (на 1.01.09) обеспечить указанный выше доход коррупционеру кем бы он не был? Разумеется, нет. Взятки, откаты, плату за должность и т. п. могут платить чиновникам и же с ними только люди, получившие свои доходы преступным путем. Пресса предпочитает называть их импортным словом олигархи или «бизнесмены», слившиеся с властью «в экономическом экстазе». «Сейчас во власти мы видим, — пишет политолог С. Белковский, — крупных собственников, тщательно замаскированных под чиновников, депутатов, сенаторов... Деньги определяют всё — от народного выбора до даты конца света. Из таких денег во многом и состоит наша нынешняя власть. Законодательная, исполнительная и даже судебная».

Беремся утверждать, что захлестнувшая Россию коррупция — это следствие кризиса власти, нравственного разложения общества, последовавшего в результате сознательного уничтожения более прогрессивных социально-экономических отношений, которые рано или поздно должны уйти с исторической сцены. Одним из орудий такого уничтожения стало повсеместное насаждение безответственности, культивирование правового нигилизма.

«Кризис власти, ее нравственное разложение, — подчеркивает депутат Госдумы д.ю.н. В.И. Илюхин, — вот то, с чем необходимо сейчас бороться и что преодолевать. Власть перестала защищать людей, государственные интересы, она стала своей противоположностью, пожирая общество, умышленно отторгая народ от участия в решении больших и малых во-

просов. Она сделала все, чтобы разрушить последние остатки государственного и общественного контроля за чиновником». ⁴ Вот почему так необходим глубокий научный анализ проблем формирования в обществе ответственности (общественной ответственности) как главного, на наш взгляд, условия противодействия коррупции. Представляется, что без решения этой проблемы вряд ли помогут противостоять коррупции любые политические, социально-экономические, законодательные, правовые, организационные, воспитательные, просветительские, кадровые и прочие меры, даже если удастся свести их в комплексную целевую программу (КЦП).

От всеобщей расхлябанности к общественной ответственности

Традиционно ответственность понимают как долг, обязанность, неприятие противоправных действий. Однако ее можно рассматривать и как экономико-правовое отношение. Применительно к отдельно взятому индивиду, наделенному дееспособностью и правосубъектностью, ответственность представляет собой как бы рефлектированную «во внутрь», т. е. индивидуализированную совокупность общественно-экономических отношений, а также систему определенных санкций, внешне выступающих в виде отрицательной или положительной реакции на действие или бездействие этого индивида.

Проблема формирования ответственности исключительно сложна для научного анализа, поскольку исследованию должны быть подвергнуты те формы взаимодействия материального и идеального, в которых идеальное превращается в реальное. Общественная ответственность имеет две предпосылки — материальную, выступающую объективным условием общественного действия, адекватного общественной природе связей и отношений между людьми, и идеальную — осознание законов социальной материи и реализация их требований. Она проявляется как одна из движущих сил, детерминирующих социально-экономическое поведение людей и побуждающих их к достижению тех или иных предметных целей деятельности. Но как, при каких условиях происходит это побуждение?

Принципиальное значение для ответа на эти и многие другие могущие возникнуть вопросы имеет анализ взаимосвязи **потребности — интересы — стимулы**.

Так, **потребности** выражают предметную сторону деятельности человека, т. е. реализуются в предмете. «Никто не может сделать что-нибудь, — подчеркива-

ли еще К. Маркс и Ф. Энгельс, — не делая этого вместе с тем ради какой-либо из своих потребностей...»⁵. Ориентация человека на реализацию тех, или иных потребностей не только побуждает к действию, но и определяет мотивы поведения, подчинения необходимому в обществе и его производстве порядку. В этом смысле можно сказать, что без потребности нет и ответственности, так же как «без потребности нет производства».

Научный подход к становлению ответственности предполагает управление процессом формирования потребностей, выделение в их сложной совокупности именно тех, которые побуждали бы человека к целесообразному с общественной точки зрения поведению. Это обстоятельство чрезвычайно важно, поскольку **потребности осознаются людьми в виде интересов**, выражающихся в том, что индивид объективно ставится в отношении зависимости от других индивидов и должен действовать соответственно своему положению в системе этой зависимости. Следовательно, **опираясь на потребность, интерес выражает не предметную, а деятельную сторону в реализации потребностей**. Это — новое качество самой потребности, выступающее в форме экономических отношений, опосредующих ее удовлетворение.

Объективно интересы общества и каждого отдельного человека совпадают, но это не означает, что они обязательно совпадут и в побуждениях. Эта общность не исключает дифференциации интересов и даже наличия противоречий в рамках их единства. И если такие противоречия не получают правильного разрешения, т. е. если не учитываются потребности и интересы людей в стимулировании их деятельности, то они могут «разрешиться» в ущерб обществу путем деформации поведения людей, которая и проявляется в форме коррупции.

Из этого вытекает исключительно важный вывод: для того чтобы общественные и личные интересы совпадали в сознании индивида, побуждали его к достижению общественных целей деятельности, **необходимо, чтобы в механизм стимулов была включена ответственность**. Только в этом случае этот механизм будет оптимально ориентирован на преодоление коррупционных побуждений.

Таким образом, содержание ответственности детерминировано объективными условиями производства, материальными отношениями и зависит от практической деятельности людей. Иными словами, при анализе сущности ответственности всегда следует иметь в виду диалектику трех фундаментальных отношений: отношение человека к природе («второй природе»), отношение человека к человеку и отношение человека к самому себе как сознательному, деятельному существу.

4 В. И. Илюхин. Коррупция и ее причины. — Политическое просвещение, 2008, № 6. — С. 64.

5 Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. — С. 245.

Одна сторона — это «обработка» природы людьми, другая сторона — «обработка людей людьми». В тех случаях, когда существующие экономические отношения вступают в противоречие с развитием производительных сил, три момента: производительные силы, общественное состояние и сознание — могут и должны вступить в противоречие друг с другом. Свое проявление это находит в деформации ответственности, носителями которой могут выступать потенциальные субъекты коррупционных отношений.

Формирование ответственности тесно связано с совершенствованием отношений: «человек — природа — техника», «человек — человек», «человек — сознание — деятельность», т. е. с развитием материально-технической базы общества, социальных отношений и самого человека.

Ответственность — атрибут общественного сознания. Это означает, что в ней содержится общественная оценка поведения, деятельности людей и вместе с тем их внутренняя самооценка. Однако чтобы они соответствовали объективным требованиям общества, человек, несущий за это ответственность, должен не только проникнуться сознанием необходимости, но и опираться при этом на осознание своего собственнического статуса, на четкое понимание своего места в системе социально-экономических связей общества.

Для организации материального как сознательного общественного действия необходимо осознание индивидами своей родовой общности (объективных связей, законов как общественных отношений). Только деятельность людей, опосредованная общественным сознанием, составляет суть ответственности, при которой каждый работник должен осознать не только свои поступки как индивидов, но и свои действия как массы.

Думается, что фетишизация личных потребностей человека как единственной основы его ответственного поведения в обществе не отвечает условиям **современной экономики**. И если сферу ответственности представить как особую форму взаимоотношений личности и общества, личных, и общественных интересов, то, значит, действительно ответственным может считаться выбор такого поведения человека, цели и мотивы которого направлены на достижение единства экономических интересов, и в первую очередь на реализацию общественного интереса. В то же время ответственность сама выступает в виде требований определенного поведения в обществе, требований поступать в соответствии с нормами, регулирующими общественный порядок. Это дает ей возможность проявляться в качестве своего специфического признака — регулятора экономических отношений. В данном случае ответственности присущ императивный (предписывающий) характер.

Совершенно очевидно, что общество развивается подобно любой органической системе, а сама эта система как совокупное целое имеет свои предпосылки и ее развитие в направлении целостности требует подчинения себе всех элементов общества. Решающим условием становления ответственности являются «социализация» отношений собственности. Поэтому задача ее формирования состоит в том, чтобы обеспечить интеграцию экономических связей непосредственно общественного производства и устойчивое взаимодействие его различных звеньев, которые могут быть ведомственно или территориально разобщены, но своей совокупной деятельностью способствуют достижению той или иной социально значимой цели. Основой для осуществления этой задачи могут быть общественные интересы и выдвижение на передний план в управлении и контроле качественных критериев оценки деятельности людей. Поэтому ответственность тех или иных субъектов экономических отношений может быть оценена в соответствии с их конкретным вкладом в достижение конечной цели, которая в современных условиях не может быть связана с безграничным потреблением. Отсюда крайне необходимо не только зафиксировать, но и осмыслить статус человека как совладельца, собственника условий и средств производства. Возможно ли этого достичь в условиях атомизированного общества, в котором люди разделены на так называемую элиту, ее службу и наемных работников и где превалирует частнособственнический интерес — вот в чем вопрос.

Рассматривая проблему ответственности, нельзя не учитывать и противоречивую диалектику развития общественного и индивидуального сознания, предопределяющую отставание последнего от социально-политического и экономического прогресса общества. В результате в течение длительного периода времени могут сохраняться всякого рода рецидивы индивидуально-собственнических предпочтений и мотивов. Вместе с тем некоторые негативные тенденции и, в частности, коррупционные проявления на почве безответственности, было бы не совсем правильно относить только к числу подобного рода рецидивов.

Это с особой настоятельностью требует углубленного исследования и осмысления проблемы соотношения и взаимоперехода объективного и субъективного при анализе формирования ответственности. Не случайно возросшее значение субъективного фактора в экономической жизни, диалектика субъективного и объективного становятся предметом все более внимательного изучения.

Субъективный фактор сказывается, во-первых, на полноте использования внутренних возможностей непосредственно общественного производства и, в частности, на оптимальности соединения работ-

ников и материальных условий производства в конкретных формах вовлечения людей в процесс труда и их общественного хозяйствования.

Во-вторых, от субъективного фактора зависит степень равномерности, согласованности и синхронизации движения всех звеньев и элементов производства и функционирования хозяйственного механизма экономики.

В-третьих, субъективный фактор определяет сужение или расширение возможностей производства и воспроизводства человека в совокупности его общественных отношений, а также возможностей всесторонней интенсификации, итоговым, результативным показателем которой выступает степень эффективности собственного трудового процесса.

Следовательно, усиление ответственности, необходимо вызванное потребностями общества в противодействии коррупции, предполагает овладение механизмом управления разрешением противоречий в социальной сфере и в экономике, в том числе и тех, которые лежат на стороне субъективного фактора. Подчинение людей общественным интересам осуществляется в условиях, когда наряду с общностью сохраняется и различие интересов. Реальное выражение ответственность находит в установлении зависимости между наличными в обществе ресурсами и конечными результатами деятельности хозяйствующих субъектов. Безусловно, что все ресурсы (материальные, трудовые и финансовые) должны использоваться с учетом общественно необходимых требований к их эффективности.

Алгоритм антикоррупционных действий

Таким образом, ответственность является способом противодействия коррупции, условием укрепления экономических связей в масштабах всего народного хозяйства, устойчивого взаимодействия и организационной четкости различных структур непосредственно общественного производства⁶. **Основа для практической реализации этого качества ответственности — ее включение в механизм стимулов, максимально ориентированных на общественный интерес. Действительная ответственность складывается только посредством усвоения личностью всех сторон, особенностей и требований общества. Благодаря этому она отражает материальные и общественные условия производства, с одной стороны, и полагает активность как обратное воз-**

6 В данном, как и во всех предыдущих случаях производство мы понимаем как производство в широком смысле этого слова, имея в виду как производство материальных благ, так и производство самого человека — творца истории и главной производительной силы общества — И.Б.

действие ответственности на общественное бытие — с другой.

Возникает вопрос: на каком экономическом фоне придется решать задачу, формирования в нашей стране общественной ответственности?

Сегодня в России уже нет планирования⁷ и не существует рынка, тем более эффективного и цивилизованного. По мнению американского еженедельника «Бизнес уик» за 90-е годы прошлого века «в России прибрана к рукам фантастическая часть национального богатства, когда 20 бизнес-гигантов контролируют и манипулируют 210 миллиардами долларов». В 1991 году государство управляло 95% всей собственности, сейчас едва ли 10%. Произошло окончательное сращивание части олигархов с государственным чиновничеством различных уровней. Продолжает наращаться налоговая нагрузка на основную массу населения и предприятия. За 10 последних лет более чем в 3 раза сократился уровень реальной заработной платы наемных работников. Не соблюдаются условия труда. Растет безработица. Задолженность государства перед социально обделенными группами населения, наукой, культурой, образованием достигла 360 млрд рублей.

Вместо решения конкретных социальных проблем на протяжении всего периода либерального реформирования в массовое сознание вбивались «идеология» тунеядства, воровства и безнаказанности («разрешено все, что не запрещено законом») В пропаганде понятие «средний» собственник, имеющее общемировое значение, было подменено терминами «стратегический», «эффективный» собственник. В общественное сознание был вброшен вопрос о необходимости свободной купли-продажи земли. Но, как и предполагал крупный специалист в области аграрной науки профессор И.Г. Загайлов, свободная купля-продажа земли основательно повысила цену не только жилья и продовольствия, но и топлива, лесоматериалов, транспортных тарифов. В той же мере была снижена конкурентоспособность практически всей российской экономики.

Почему «реформаторы» так настаивали на распродаже земли? Ответ очевиден: стоимость российских земель по самым скромным оценкам превышает 100 трлн долларов и даже если продавать ее иностранцам и олигархам по бросовым ценам, можно было сохранить сложившийся уровень расхище-

7 В.В. Леонтьев — наиболее известный Нобелевский лауреат, по экономике (американский экономист русского происхождения), получивший в 1973 году именно за разработку методов, позволяющих использовать элементы планирования (в частности, составления межотраслевого баланса) в рыночных условиях, в 1991 году побывал в Москве и пролил, убеждая реформаторов, не трогать Госплан и Госсраб и не разрушать производство, т. е. то, что кормит и содержит страну.

ния национальных богатств страны в течение 15-20 лет, что и требовалось. При этом игнорировался тот факт, что разница в потенциале производственной деятельности на различных по качеству и интенсивности использования участках земли способна создавать **земельную ренту**. На ее долю в России могло бы приходиться около 75% потенциального общественного дохода, а это более 80 млрд долларов. Причем, вклад капитала для получения дохода от ренты в 4 раза, а труда — в 15 раз меньше, чем при любой другой производительной деятельности. Иными словами, основная масса доходов в России — это рента от использования ее природно-ресурсного потенциала, т. е. земли⁸.

Стараниями псевдо-реформаторов в стране создана безморальная экономика, из которой по настоянию американских советников было вытеснено государство. В чем причина циничного отказа власти исполнять свои обязанности — управлять хозяйством? Она состоит в **нежелании нести ответственность за свои действия**. Может ли быть на этот вопрос какой-то другой вариант ответа? Просматривается и некомпетентность ответственных за состояние страны людей, недостаток у них профессионализма и отсутствия управленческого опыта.

Безответственность (и это становится все более очевидным) **сопровождается алчностью, ложью, различного рода инсинуациями**. Это отнюдь не случайно. Безответственность — следствие фетишизации потребительства, желания иметь как можно больше, разбогатеть любыми средствами. Именно она порождает коррупцию во всех ее разновидностях, деформирует экономику и взаимоотношения людей в ней, устраняет из жизни людей подлинные ценности и идеи. Безответственность восходит к истокам поразившего мир финансового коллапса, определяет его содержание и последствия.

На эти обстоятельства обратил внимание Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем Послании по случаю Международного дня борьбы с коррупцией 9 декабря 2008 года. В нем подчеркивается, что глобальная финансовая катастрофа вызвана тем, что «...доверие к финансовой системе подорвано. Многие люди лишились своей жизни... в развивающихся странах ежегодно расхищаются или растрачиваются — в результате взяточничества и злоупотреблений — миллионы долларов».

Безответственность, коррупция и экономическая преступность — пусковые механизмы глобального системного коллапса. Не случайно поэтому один из финансовых гуру США в интервью французскому «Le Nouriel Obsersater» (06.10.2008) вынужден

был признать: «Рыночные фундаменталисты до последнего момента пребывали в уверенности, что рынок будет саморегулироваться. Это — заблуждение! Мыльный пузырь лопнет с тем большей силой, что на протяжении последних двадцати пяти лет мы позволили развиваться разнообразным инструментам банковских манипуляций — продуктам, производным от обращения долговых обязательств в ценные бумаги, ошибочно полагая, что временные нарушения равновесия — всего лишь случайность... Сегодня взрыв суперпузыря приводит к разрушительным последствиям для США и Европы, но также для развивающихся рынков и России, которые являются частью системы».

Что необходимо делать для формирования общественной ответственности как главного условия противодействия коррупции в России? Каким, на наш взгляд, должен быть **алгоритм действий** в этом направлении? Ответы на эти и многие другие возникающие вопросы состоят, на наш взгляд, в следующем.

Во-первых, необходимо **существенно улучшить экономическую основу** Российского общества — отношения собственности на средства производства «Эффективный собственник» в России так и не появился, но зато пышным цветом расцвела коррупция и была создана небольшая прослойка сверхбогатых людей (не более 4%), усиленно воспроизводящих коррупцию.

Во-вторых, пришла **пора отказаться от рыночных и либеральных догм** и формировать менталитет, основанный на иных ценностях и иной рыночной парадигме. Продемонстрированная в России ориентация властных структур на создание классической рыночной экономики, оказалась **стратегически** ошибочной, поскольку она была направлена на отживающий свой век бесперспективный тип экономики. Кроме того, упрямое продолжение реформ в их сложившемся виде **тактически** опасно. Оно не позволяет запустить реальную, производящую средства производства и предметы потребления, а не финансово-сырьевую экономику и тем самым не дает возможность обеспечить благосостояние основной массы людей, обрекая их на экономическое рабство и геноцид.

Утопическая вера в рыночные регуляторы лишила стратегию и тактику реформ социальной направленности, т. е. того, во имя чего и должны были осуществляться преобразования, а попытки освящать этой верой практические действия сопровождалась разрушением политических механизмов обратной связи для стремительного внеэкономического передела собственности в пользу властвующих и криминальных группировок. Последние, в свою очередь, породили теневую финансовую систему и многочисленные посреднические структуры, свободные от соблюдения каких либо законодательных установ-

8 Г.В. Костин. Оценка политической и социально-политической ситуации. // Россия и мир. Выпуск № 18 (429). М., 2000. — С. 61.

лений и регламентаций и напроочь сросшиеся с коррупцией. Кстати сказать, этот симбиоз теневой банковской системы (считается, что в общемировом масштабе она «весит» 10 трлн долларов, т. е. столько же сколько и реальная банковская система) и коррупции усиливает **синергический эффект** современного коллапса. Дело в том, что главным инструментом по проведению масштабных криминально-фиктивных в том числе и коррупционных манипуляций стали так называемые **хедж-фонды**, позволяющие получать сверхприбыли на падении рынков даже в условиях кризисов. Именно через зарегистрированные на Багамах хедж-фонды во второй половине 2008 года из России были вывезены десятки миллиардов долларов, полученных в качестве финансовой помощи только четырьмя банками из их количества 1,3 тысяч.

Все эти обстоятельства вместе взятые диктуют необходимость формирования в России **пострыночных экономических структур**, наделенных определенными полномочиями контроля за производством и потреблением. Это касается, в первую очередь, отраслей топливно-энергетического комплекса, определяющих себестоимость и, следовательно, стоимость и цену продукции в материальном производстве, а также конкурентоспособность российских предприятий на мировом рынке.

В-третьих, следует, наконец, **реанимировать концепцию социального государства**. И перевести ее в практическую плоскость⁹.

Провозглашая себя социальным, т. е. ориентированным на потребности общества, а не кучки олигархов, **государство просто обязано четко формулировать цель своей внутренней политики** (создание рыночной экономики такой целью быть не может) и средства ее достижения.

Основа, фундамент социального государства — смешанная (двухполюсная, двухсекторная) экономика, называемая так, по крайней мере, по двум причинам. **Во-первых**, в ней, действительно, смешиваются различные по своей сути подходы к управлению социально-экономическими процессами. **Во-вторых**, она обязательно предполагает наличие не только частной (этого, как мы знаем, вполне достаточно для рыночной экономики вообще), но и большей или меньшей государственной, общественной собственности на условия производства.

С учетом перечисленных и некоторых других обстоятельств можно сделать вывод, что в смешанной (двухполюсной, двухсекторной) экономике одно-

временно уживаются, взаимодействуют, приходят к компромиссу и согласованиям, обеспечивая общий эффект:

- частная и нечастная (в разных вариантах) формы собственности;
- формальные (организованные) и неформальные (так называемые эксплоярные) экономические структуры;
- рыночные и нерыночные образования (коммерческие и некоммерческие организации);
- рыночное и нерыночное (частное, государственное, общественное) регулирование, свободный рынок и план;
- конкуренция и ее ограничение;
- государственные законы и неписанные законы общественной морали и нравственности;
- забота о собственном интересе и альтруизм, т. е. бескорыстная забота о благе других людей и др.

Очевидно, что переход к **социально ориентированной экономике, т. е. такой форме ее организации, которая основана на социализированном пока еще товарном производстве, обеспечивающем взаимодействие между производством и потреблением посредством рынка, государственного регулирования и определенных общественных институтов**, требует соответствующих условий. Эта простая для восприятия мысль пока еще не нашла общественного признания. Многие продолжают жить мифами и легендами, надеются на какое-то чудо или привычное для нас «авось».

Между тем создание такой экономики предполагает наличие определенных предпосылок (условий): теоретических, экономических, политико-юридических, социальных и нравственно-психологических. При известной самостоятельности каждого из перечисленных условий, все они взаимосвязаны и могут быть конкретизированы применительно к месту и времени.

Самое ценное, что можно увидеть в странах с социально ориентированной экономикой, сводится, на наш взгляд, к трем обстоятельствам. Это, во-первых, наличие всеохватывающих социальных систем (институтов) самоисправления, механизмов коррекции и реагирования на непредвиденные обстоятельства, неизбежные ошибки и просчеты. Во-вторых, действия социальной структуры управления экономикой «сверху» и «снизу»; понимание того, что могут и что не могут дать те или иные политические, экономические и административные решения. В-третьих, комбинация различных экономических и социальных форм, методов, средств и принципов их реализации, их гибкость, свободное развитие и переход от одной формы к другой.

Подавляющее число исследователей считает, что социальное хозяйство должно быть ориентировано на достижение следующих целей: **максималь-**

9 И.М. Братищев, К.А. Смирнов, П.И. Филимонов. Социально-ориентированные модели рыночной экономики. Анализ. Прогнозы. Рекомендации. М.: »КОСМО», 2001. — С. 397; Россия на пути к социальному государству. Современный этап. Перспективы. Матер. междунар. теоретич. и научно-практич. конф. М., 2004. — С. 178

но высокий уровень качества жизни населения; создание экономически эффективной и социально справедливой денежной системы, обеспечивающей стабильность цен; социальная обеспеченность и социальный прогресс; экологическая безопасность.

В основу социальной политики должна быть положена система государственных стандартов и нормативов, устанавливаемых законодательным путем¹⁰. К социальным стандартам относятся: федеральный и региональный прожиточный минимум; федеральная и региональная потребительские корзины; минимальный размер оплаты труда; подоходный налог; минимальная пенсия; тарифы пенсионного страхования; максимальная продолжительность рабочего дня (недели, месяца); продолжительность и оплата ежегодных отпусков; максимально допустимая доля расходов в семье на оплату жилья и коммунальных услуг и др. Все эти стандарты должны быть зафиксированы в Трудовом кодексе, в Федеральных и законодательных актах субъектов Федерации.

В дополнение к этому целесообразно разработать и индикативные нормативы, долженствующие выступать в качестве целей и критериев **социальной эффективности** деятельности исполнительной власти. Это: соотношение заработной платы, предпринимательского дохода и налогов в ВВП; реальная заработная плата; соотношение между минимальной, средней и максимальной зарплатой; соотношение между заработной платой и социальными выплатами (льготами); уровень налоговой массы, направляемой на социальное финансирование в различных бюджетах; занятость трудоспособного населения; допустимая дифференциация в доходах и др.

Разработка общепризнанной концепции, т. е. основных научных представлений о России как социальном государстве, — задача весьма важная. По нашему мнению, ее следовало было решить еще до начала реформ. Последовательно вслед за этим и должна была осуществляться выработка конкретных технологий построения социального государства и методов реализации социальной политики, как совокупности целей, принципов и направлений деятельности властных органов, имея в виду, что несправедливые средства деформируют праведную цель.

Так, проблемой «номер один» для нашей страны становится повышение **эффективности социальной сферы**¹¹. Не вдаваясь в дискуссию по этому вопросу,

10 В портфеле Государственной Думы давно лежат неостребованными проекты Федеральных законов «О социальной политике Российской Федерации как социального государства», «О социальных стандартах», «Об инвестиционном рубле и формировании Бюджета РФ» и многие другие, в разработке которых принимал участие автор.

11 Эта проблема продолжает оставаться дискуссионной: одни исследователи считают, что по отношению к со-

отметим, что социальный эффект (означающий сопоставление затрат и результатов) от функционирования социальной сферы состоит, в первую очередь, в удовлетворении потребностей общества в важнейших социальных благах (образование, охрана здоровья и медицинское обслуживание населения, культура, пенсионное обеспечение и др.). Количественно интерпретировать можно и экономический эффект от деятельности социальной сферы. Он выражается в росте объема национального производства, в изменении важнейших экономических показателей. Это обусловлено тем, что состояние социальной сферы определяет характер воспроизводства квалифицированной рабочей силы (расширенное или суженное), качество человеческого фактора, интеллектуальный потенциал общества и т. д. В свою очередь, это влияет на рост ВВП, а следовательно, и национального дохода, национального богатства страны.

На макроэкономическом уровне эффективность социальной сферы косвенно может быть оценена через динамику основных макроэкономических показателей — валовой национальный продукт (СНП), частный национальный продукт (СНП), индекс цен потребительских товаров (СРП) и др. Высокоэффективная социальная сфера обеспечивает: стабильный рост национального объема производства; стабильный уровень цен; высокую занятость; поддержание равновесного внешнеторгового баланса. При этом следует учитывать, что эффект от функционирования социальной сферы проявляется не сразу, а на протяжении ряда экономических циклов и отражается на экономических показателях последующих лет.

Представляется, что вполне возможна и необходима стоимостная оценка результатов функционирования социальной сферы. Применяемая в советские годы система планирования и учета не позволяла в полном объеме решить эту задачу, поскольку на макроуровне основной результат деятельности этой сферы рассматривался как затраты. Более полно удастся учесть результаты ее функционирования на основе системы национальных счетов (СНН), т. е. системы таблиц (в форме бухгалтерских счетов), характеризующих процесс производства, распределения и конечного использования ВВП и национального дохода (обычно за год). Она была разработана Статистической комиссией ООН в 1953 году и применяется более чем в 150 странах мира. Однако и в этом случае могут возникнуть погрешности вслед-

ственной сфере понятие «эффективность» неприменимо, поскольку конечные результаты ее функционирования достаточно трудно поддаются точной количественной оценке; другие утверждают, что, несмотря на сложность определения эффективности социальной сферы, это объективная реальность, которая должна изучаться и оцениваться. Представляется более правильной вторая точка зрения.

ствии чрезмерной агрегированности (обобщенности) используемых показателей.

Развитие социальной сферы выступает в форме изменений в уровне, качестве и образе жизни людей, причем детерминирующими здесь являются изменения именно в уровне жизни¹². По оценкам отечественных и зарубежных специалистов, увеличение денежных доходов, скажем, в два раза приводит к новому, более высокому уровню и качеству жизни отдельного человека, семьи, общества в целом. Такая зависимость подтверждается и проведенными во Всероссийском центре уровня жизни (ВЦУЖ) расчетами стоимости потребительских бюджетов: стоимость минимального потребительского бюджета оказалась в два раза выше стоимости бюджета прожиточного минимума.

Вместе с тем было бы неправильным абсолютизировать значимость денежных доходов как показате-

12 Уровень жизни (standard of living) в документах ООН определяется как уровень удовлетворения потребностей населения, обеспечиваемый массой товаров и услуг, которые используются в единицу времени. В соответствии с Конвенцией 117 МОТ государствам рекомендовано принимать все меры для обеспечения такого жизненного уровня, который бы позволял удовлетворять разнообразные человеческие потребности. В соответствии с систематикой потребностей выделяют их следующие основные компоненты: здоровье, питание, одежда, жилище, образование, условия культурного развития, здравоохранение, условия труда, социально-бытовая обстановка, в т. ч. забастовки и трудовые конфликты, занятость, окружающая среда и т. д. Для определения уровня жизни фактическое потребление населения сравнивается с социальными нормативами потребления товаров и услуг. Тем самым определяется степень удовлетворения потребностей.

Уровень развития и степень удовлетворения всего комплекса потребностей и интересов людей определяют качество жизни. Это понятие появилось в середине 1950-х годов, когда стало очевидно, что категория «уровень жизни» не позволяет всесторонне отразить благосостояние населения. Качество жизни имеет объективную и субъективную стороны. Критерием его объективной оценки служат научно обоснованные нормативы потребностей людей, по соотношению с которыми можно объективно судить о степени их удовлетворения. С субъективной точки зрения, потребности людей, индивидуальны и степень их удовлетворения может оценить только сам человек.

Следовательно, оценка качества жизни выступает в двух формах: 1) степень удовлетворения научно обоснованных потребностей и интересов; 2) удовлетворить качеством жизни самих людей (а значит, в их личных мнениях и оценках).

Качество жизни включает в себя многие компоненты уровня жизни в их качественной определенности. К примеру, характеризуя качество жизни, нельзя ограничиться только показателями занятости, безработицы, продолжительности рабочего дня, недели, года, уровнем производственного травматизма и т. д. Необходимо оценить соответствие интересам работника характера и содержания труда, его интенсивности, взаимоотношения внутри трудового коллектива (так называемые межличностные отношения) и т. д.

ля уровня социального развития той или иной страны и благосостояния ее населения.

В-четвертых, к числу безусловно антикоррупционных мер относится **формирование в России действительного гражданского общества**, стоящего на страже духовных и нравственных ценностей нашего народа, оберегающего его историческое и культурное наследие.

Приоритет духовно-нравственной составляющей в преодолении коррупции и других негативных явлений в обществе неоспорим. Критические деформации в этой сфере, в первую очередь, и привели к разрушению национальной самоидентификации России, к утере базовых ценностей и смыслов стратегического развития нашего государства. Задача состоит в том, чтобы создать действенный механизм постоянного «общественного аудита» принимаемых решений на предмет их соответствия ценностям нации и национальным интересам. Это может стать формой гражданского контроля, позволяющего реально бороться с произволом чиновников и разъедающей страну ржавчиной коррупции.

Известно, что в странах «ложноклассической демократии» — на Западе — гражданское общество, т. е. общество граждан, наделенное «врожденной» политической волей законным путем защищать и отстаивать свои интересы, возникало мучительно долго и оформилось как таковое только тогда, когда сформировался слой людей, озабоченный своей безопасностью и своей нажитой «трудами праведными» собственностью.

Совсем иным было происхождение «нового русского капитала». Оно связано, во-первых, с иностранными деньгами, переданными в начале 90-х годов в управление группе из семи приближенных банкиров (отсюда «семибанкирщина»), а во-вторых, с государственной властью также получившей в начале и середине 90-х годов, т. е. во времена Б. Ельцина, огромные займы международных финансовых организаций. Вскормленный на чужие деньги капитал не мог стать патриотичным, быть в оппозиции государству, обеспечившему ему «первоначальное накопление», и оппонировать ему. Он превратился в превращенную форму самого мафиозно коррумпированного государства, его «кровного родственника». Именно поэтому в современной России не может быть создано гражданское общество западного образца. Оно у нас не формируется только потому, что не востребовано имущим классом, имеющим прямые выходы во власть и исторически сложившуюся коррупционную практику. Достаточно сказать, что в Госдуме образца 2007-2011 годов количество долларовых миллионеров насчитывает почти 200 персон на 450 депутатов, в Совете Федерации — не миллионеров просто нет, вряд ли бедствуют и министры Российского Правительства. Мы видим, таким образом, что

сегодня в России самая богатая власть в мире, поэтому она по определению не нуждается в гражданском и любом другом, контролирующем ситуацию в стране, обществе. Но в нем испытывает потребность само общество.

Представляется, что консолидировать все гражданские силы общества, превращение последнего в равного партнера государства, сможет **воссоздание системы народовластия**, формы которого прошли в России историческую проверку. Но и при этом не надо рассчитывать на быстрый успех, поскольку, осваивая правила поведения в гражданском обществе люди не сразу научатся жить по закону. К тому же коррупция выступает не только одной из специфических форм защиты интересов предпринимателей перед государством, но и выполняет функцию перераспределения национального богатства и смягчения социально-имущественного неравенства.

Законодательный удар по коррупции

Представляется, что законодательную базу позволяющую формировать общественную ответственность и тем самым противодействовать коррупции, следует строить, исходя из следующих принципов:

- приоритетное развитие реального сектора экономики, как главного условия решения социальных проблем;
- усиление экономической роли государства;
- опора на внутренние финансовые, материальные, трудовые и интеллектуальные ресурсы;
- расширение масштабов федеральной собственности и эффективное управление ею;
- государственный контроль за деятельностью естественных монополий;
- систематический контроль со стороны Федерального Собрания Российской Федерации за результатами социально-экономического развития страны.

Все предлагаемые нами проекты федеральных законов с учетом их антикоррупционного целеполагания можно объединить в несколько взаимосвязанных групп (пакетов):

Первая группа — это так называемые **рамочные законы антикоррупционного и одновременно антикризисного характера**. К ним относятся проекты законов «О собственности на природные ресурсы (объекты) России», «О временных стабилизационных мерах» и «Об экстренных мерах по выводу России из кризиса, обеспечению социально-экономического развития страны.» Рамочными они называются поскольку каждый из них регулирует множество правоотношений, определяет необходимость разработки и принятия целого комплекса за-

конопроектов, более детально раскрывающих механизм их реализации.

Вторая группа — законы, определяющие реализацию управленческой функции хозяйственного механизма (планирование, ценообразование, финансово-кредитную политику, управление инновациями и т.п.). В их число входят проекты законов: «О планировании социально-экономического развития в Российской Федерации», «О концепции ценообразования и основах ценовой политики в Российской Федерации», «Об инвестиционном рубле и формировании Бюджета развития», «Об иностранных инвестициях», «О государственной монополии на массовый экспорт-импорт», «Об основах экономического статуса субъекта Российской Федерации», «Об обращении имущества предприятий в собственность государства (национализации)», «Об основах финансово-экономических отношений хозяйствующих субъектов и физических лиц с Федеральными и региональными органами государственной власти и управления и органами местного самоуправления Российской Федерации», «Об управлении государственными долями собственности в акционерных предприятиях», «О государственной собственности в экономике», «О государственных компаниях (госхолдингах)», «Об унитарных (казеных) предприятиях», «О региональных и межрегиональных финансово-промышленных группах (ФПГ)», «О газоснабжении в Российской Федерации», «О государственной политике в использовании нетрадиционных возобновляемых источников энергии», «О государственном регулировании оборота цветных и черных металлов в Российской Федерации», «О государственной поддержке отечественного товаропроизводителя», «О принятии и реализации федеральных целевых программ», «О государственной поддержке высокотехнологичного инновационного промышленного производства», «О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций» и др.

Третья группа — собственно социальные законы, определяющие благосостояние населения. К их числу относятся законы: «Об ответственности государственной власти за создание условий, обеспечивающих достойную жизнь населения Российской Федерации», «О потребительской корзине в Российской Федерации», «О государственных минимальных социальных стандартах», «О компенсациях работникам в связи с нарушением сроков выплаты заработной платы», «О государственном фонде занятости в Российской Федерации», «О государственном пенсионном страховании», «О профессиональном пенсионном страховании», «О потребительских кредитных кооперативах», «О регулировании энергосбережения населения, предприятий и организаций (учреждений)», «О временной обязательной

стабилизации (фиксации, замораживании) розничных цен на товары и услуги для населения», «О зонах (сферах) экономического и социального бедствия», «О самоуправляемом народном предприятии», «О трудовом коллективе», «О правах трудовых коллективов на участие в собственности, контроле и управлении предприятиями — должниками и банкротами» и др.

К **четвертой группе** нами отнесены действующие законопроекты, требующие существенных дополнений и изменений, исходя из задачи создания нового хозяйственного механизма. Перечислим лишь некоторые, наиболее важные, на наш взгляд, из них:

— «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации»;

— «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта и алкогольной продукции»;

— «О естественных монополиях»;

— «О таможенном тарифе в связи с проводимой модернизацией предприятий отечественной промышленности с привлечением иностранных кредитов», «О финансировании особо радиационно-опасных и ядерно-опасных производств и объектов», «О финансово-промышленных группах», «Об акционерных обществах» и др.

По мнению специалистов, работающих над указанными законопроектами, реализация заложенных в нем норм позволит получить ощутимый социальный эффект и, в частности, увеличить доходную часть Федерального бюджета более, чем в 4 раза (в расчете на год).

Как вылезти из болота коррупции

Мероприятия антикоррупционной и одновременно антикризисной политики могут быть, как представляется, реализованы в три этапа.

Первый (подготовительный) связан с проведением антикоррупционных мер, направленных на введение индикативного планирования, оздоровление финансового и денежного обращения, реализацию активной ценовой политики, упорядочение внешнеэкономической деятельности.

На **втором** этапе следует приступить к использованию валютного и коммерческого расчета и превращению рубля в международное платежное средство. Нецелесообразно делать главную ставку на широкомасштабный импорт, а опираться надо в основном на собственные ресурсы, ограничивая экспансию внешнего капитала. При наличии девальвированных казначейских билетов, без работающего рубля государственная власть — это власть без экономической силы и с какой бы скоростью ни вращался

печатный станок результат всегда будет противоположным намерениям.

На **третьем** этапе станет возможным завершить переход к социально-ориентированной экономике, ресурсосберегающей и экологически чистой.

Достижение этих приоритетных экономических целей нельзя пускать на самотек в надежде на мифическую саморегулирующую роль рынка. Мировой опыт свидетельствует, что стихийная рыночная стабилизация всегда чревата существенным падением производства и жизненного уровня людей. Поэтому в основе экономического курса изначально должны были быть государственные комплексные целевые программы.

Расчеты показывают, что только монетарными методами невозможно остановить коррупцию. Экономическая теория и хозяйственная практика свидетельствуют, что разные страны противодействуют ей различными путями. Возможны варианты и для России. Но при реализации любого из них предстоит решить **триединую задачу: восстановить управляемость экономикой; обеспечить устойчивость и конвертируемость рубля; провести неконфискационную денежную реформу.**

Итак, что мы имеем ввиду, говоря о восстановлении управляемости экономикой?

Для решения этой задачи представляется необходимым:

- воссоздание разрушенных структур по координации деятельности промышленных предприятий и строительных организаций с одновременной демократизацией их функций;
- создание банковской инспекции, реструктуризация и санация системы коммерческих банков;
- разработка Бюджета развития и формирование Российской государственной инвестиционной и инновационной программы, а также совместных подобного рода программ с другими странами СНГ;
- инвентаризация состояния государственных резервов, запасов топлива и продовольствия;
- внесение обязательных изменений в нынешние механизмы принятия и исполнения решений, в методы работы законодательной, судебной и исполнительной власти для повышения ответственности должностных лиц.

Внешнеэкономическая деятельность государства также должна быть упорядочена для чего, в первую очередь; следует:

- ввести государственную монополию на массовый экспорт-импорт;
- разработать правовую основу управления внешнеэкономической деятельностью, включая систему регулирования таможенного дела, валютных операций, иностранных инвестиций и деятельности совместных предприятий, а также лицензирования и квотирования экспортно-импортных операций;

- создать оперативный валютный план, осуществить переговоры с кредиторами о реструктуризации долга, ревизию использования представляемых кредитов, девальвацию коммерческого курса рубля, пересмотреть адресные налоговые льготы участников внешнеэкономической деятельности;

- реорганизовать валютные биржи и порядок расчетов в валюте, определить порядок аукционной продажи экспортных квот;

- осуществить коррекцию коммерческого курса рубля, подготовку перехода к фиксированному курсу российской валюты и к взиманию налогов на экспорт в российской валюте;

- в субъектах Федерации разработать концепцию развития внешнеторговых связей, стимулировать экспорт продукции местного производства, сократить при этом вывоз остродефицитных товаров и вторичных ресурсов, используемых для внутреннего потребления.

Необходимо ускорить развитие механизмов экономического взаимодействия между предприятиями бывших союзных республик. Целесообразно создать неправительственную организацию по сотрудничеству и торговле, в которую могли бы войти Евроазиатская биржа, Межгосударственный клиринговый банк и торговые дома. Эта организация может стать одной из немногих, ставящих целью вывести государства СНГ из гиперинфляции.

По мнению многих экономистов, все мероприятия финансовой и кредитно-денежной политики государства должны исходить из учета глубокого расстройств денежного обращения и финансовой системы, неспособности рубля играть роль измерителя затрат общественного труда и утраты бумажными деньгами функции средства сбережения и средства платежа. В этом случае возникает вопрос: как обеспечить устойчивость и конвертируемость национальной валюты?

Основное направление оздоровления денежной системы специалисты видят в восстановлении нормального денежного обращения, основанного на золоте, либо других природных ресурсах России (нефть, газ, уголь и т.д.).

Из перечня направлений и мер, которые, на взгляд опрошенных нами экспертов¹³, являются наиболее важными для достижения устойчивости и **конвертируемости рубля и стабилизации денежного обращения**, на первый план выдвинуты следующие (удельный вес высших баллов, в %):

Формирование цен с ориентацией на внешний рынок — 46.

13 В сентябре — октябре 2008 года было опрошено 120 экспертов — специалистов в области финансов и денежного обращения, руководителей промышленных и сельскохозяйственных предприятий, ученых, депутатов Государственной Думы РФ. — И.Б.

Выпуск золотого червонца и его бумажной копии — банкноты, свободно обмениваемой на золото — 40.

Ограничение неконтролируемой интервенции доллара на наш внутренний рынок — 35.

Обмен рублей на западные валюты по рыночному курсу золота — 33.

Введение так называемых «нефтяных», «лесных», «угольных» и т. п. денег — 17.

При этом ценообразование с точки зрения восстановления устойчивости рубля является в настоящее время, как считают эксперты, узловой проблемой, в которой перекрещиваются все другие проблемы, связанные с антикоррупционной и антиинфляционной политикой.

Кардинальными мерами, которые могут создать реальные предпосылки для стабилизации денежного обращения и постепенного снижения цен на потребительские товары, по оценке экспертов, являются следующие (удельный вес высших баллов, в %):

Существенное снижение налога на добавленную стоимость — 63.

Стимулирование ценами экономии сырья, ресурсов, материалов и т. п. — 52.

Государственный контроль за реальной структурой издержек производства — 37.

Использование коммерческого валютного расчета между предприятиями — 34.

Замораживание нормы прибыли предприятий всех категорий до 15% — 23.

Рост цен затрудняет решение проблем расширенного воспроизводства. Поэтому подавляющее большинство опрошенных экспертов (82%) считают, что цены на энергоносители должно регулировать государство. Кстати сказать, **до сих пор последствия свободных цен на нефть, газ, уголь никем не просчитаны детально.**

Создание условий для конвертируемости рубля и осуществление протекционистской политики со стороны государства по отношению к крупной промышленности, строительству, сельскому хозяйству, которую напрочь отрицают либералы, позволит быстро преодолеть взвинчивание темпов инфляции. Возможны несколько вариантов решения этой проблемы. Рассмотрим некоторые из них.

Вариант первый. Он связан с заимствованием мировых цен в качестве эталона внутригосударственных расчетов (по объективному курсу). Дело в том, что контроль над действительной структурой издержек у нас утрачен, а немотивированное повышение цен никак не отражает трудовых затрат и не приближает нас к нормальной экономике.

Совершенно очевидно, что всякая вещь на самом

деле стоит ровно столько, сколько заплатят за нее валютой на мировом рынке. Следовательно, для правильной оценки всего, что у нас производится, можно определить все материальные ценности в валюте по текущим мировым ценам с учетом реальной конкурентоспособности. Это позволит вести валютные расчеты отечественных предприятий между собой в ценах мирового рынка.

Введение такого расчета на безвалютной основе позволит в сравнительно короткий срок повысить эффективность, прежде всего, за счет экономии валютных средств, а также с достаточно высокой точностью оценивать эффективность производства и любого хозяйственного решения, подтвердит социальные гарантии населения со стороны государства, опирающиеся у нас, как известно, на неконвертируемость рубля.

Вариант второй. Это умеренно-традиционный подход к решению следующих задач:

— сочетание административных и экономических методов управления экономикой, воссоздание планирования и переход на этой основе к регулируемой экономике (НЭП у нас, реформы в современном Китае);

— прекращение бессмысленной гонки цен на основе установления связи между производительностью труда и его оплатой, ограничения как нижнего, так и верхнего уровня доходов всех граждан;

— контроль над ценами, для чего, как это практикуется сейчас в Китае, вводятся три типа цен: твердые, рыночные и лимитные для разных групп товаров;

— создание приоритетных условий для производственного предпринимательства с целью форсированного развития потребительского рынка (особенно продовольственного);

— возвращение госзаказа, которым может быть задействовано дифференцированно в разных отраслях не более двух третей производственных мощностей. Остальные свои мощности предприятия смогут использовать для работы на рынок.

Вариант третий. Ключевой механизм этого варианта — создание условий для конвертируемости рубля. Став международным региональным платежным средством, конвертируемый рубль позволит осуществлять полнокровный товарный обмен с мировым сообществом, а внутри страны создаст мотивацию к труду и активному предпринимательству.

Суть предложений в данном случае сводится к осуществлению следующих мероприятий: введение золотого паритета рубля; разрешение западным предпринимателям зарабатывать в Российской Федерации рубли путем:

- интенсивного ввоза дефицитных товаров и необходимых нашей экономике технологий;
- обмена на рубли валюты по золотому курсу;

- создания на нашей территории предприятий за счет кредитов в Российский банках;

- введения конвертируемости рубля на золото с тем, чтобы его обмен на валюты других стран осуществлялся по соответствующим рыночным курсам, что позволит приравнять рубль не к доллару, т. е. не к виртуальной стоимости потребительской корзины США, а к международному эталону — золоту.

С целью предотвращения скупки за рубли золота, следует осуществить выпуск (как во времена НЭПа) золотого червонца и его бумажной копии — банкноты, запретить на какое-то время обмен «старых» рублей на золото. Обмен же «золотых» банкнот на золото в виде червонцев, следует осуществлять только за проданную продукцию после поступления выручки на счета соответствующих предприятий.

Специалисты считают, что можно использовать избирательный выпуск в обращение «нефтяного», «газового», «угольного» червонца, свободно обмениваемого на нефть, газ, лес, уголь по рыночному курсу с привязкой этого курса к эталону — золоту. На эти «червонцы» можно будет свободно покупать нефть и продукты ее переработки, древесину и изделия из нее, газ, уголь, а также другие товары, но без обмена на золото.

Стабилизация экономики тесно связана с проведением в Российской Федерации **неконфискационной денежной реформы**. К тому же стабилизировать рубль, достичь его конвертируемости, без денежной реформы невозможно.

Она не затронет более 80% населения Федерации, так как у них просто нет денег. Тем же, у кого они есть, денежная реформа значительно выгоднее, нежели, инфляция, обесценивающая деньги.

В процессе подготовки денежной реформы важную роль должны сыграть следующие мероприятия, направленные на хотя бы частичное упорядочение финансовой системы государства:

- подготовка проекта изменений в пакет налоговых законов в связи с введением валют другими участниками СНГ;

- текущая индексация расходных статей бюджета в зависимости от реальных бюджетных доходов, исключение государственного бюджета в условных инвалютных или золотых рублях;

- использование условных инвалютных (золотых) рублей в деятельности Государственного банка Российской Федерации, коммерческих банков, а также в отчетности предприятий;

- выпуск облигаций продовольственного займа, которые продавались бы за деньги и обеспечивали их держателям приобретение определенного количества продовольствия по твердым ценам;

- техническая подготовка денежной реформы (закупка оборудования, подготовка банкнот, перевод

банков на корреспондентские счета, формирование механизмов обмена денег населения и остатков на счетах предприятий, определение объема предоставляемых регионами рублевых кредитов и др.).

Важно иметь ввиду, что инфляция всегда и везде — результат безответственного увеличения денежной массы и что покупательная способность бумажных денег в конечном итоге зависит от производительности труда, баланса внешней торговли и уровня аккумуляции резервов (валюты, золота).

Примером контроля над гиперинфляцией может служить немецкий опыт 1922-1923 и 1946-1948 годов. Но надо все же признать, что успех немецких денежных реформ в подавляющей своей части зависел от иностранных займов. Что касается России, то она, как одна из ведущих стран мира по добыче золота, для стабилизации своей денежной единицы, создания «нового рубля» не нуждается в иностранных займах. Россия может сама выйти из коллапса (ничего не занимая в долг), если правительство будет умело использовать наши природные богатства и интеллектуальный потенциал.

Первым шагом в ходе осуществления денежной реформы должно быть обеспечение рубля золотом (считается, что для этого достаточно золотое покрытие 20-25% выпуска банкнотов наподобие того, как делалось относительно американского доллара с 1945 по 1972 год). Однако резерв должен быть неприкосновенным и не включаться в валютные сделки. Он может увеличиться соразмерно с добычей золота и с ростом валютных поступлений, но только в том случае, если «новый рубль» будет направлен на восстановление промышленности, сельского хозяйства и развитие экспорта. Так, к примеру, поступали в ходе денежной реформы в Западной Германии (1948 г.), строго ограничивая кредиты новой марке условием восстановления разрушенного страной хозяйства.

Денежная реформа даст нашей стране стимул восстановления традиционных экономических связей и создания новых. Страны СНГ, на территории которых также расположены золотые прииски (Кыргызстан, Таджикистан, Узбекистан) при желании смогут полностью войти в сферу рубля. Остальные же будут иметь возможность выбора между своими псевдоденьгами и присоединением к новой денежной системе Российской Федерации. Условия такой финансовой кооперации, несомненно, должны включить согласование экономических интересов на основе взаимовыгодности.

Понятно, конечно же, что для восстановления и развития финансовой системы нельзя ограничиться только денежной реформой и введением золотого паритета рубля. Необходимо структурно перестроить экономику, обновить технологию производства, ограничить монополизм, а для этого требуются не-

малые капиталовложения и время. С введением золотого паритета рубля отечественные товары в магазинах моментально не появятся. Авторитет деньгами создают только стоящие за ними товары, а не то, к какой валюте будет привязан наш рубль.

Государству следует искать способы поддержания твердых низких цен на жизненно важные товары, в том числе, и за счет иностранных кредитов и валюты, полученной при обмене на рубли. Возможности для этого есть. Была бы добрая воля, желание и учет реального состояния дел. Следует, наконец, признать, что хозяйство страны разорвано на несвязные части — промышленность, финансовый сектор, бюджет. Каждая из этих частей реализует только свои интересы, никто никому не доверяет. Неспешное преодоление этой разорванности было бы допустимо, если бы у нас в запасе были годы благополучной мировой конъюнктуры и абсолютной лояльности нам иностранных конкурентов. Но такого запаса у нас нет, а значит, пора заняться совершенствованием хозяйственной системы «вручную».

Кризис подталкивает к компромиссам. Правительство уже несколько раз проговаривало идею о регулировании рынка. И это не вызывает былого отторжения. Все чаще слышатся реплики промышленников о необходимости увязывать индивидуальные деловые стратегии с общенациональной. Финансисты отмалчиваются, но, по крайней мере, не выступают против. Психологически хозяйство готово к объединению, как никогда.

* * *

Десять лет назад, в январе 1999 года, в Страсбурге Россия подписала, созданную в кабинетах Совета Европы Конвенцию «Об уголовной ответственности за коррупцию». В ней уголовными правонарушениями признаны подкуп публичных должностных лиц, судей и сотрудников международных судов, а также отмывание доходов от коррупционных преступлений, предусмотрена конфискация таких доходов и, что очень важно, защита лиц (свидетелей), помогающих выявлять эти достаточно скрытые преступления. В июле 2006 года она была ратифицирована Государственной Думой РФ, а в декабре 2008 года Президент страны Д.А. Медведев подписал ФЗ Российской Федерации «О противодействии коррупции», назвав последнюю «исключительным злом».

В России об этом зле говорили и писали, его клеймили не одну сотню лет (достаточно вспомнить «Ревизора» Гоголя или персонажей Зоценковских рассказов), создавались специальные комитеты по борьбе с ним. А коррупция, знай себе, продолжала процветать. И не только потому, что «боролись» с ней люди, генетически предрасположенные к несправедно нажитым деньгам, а главным образом потому, что сохранялись условия всеобщей

безответственности, при которых коррупция считалась и до сих пор считается некой «шалостью» отдельных чиновников, никому зла не причиняющей. И то, что коррупция связана с глубоким поражением всей социально-иммунной системы нашего общества и превращает вертикаль власти в нечто аморфное, а государство делает неуправляемым, как-то не объективизировалось в умонастроениях людей и общественном сознании.

Мировая антикоррупционная стратегия строится на развитии института возвращения вывезенных за рубеж активов. Для этого государством создаются специальные национальные органы. Широко применяется конфискация полученного коррупционным путем имущества¹⁴, используются и многие другие способы противодействия коррупции. Пора и нам адаптировать зарубежный опыт, наполняя его своим, национальным содержанием. И если сейчас неправильно перевести стрелки, то поезд еще долго будет двигаться в тупиковом направлении.

14 Подсчитано, к примеру, что в 2007 году ущерб от коррупционных преступлений в России по оконченным и приостановленным уголовным делам составил 5,6 млрд рублей. Одновременно общий объем имущества, на которое был наложен арест в целях возможной конфискации, составил 608 тыс. рублей. Мы видим, таким образом, что ущерб от коррупционных преступлений в 9,3 тысяч больше, арестованного в целях конфискации имущества.

НООСФЕРНОЕ МИРОВОЗЗРЕНИЕ И ФОРМИРОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ

С. В. ПАНКОВСКИЙ

аспирант Сибирского государственного университета
телекоммуникаций и информатики

Современное человечество, став общепланетарным организмом и мощнейшей геологической силой, преобразующей биосферу, оказалось в проблемной ситуации своего дальнейшего бытия. Перед мировым сообществом актуализировалась задача сознательного научно обоснованного управления процессами взаимодействия общества и природы. Это предполагает не только повышение ответственности человека за дальнейшую эволюцию биосферы, но возникла и потребность конструктивного изменения мировоззрения — необходимо активное становление ноосферного аспекта мировоззрения.

Ноосферное мировоззрение как совокупность глобальных взглядов человека (социальных групп, общества в целом) на постоянно развивающийся и изменяющийся мир, на определенное место человека в этом мире, как приоритет общечеловеческих ценностей перед групповыми интересами, как коэволюционный принцип взаимодействия общества и природы — необходимое условие разумной ответственности в современном мире. Основная цель ноосферного мировоззрения — обеспечить на практике коэволюционный принцип в развитии общества и биосферы.

Обеспечение коэволюции, совместного гармоничного развития природы и человека, — есть центральная проблема ноосферного общества. Переход к коэволюционному пути взаимодействия общества и природы диктуется всей логикой исторического развития человечества. Успехи современной цивилизации должны органично вписаться в естественные циклы функционирования биосферы, деятельность человека требуется строго согласовать с закономерностями развития биосферы. В основу концепции «коэволюции» положены основные идеи учения о ноосфере В. И. Вернадского и П. Тейяра де Шардена: признание единства биосферы и человечества; идея о ведущей роли Разума, торжества научной мысли в эволюции биосферы; необходимости гуманизации всех сторон деятельности человека; ответственности общества за эволюцию биосферы. Гармоничное развитие общества и биосферы не возможно без соблюдения закона «экологического императива», сформулированного Н. Н. Моисеевым. Экологический императив — это совокупность условий, не допускающих нарушения равновесия в природе, нарушений, которые могут повлечь за собой дальнейшее некон-

тролируемое изменение характеристик биосферы, сделать невозможным существование на Земле человека. Необходимость соблюдения «экологического императива» ставит задачу выполнения «нравственного императива», изменяющего должным образом характер «общественных организаций, моральных и нравственных основ общества» [1, с. 308].

Козэволюция Природы и Общества базируется на таком взаимодействии человечества и биосферы, при котором всесторонне учитываются и не нарушаются естественные закономерности эволюции биосферы, при котором Разум человека берет на себя неотвратимую ответственность за разрушительное воздействие на биосферу. Обеспечение такого гармоничного развития человечества и биосферы требует создания действенного механизма социального регулирования, основанного на адекватных правовых установлениях социального государства. И в этом отношении особенно актуальна потребность формирования ноосферного мировоззрения как необходимого основания отладки должного механизма ответственности. Для решения экологических проблем к созданию системы регуляции необходимы новые методологические подходы.

Хотя вопросы ответственности ставились древнегреческими философами, но конструктивное понимание ответственности стало утверждаться во второй половине XIX века; преимущественно рассматривался моральный аспект ответственности. В отечественной науке и философии решению проблемы ответственности было отведено незначительное место.

В настоящее время, хотя проблемы ответственности обсуждаются в философии науки, философии техники, в психологии, этике, социологии, существенные основания ответственности раскрываются еще явно недостаточно. Механизм ответственности, как правило, психологизируется. А в психологии ответственность трактуется, как «осуществляемый в различных формах контроль над деятельностью субъекта с точки зрения выполнения им принятых норм и правил» [2, с. 3]. С философской точки зрения ответственность рассматривается ограниченно, по существу спекулятивно, «как философско-социологическое понятие, отражающее объективный, исторически конкретный характер взаимоотношений между личностью, коллективом, обществом»

[3, с. 453]. Наиболее интегративное рассмотрение феномена ответственности содержится в работах А.И. Ореховского. В общеполитическом плане под ответственностью он понимает «комплексное взаимодействие, выступающее в качестве упорядочивающей формы связи в различных структурах социальных отношений (экономических, политических, правовых, нравственных). Сущность этой формы связи заключается в освоении историческим субъектом и практическом закреплении им таких социальных зависимостей, которые в наибольшей мере соответствуют прогрессивной линии развития и всемерно способствуют умножению и сохранению материальных и духовных благ общества, совершенствованию социальных отношений и эффективному овладению человеком всеми ценностями общества» [4, с. 51].

В ноосферном мировоззрении сущностные признаки ответственности выявляются как зависимости глобального, общепланетарного характера, как зависимости, связанные с разумной деятельностью субъекта исторической практики, как достояния культуры, основанные на общечеловеческих ценностях.

Итак в концепции ноосферы важнейшим сущностным признаком ответственности является ее глобальный, общепланетарный характер. Человечество значительную часть своей истории вплоть до середины XX века было разъединено и не ощущало себя единой социальной общностью планеты. Общечеловеческая общность обусловлена развитием мировых производительных сил, а также необходимостью объединения усилий всех граждан Земли для решения глобальных проблем. Проблема выживания человечества в условиях острейшей экологической напряженности ставит перед мировым сообществом единую задачу целенаправленного регулирования процессами взаимодействия общества и биосферы. Таким образом, ответственность в ноосферном мировоззрении приобретает общепланетарное ценностное значение. Человек становится ответственным за судьбу планеты, а решение проблемы ответственности поднимается на планетарный уровень.

По мысли В.И. Вернадского, необходимым признаком ответственности ноосферного общества является разум человека. Но в складывающемся экологическом объединении человечества фиксируются не только отношения сотрудничества и осознания общих интересов, но проявляются и острейшие противоречия, наличествуют и конфликтные взаимодействия интересов. Преодолеть антиценностные соотношения интересов как отдельных групп, классов так и государств в целом возможно лишь при развитии сознания личности на уровне разума. Как правило, в философской литературе уровень развития сознания личности рассматривается в трех состояниях: вожделии, рассудке, разуме. Состояние развития сознания на уровне вожделии характеризуется

эгоистическими потребностями и интересами человека. При развитии сознания на уровне рассудка человек удовлетворяется соблюдением закрепленных законодателем законов и правил, относясь некритически к их легитимности. Но там, где человек прячется за стандарты, за общие правовые установления, за усредненные правила, зачастую приходящие в противоречия с развивающейся объективной действительностью, там не может быть разумной ответственности. На уровне рассудка по существу не решить сложнейшие проблемы необходимого взаимодействия общества и биосферы. Ноосферному мировоззрению соответствует лишь развитие сознания на уровне разума. Самосознание личности, базирующееся на разумности в отличие от таких уровней сознания личности как вожделие и рассудок, неукоснительно определяется ценностями духовной культуры, накопленной поколениями в различных сферах деятельности по целесообразному «вхождению» в мир взаимодействий.

Третьим сущностным признаком ответственности в ноосферном мировоззрении является культура, основанная на общечеловеческих ценностях. Представляя собой систему духовных и материальных благ общества, в результате деятельности человека, его исторического позитивного опыта, культура через правила, и образцы поведения людей закрепляет все то общественно значимое, что создано человеком в процессе созидательной деятельности. Представляя собой систему вне биологически выработанных механизмов управления поведением людей, культура имманентно включает в себя требования ответственности. Но не все то, что включается в социальный процесс имеет позитивное значение. Культура, — если она развивается стихийно, отмечал К. Маркс, а не направляется сознательно, — оставляет после себя пустыню. [5, с. 45]. В ноосферном мировоззрении под культурой разумеется такой вид материально-духовной деятельности, который обеспечивает коэволюцию совместного развития биосферы и общества. В ноосферном мировоззрении комплексно востребованы все виды культуры: интеллектуальная, моральная, экономическая. Основной функцией культуры ноосферного общества, по нашему мнению, является функция воспитания гражданской, ответственной личности, способной творчески решать актуальные проблемы взаимодействия общества и биосферы. Воспитание гражданина Земли невозможно без востребованности культурой общечеловеческих ценностей. Общечеловеческие ценности в ноосферном мировоззрении необходимо рассматривать в качестве основания ответственности. Ответственные зависимости людей прослеживаются главным образом через структуру человеческой деятельности. В этом отношении общечеловеческие

ценности в ноосферном мировоззрении выступают в качестве основополагающего критерия активной, творческой деятельности. Ценностный критерий устанавливает действительное место и роль интересов субъекта по отношению к необходимой направленности развития общества. Проблема органической «стыковки» интересов и потребностей в системе социальных взаимодействий — одна из острейших в механизме социального регулирования. Интересы субъекта, отдельных коллективов и групп зачастую не совпадают с общечеловеческими ценностями.

Исследуя проблемы ответственности в этике экономики и технологии, Г. Ленк ставит ряд альтернатив: «Должен ли менеджер принимать во внимание лишь экономические стратегии — увеличение прибыли и ускорение внедрения рискованных новых технологий, несмотря ни на что? Или он должен стремиться минимизировать риск для жизни и здоровья других людей даже в ущерб оперативности внедрения новых технологий? Следует ли ставить безопасность, на первое место, несмотря на замедление экономического развития, несмотря на то, что максимум прибыли не будет достигнут? Должен ли, например, наемный инженер, занимающий зависимое положение, в случае принятия руководством рискованного решения, предупредить общественность, передав ей информацию об ожидаемом риске, возможной опасности или негативных последствиях? Что должно перевесить: лояльность по отношению к своей фирме и к начальству, соображения о своей персональной карьере внутри фирмы или ответственность за общественную безопасность?» [6, с. 30]. Принять ответственное решение возможно, только руководствуясь общечеловеческими ценностями.

Конструктивное решение проблемы ответственности невозможно без определённой свободы личности в обществе. В науках о человеке проблема свободы воли личности на протяжении многих столетий являлась одной из центральных. В ноосферном мировоззрении проблема свободы воли ставится как возможность разумного выбора в деятельности субъекта исторической практики. Там, где нет свободы выбора, не может быть рационально решен вопрос об эффективном функционировании механизма ответственности. Подлинная свобода воли личности проявляется как оптимальная возможность всестороннего развития её творческих способностей. Свобода предполагает творческую дисциплину и высокую нравственную активность, направленную на реализацию жизненных целей и принципов, за осуществление которых личность осознаёт себя персонально ответственной. Эта дисциплина не разобщает людей, а соединяет их друг с другом. Следовательно, свобода личности в концепции ноосферы, не тождественна всемогуществу, в то же время личность не может

быть свободной, если она не ответственна. Ноосферное мировоззрение — это не воображаемая независимость как отдельного человека, так и общества в целом от объективных законов развития общества и природы, а реальная способность человека и общества в целом ответственно выбрать гармонический путь развития цивилизации, заключающийся в коэволюции общества и биосферы.

В созидательном функционировании механизма ответственности ключевое место имеет оптимальное распределение, делегирование ответственности в деятельности субъектов исторической практики. При наделении ответственностью важно исследовать виды и уровни ответственности, выявить структуру ответственных отношений.

Выделяют следующие основные виды ответственности: экономическая, политическая, правовая, моральная. [7, с. 145]. В экономическом аспекте системного рассмотрения ответственность выступает как насущное объективное требование, определяемое необходимостью пропорционального, целесообразного и эффективного социального развития, а также справедливой в распределительном отношении творческой взаимосвязи субъектов в процессе коллективного трудового сотрудничества. В политическом аспекте ответственность — это необходимая подотчетность, выражение интегральной ценности, адекватно отражающее взаимосогласованные экономические интересы всех субъектов деятельности как в сфере материального, так и в сфере духовного производства. В правовом аспекте ответственность — это адекватная нормативным потребностям социума нормативность, базирующаяся на консенсусе прав и обязанностей лиц, исполняющих ролевые функции, исходящие из их компетентности, строгая обязательность, законность и подотчетность, постоянно поддерживаемая авторитетом и силой государства. В моральном аспекте ответственность — нравственная необходимость, гражданское должествование, основанные на прогрессивных потребностях социального развития и гуманистического совершенствования всех членов общества. Интегративным стержнем в системе ответственности является моральная ответственность [7, с. 147].

Чрезвычайно сложен вопрос определения уровней ответственности и ролевых функций в ответственности. Каждый человек в обществе является субъектом ответственных отношений, согласно тому положению в обществе, которое он занимает. Чем более высокое положение занимает общественный деятель, тем большее влияние на судьбы людей в результате своей деятельности он оказывает. В связи с этим требуется и более высокая мера его ответственности. В ноосферном мировоззрении при определении уровней и меры ответственности востребован принцип Г.

Ленка «всякий потенциальный деятель в системе несет часть ответственности, пропорциональную его практическому влиянию» [6, с. 33]. Исходя из этого принципа ответственности, выделяем два уровня ответственности: а) властная ответственность и б) гражданская ответственность. Анализируя властный уровень ответственности, Г. Ленк отмечает: «Ответственность есть функция власти, влияние и знание» [6, с. 33]. Следовательно, лицо, входящее во власть, разделяет ответственность в той степени, в какой оно активно участвует в действующей системе, причем степень ответственности данного лица будет возрастать по мере приближения к центру власти и ростом влияния данного лица.

К уровню властной ответственности, по нашему мнению, необходимо отнести властные структуры всех государств мира, а также те международные структуры власти, которые создаются и будут созданы для решения сложных общепланетарных проблем взаимодействия общества и биосферы.

К гражданскому уровню ответственности, очевидно, относятся все граждане Земли, которые не входят во властные структуры, но в своей деятельности ориентируются на общечеловеческие ценности, активно борясь с конформизмом, равнодушием, консерватизмом, со всем тем, что противоречит разумным общественным и личным потребностям и интересам людей.

Эффективное решение проблемы меры ответственности невозможно осуществить без анализа структуры ответственных отношений. Наиболее научно обоснованную структуру ответственного отношения предложил А.И. Ореховский. Он выделяет в структуре ответственного отношения три основных элемента ответственных отношений: а) субъект ответственности (кто отвечает); б) инстанция и мера ответственности (перед кем субъект отвечает и какова степень его ответственности); в) объективная основа ответственности (за что и во имя чего отвечает субъект) [7, с. 13].

Все эти элементы ответственного отношения теснейшим образом взаимосвязаны.

Для ноосферного мировоззрения непреходящую научную значимость имеет определение структуры ответственных отношений. А.И. Ореховский впервые в мировой философии выделил и логически обстоятельно рассмотрел объективную основу ответственности (за что и во имя чего отвечает субъект). «Субъект главным образом отвечает за то, чтобы не разрушались, а всемерно утверждались материальные и духовные ценности общества и личности, чтобы развитие человека осуществлялось в соответствии с принципами гуманизма и справедливости, чтобы на основе необходимости учитывались актуальные потребности социального и техническо-

го прогресса, а также позитивно значимые разумные личные потребности и интересы» [7, с. 13-14].

Актуальная значимость в становлении ноосферного мировоззрения отводится необходимости совершенствования регулятивного механизма ответственности. Неупорядоченность отношений в регулятивных сферах социальных взаимодействий ведет к деструктивным явлениям в коэволюции общества и биосферы, к обострению экологической напряженности на планете. Так, например, недооценка экологических проблем и, как следствие этого — недооценка необходимости охраны окружающей среды на долгое время обуславливала и недостаточную разработку экономико-правовых и политико-нравственных аспектов регулирования этого аспекта деятельности не только в отдельных странах, но и в мире в целом. А под регулированием понимается «необходимая ценностно-ориентирующая деятельность по отношению к основной материальной и духовной практике людей» [7, с. 71].

Совершенствование механизма ответственных отношений, по мысли А. И. Ореховского, невозможно без совершенствования регулятивного инструментария. Регулятивный инструментарий служит средством закрепления ответственных отношений. К регулятивному инструментарии относятся: общественные идеалы, политические установки, правовые и моральные нормы, требования культуры, различные правила, рекомендации, критерии оценки духовности людей и другое. Главными же регуляторами общественной жизни являются правовые и моральные нормы. Правовые и моральные нормы являются основанием разных отношений ответственности. Основным критерием правовых норм является не истинность, а правильность. Правильность в правовой аспекте идентифицируется с легитимностью, законностью. Поступать ответственно в этом отношении — это действовать в соответствии с теми правилами, нормами, законами, которые устанавливаются, прежде всего, законодательной ветвью власти. Моральные же нормы, в отличие от правовых, складываются, как правило, стихийно, носят «естественный» характер. Нормы морали не закреплены установлениями государства, они — непосредственное выражение общенародных интересов. Значимость моральных норм заключается в том, что, являясь в иерархии духовных ценностей высшими ценностями, моральные нормы, реализуясь в правовых установлениях, обогащают ценности права моральным содержанием.

Несоответствие правовых норм потребностям развития общества, по нашему мнению, заключается в двух причинах: а) недооценкой мировым сообществом проблем, стоящих перед человечеством, и как следствие этого — просчеты в разработке научно обоснованного правового регулирования ответ-

ственных отношений; б) преследовании отдельными группами, классами, стоящими у власти, своих корыстных интересов, не имеющих ничего общего с общечеловеческими интересами и ценностями.

Необходимость решения глобальных проблем, как уже отмечалось, требует объединения усилий всех народов мира. В повестку дня ставится задача совершенствования правового регулятивного механизма в области социально-политических, социально-технических ответственных зависимостей не только в масштабе отдельных государств, но и в масштабе всей планеты в целом. Но зачастую принятие и совершенствование правовых регуляторов тормозится эгоистической позицией властных структур отдельных стран, не желающих считаться с интересами всего мирового сообщества. Особую остроту данная проблема приобрела в области охраны окружающей среды, ибо в настоящее время ещё несформировался институт ответственности государств за ущерб окружающей среде. Основной целью деятельности международных организаций в области решения глобальных проблем, и в частности, наиболее сложной из них — экологической, является обеспечение коэволюции в развитии общества и природы. Обеспечение коэволюции — необходимое условие дальнейшего развития человечества, его перехода в эпоху ноосферы. Создать институт международной ответственности государств в области природоохранной деятельности, — это разработать такой нормативно-правовой регулятивный механизм общеобязательного взаимодействия государств в сфере охраны природы, который не позволял бы перейти границу экологического императива.

На современном этапе исторического развития международных отношений наблюдается тенденция возрастающей роли во взаимосвязях и взаимозависимостях суверенных государств, ибо глобальные проблемы современной цивилизации могут быть положительно решены только с позиций единства человечества при условии совместных созидательных действий большинства стран.

Ноосферная идея о государственном объединении усилий человечества была выдвинута В.И. Вернадским в работе «Размышления натуралиста», она связана с демократизацией государств. Международно-правовой инструмент осуществления совместных действий государств — международные организации. Международными организациями во взаимоотношениях государств решается огромный круг проблем.

Проанализировать эти проблемы в данной работе не представляется возможным. Ограничимся представлением роли международных организаций в области охраны окружающей среды.

Активное участие международных организаций в области охраны окружающей среды обусловлено не-

которыми особенностями экологической проблематики. Во-первых, для успешного решения экологических проблем требуются обширные и дорогостоящие исследования, успех которых зависит от наличия постоянно действующих глобальных и региональных систем обмена научной информацией и экологическим мониторингом. Во-вторых, эффективное международное сотрудничество в области охраны окружающей среды значительно ускоряет разработку, заключение и ратификацию международных отношений в области охраны окружающей среды, позволяет надежно осуществлять контроль за соблюдением взятых на себя государствами международно-правовых обязательств. В-третьих, экологические проблемы рассматриваются, международными организациями во взаимосвязи с проблемами экономического развития, то есть решение экологических проблем осуществляется с учетом социальных, демографических и экономических факторов.

В тоже время необходимо констатировать, что на сегодняшний день не существует международной межправительственной организации, которая занималась бы организацией международного сотрудничества по всему комплексу проблем охраны окружающей среды. Связано это с двумя обстоятельствами. Во-первых, такая организация потребовала бы концентрации таких материальных и финансовых ресурсов, которые были бы сопоставимыми с затратами ООН. Во-вторых, на современном этапе развития сложилась инфраструктура международных организаций, занимающаяся теми или иными аспектами природоохранения. Огромный вклад в развитие международно-правового регулирования охраны окружающей среды внесли ООН и ее специализированные учреждения. В научной литературе ООН отводится роль «мирового правительства». Особую роль в решении глобальных проблем может играть ООН с ее специализированными учреждениями. В рамках ООН уже существует механизм, позволяющий этой организации выполнять организационную и координационную роль в отношении мирового круга научно-технических вопросов на базе потенциала стран-участниц. По многим глобальным проблемам в рамках ООН существуют координационные советы и другие формы, позволяющие на высоком уровне оценивать положения охраны природы, ставить новые задачи и готовить квалифицированные рекомендательные предложения. В рамках ООН имеются такие объединения высококвалифицированных экспертов, как Консультационный комитет по применению науки и техники в целях развития (АКАСТ), Комитет по планированию и программированию развития и другие, которые могли бы внести уникальный вклад в системы изучения глобальных проблем и способствовать выработке сбалансированной стратегии, направленной на их решение [3, с. 100].

Большой вклад в развитие механизма международно-правового регулирования охраны окружающей среды вносят некоторые специализированные учреждения ООН, такие как ЮНЕП, ЮНЕСКО, Международное агентство по атомной энергетике (МАГАТЕ) и другие. Лидирующая роль в этой области принадлежит ЮНЕП — Программа ООН по окружающей среде, созданная на основе Плана мероприятий в отношении окружающей человека среды, принятой Стокгольмской конференцией ООН 1972 года — ЮНЕП, по мнению многих ученых, представляет собой экологический голос ООН. Как структурное подразделение ООН ЮНЕП взяла на себя катализаторскую и координационную функцию в деятельности ООН в области регулирования охраны окружающей среды. Функция оценки состояния окружающей среды возложена на ЮНЕСКО — специализированное учреждение ООН.

ЮНЕСКО — Организация Объединенных наций по вопросам образования, науки и культуры была создана в ноябре 1945 года. В настоящее время членами ЮНЕСКО являются 188 государств. Основная цель ЮНЕСКО заключается в том, чтобы содействовать укреплению мира и безопасности путем расширения сотрудничества народов в области образования, науки и культуры в интересах обеспечения всеобщего уважения справедливости, законности и прав человека, а также основных свобод, провозглашенных в Уставе ООН, для всех народов без различия расы, пола, языка или религии. Уже в начале своей деятельности ЮНЕСКО поддержала научные инициативы и общественные природоохранные движения. В настоящее время ЮНЕСКО является ведущей организацией, обеспечивающей всемирное сотрудничество в разработке ряда естественнонаучных и образовательных аспектов в охране окружающей среды. ЮНЕСКО активно участвует в правотворческой деятельности и контроле за выполнением международно-правовых обязательств государств и организаций как по вопросам образования, науки и культуры, так и по вопросам охраны окружающей среды. Под эгидой ЮНЕСКО были разработаны два важнейших универсальных соглашения: Парижская конвенция об охране всемирного и культурного наследия; Парижская конвенция о водно-болотных угодьях, имеющих международное значение.

Другое специализированное учреждение ООН по атомной энергетике МАГАТЕ инициировало заключение двух конвенций: о раннем уведомлении о ядерном инциденте и об оказании помощи в случае ядерного инцидента. В Европе к большому успеху в деятельности ООН по регулированию охраны окружающей среды относится Женевская конвенция о трансграничном загрязнении на большие расстояния 1979 г. Важность регулятивного аспекта данного соглашения заключается в том, что в области охра-

ны атмосферы Женевская конвенция явилась первым юридически обязательным документом, заключенным на широкой региональной основе.

В становлении ноосферного регулирования определённую заслугу в коэволюции социума и биосферы имеет институт международной ответственности государств в области охраны окружающей среды. Это временные международные организации (международные конференции), в частности Конференция ООН по окружающей среде и развитию, состоявшаяся в июне 1992 года в Рио-де-Жанейро и Конференция ООН по устойчивому развитию, состоявшаяся в августе-сентябре 2002 года в Йоханнесбурге.

В работе Конференции ООН по окружающей среде и развитию 1992 года приняли участие главы государств и правительств, представители общественности и ученые из 180 стран мира. Проблема поиска регулятивных механизмов во взаимодействии общества и биосферы была отражена в концепции «устойчивого развития», впервые озвученная докладом МКОСР Гро Харлем Брундтлан «Наше общее будущее». Концепция представлена Генеральной Ассамблеей ООН в 1987 году. Идеи, заложенные в этом докладе, получили свое дальнейшее развитие в знаменитой Конференции ООН по окружающей среде и развитию, состоявшейся в Рио-де-Жанейро в июне 1992 года. Приверженность этой концепции устойчивого развития была подтверждена и участниками последней на сегодняшний день Международной Конференции по устойчивому развитию, состоявшейся 26 августа — 4 сентября 2002 года в городе Йоханнесбурге (Южная Африка).

Принципиально новые подходы к формированию регулятивного механизма взаимодействия общества и биосферы, заложенные в Киотском протоколе к рамочной конвенции ООН. Киотский протокол — первый международный документ, использующий рыночный механизм для решения глобальных экологических проблем. Протокол имеет смысл благодаря введению четких лимитов — «установленных количеств» — на эмиссии парниковых газов в 2008 — 2012 годах для всех промышленно развитых стран. Это позволит добиться совокупного сокращения этих эмиссий, по крайней мере, на 5% по сравнению с уровнем 1990 года. По существу это так называемая торговля квотами — разрешениями на выброс парниковых газов в атмосферу. Если страна не расходует, свою квоту полностью, то она может переуступить или продать «свободную» часть другой стране. Основная цель создания уникального механизма торговли квотами смягчение последствий климатических изменений. Для России ратификация Киотского протокола означает большой доступ к международным программам и фондам, возможность в значительной мере решить наши проблемы энергоэффективности, энергоснабжения и адаптации к но-

вым климатическим условиям за счет международных средств, причем не заемных, а фактически безвозмездных. Подписанный в декабре 1997 года Киотский протокол способен не только «запустить» механизм снижения парниковых газов, но и оказать значительное влияние на формирование института международной ответственности в области охраны окружающей среды. Необходимо заметить, что, не являясь идеальным образцом международного соглашения, Киотский протокол представляет собой наилучший компромисс, который смогло достичь мировое сообщество в настоящий момент. Основная проблема на сегодняшний день — это ратификация Киотского протокола правительствами развитых стран. Ратификация Киотского протокола покажет смогут ли развитые страны преодолеть национальный, классовый, интеллектуальный эгоизм и продвинуться по пути формирования института международной ответственности в области охраны окружающей среды.

Успешное регулирование процессами взаимодействия общества и биосферы, в том числе формирование института международной ответственности в области решения глобальных проблем возможно лишь при ноосферизации деятельности международного сообщества, что предполагает широкое применение в работе международных организаций ноосферных идей и принципов.

Дальнейшее совершенствование регулятивного инструментария, и прежде всего правовых норм в ноосферном мировоззрении, мыслится через адекватное соотношение личных и общественных интересов с общечеловеческими ценностями. При учете развивающихся разумных потребностей людей обязательно востребование принципа справедливости в государственном и международном регулировании общественной жизни. Это тот путь, который определяется ноосферным мировоззрением в решении проблемы ответственности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Моисеев Н. Н. Человек и ноосфера. — М.: Молодая гвардия, 1990. — С. 352.
2. Быков С.В. Проблемы психологии ответственности личности. — Тольятти: ВУ и Т, 2004.
3. Философский энциклопедический словарь. — М.: Советская энциклопедия, 1989.
4. Ореховский А.И. Основания ответственности: методологический и праксиологический аспекты. — Новосибирск, 2003.
5. Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. 2-е изд. — М.: 1964, т. 32.
6. Ленк Г. Проблемы ответственности в этике экономики и технологии // Вопросы философии. — № 11. 1998.
7. Ореховский А.И. Проблема ответственности в развитии общества. — Новосибирск; 2005.
8. Гвишиани Д.М. Глобальные проблемы и роль науки в их решении. // Вопросы философии. №7. 1979.

ОТВЕТСТВЕННОСТЬ — КАК ПРОЦЕСС КОМПЛЕКСНОГО ОСВОЕНИЯ ДЕЙСТВИТЕЛЬНОСТИ

А. И. ОРЕХОВСКИЙ

заведующий кафедрой философии и истории Сибирского государственного университета телекоммуникаций и информатики, доктор философских наук, профессор

Для общества необходима потребность — соблюдать социальные и предметные предписания и нормативные правовые требования. Как динамически развивающаяся система общество базируется на определенных правилах и нормах, поддерживающих его социальную стабильность. В жизнедеятельности социума необходимо соотносить результаты общественного развития и их потенциальные возможности в достижении социального благополучия с уже сложившимися в социальных взаимодействиях регулятивами.

Обнаружение неэффективности в действующих способах регуляции применительно к деятельности технико-инженерных общественных структур и поиска адекватных средств организационно-управленческого упорядочения обуславливает оперативное принятие управленческих решений и должный контроль за их исполнением. Налаживание системы материальных и моральных стимулов ответственного поведения в обществе — необходимое условие целесообразного функционирования социального организма.

В реформируемом обществе в период обвала прежней законности может наблюдаться введение в социальную практику исторически неправомερных установлений и массового несоблюдения этих новых правовых предписаний. Низкая моральная культура и ненадежность субъектов деятельности требует создания механизма необходимой подотчетности личности в системе общественных зависимостей. Это одна из актуальнейших задач стабилизации общественной жизни. Без решений этой проблемы невозможно наладить нормальное развитие и работу любых звеньев социальной структуры. Адекватная подотчетность в регулятивной системе деятельности — обязательная сторона необходимого социального взаимодействия. Без строгой подотчетности — кто и за что отвечает, какие ролевые функции исполняет конкретный работник — немислима созидательная деятельность общества.

Проблема ответственности постоянно наполняется новыми зависимостями. И требуется своевременно закрепить эти сущностные и ценностные взаимосвязи общества и личности необходимыми нормативами и правилами, обеспечивающими стабильность в межличностных и внутриколлективных отношениях субъектов деятельности. Упорядочен-

ность позитивных взаимодействий с позициями развития и умножения общенародных ценностей актуальнейшая задача механизма социального регулирования. Философия ответственности призвана теоретически обеспечить эффективность этого регулирования.

В философской и социологической литературе «истматовского» периода развития советской философии в большей мере ответственность трактовалась как подотчетность, вменяемость и наказуемость. В зарубежной теории и практике нормативных отношений, наряду с отмеченными выше смыслами, феномен ответственности включал в себя значительно больше значений: положенность к ответу, отвечаемость, разумность и др.

Упрощенность толкования регулятивного механизма социального взаимодействия в реальном процессе жизнедеятельности нашего общества побило все рекорды в области правового беспредела и вальонтаристского произвола. И в настоящее время не выявлены многие генетические основания ответственности и ее центральные звенья, определяющие ценностную упорядоченность и стабильность общества. Системный анализ ответственности следует начинать не с субъекта ответственности (этому посвящены тысячи работ философов и правоведов), а с того, за что и во имя чего отвечает субъект исторической деятельности.

Традиционно ответственность трактуют как меру применения внешних социальных санкций или как чувство и сознание долга. Под ответственностью понимают и определенные формы подотчетности действующих субъектов... В таком анализе превагирует обычно субъектно-объектная интерпретация ответственности, а не ценностная — объектно-субъектная. Современные теоретические исследования, особенно правовые, в большей мере рассматривают ретроспективный аспект ответственности: обоснование меры вины, наказания, порицания за свершенные деяния, нарушившие в обществе определенные правила.

Начиная с 60-х годов, в отечественной литературе активно разрабатываются этический и социологический аспекты ответственности, связанные с перспективными управленческими решениями и выбором личностью разумных оснований свободы

воли, исполнения долга и отстаивании своего достоинства в реализации справедливых требований общества.

Но в обоих ракурсах исследования проблемы ответственности в ней все еще остается определяющей субъективная зависимость в поведении индивида. Лишь на втором плане просматривается спектр объективных ценностных зависимостей и связей субъектов, складывающихся в сфере экономических, политико-правовых и нравственно-психологических отношений. А эти отношения зависимости в общем-то объективны. И логически ответственность здесь выступает как объектно-субъектное взаимоотношение в системе социального взаимодействия, а не наоборот.

Ответственность в этом плане — не только арсенал средств наказания за произвол, проявившийся в деятельности субъекта, а и необходимый ценностный ориентир деятельности, определенный идеал и мощный стимул свободы и гражданской активности личности в творческом преобразовании действительности, определенная гражданская мера исполнения социальных обязанностей, вытекающих из аксиологических оснований общества. Но эта перспективная сторона совершенствования социальной регуляции не получила в социологии адекватного отражения при философском анализе.

Но только на объективной основе развития ценностных отношений в обществе можно строить необходимую национальную политико-правовую систему отношений, создавать научнообоснованный механизм государственного управления и регуляции, обеспечивать должную социальную подотчетность в обществе, при которой представляется возможность логически четко вычленив диалектику соотношения прав и обязанностей, практическая реализация которых социальными субъектами обеспечивало бы их реальный успех в созидательной деятельности по преобразованию общества.

Философский анализ призван выявить те необходимые формы связей, которые наиболее полно отвечали бы требованиям позитивного взаимодействия личности и общества, выявить с той целью, чтобы закрепить их правовыми установлениями. Тем самым ограничить произвол личности необходимыми санкциями, упреждающими действия, идущие вразрез с разумными потребностями личности и общества, и всемерно поддерживать еще неокрепшее новое адекватными способами общественной регуляции. Исторически ответственна в позитивном плане не любая деятельность субъекта, а только та, которая реализовала творческий потенциал личности в созидательном труде, способствовала гуманизации общественных отношений и утверждению принципов социальной справедливости. «Ответственный индивид учитывает все обстоятельства, а это почти всегда предполагает осознание им более широкой

шкалы факторов, чем человеком долга или человеком пользы» (3, с. 119).

Раскрытие путей общественного взаимодействия, где социальные законы выступают лишь в качестве тенденции развития ценностных отношений имеет непреходящую историческую значимость в логико-аксиологическом обосновании не только генезиса экономической ответственности, но и в упорядоченности социальной ответственности в целом. Среди важнейших детерминант человеческой деятельности: 1) экономические интересы и отношения собственности, определяющие направленность развития материально-духовного производства; 2) разделение труда и взаимный обмен деятельностью; 3) разнородная управленческая структура общества, требующая целесообразной субординации и координации интересов как между различными экономическими общностями, так и между субъектами, непосредственно и опосредованно участвующими в материальном и духовном производстве; экологические зависимости определяющие устойчивое развитие общества.

Регулятивный механизм, упорядочивающий систему социального взаимодействия, строится на конструктивном обобщении трех взаимосвязанных «срезах» научного анализа в решении проблемы ответственности (применительно к различным сферам исторической практики) онтологическом, гносеолого-аксиологическом и конкретно-социологическом (праксеологическом).

Ответственность как многомерное, многосущностное отношение органично включает в себя две функции в отладке единого противоречивого механизма регуляции: 1) функцию целесообразной ценностной связи (актуальной и перспективной). Она закрепляется системой нравственных требований, а также различными политико-правовыми и техническими нормативами, стимулирующими должную направленность активной позиции личности. Поступки субъекта, соответствующие этим нормативам, квалифицируются как правильные (позитивная сторона ответственности); 2) ответственность в функции ретроспективной связи. Это определенные санкции или меры порицания или наказания применительно к тем же совершенным поступкам и деяниям, в результате которых разрушены ценности, охраняемые определенными социальными и техническими нормами (негативная сторона ответственности). В этом смысле ответственность выступает как неукоснительная кара за преступное нарушение общественных требований и норм, установленных на ценностной основе.

Раскрывая сущностно-генетические основы ответственности исследователи феномена ответственности сосредоточили свое внимание на гносеологической трактовке механизма ответственности, ана-

лизируется прежде всего сам факт взаимодействия в системе субъективных и объективных факторов. Само же установление факта взаимодействия еще не выявляет сущностного содержания феномена ответственности. Диалектико-материалистическое основание ответственности обнаруживается лишь последовательно четким решением основного вопроса социальной философии — соотношение свободы и ответственности — признание генетической первоосновой развитие материальных ценностных отношений, рассматриваемых в динамике их становления (онтологический «срез»), базисных экономических отношений и опосредствованное их закрепление в идеологических отношениях — в установлениях надстроечных прежде всего в политике и праве.

Комплексный характер решения проблемы ответственности заключается в конструктивном переходе от выявления диалектики соотношения категорий «свобода» и «необходимость» как (всеобщих методологических предпосылок ответственности) к обоснованию ее общих конкретно-исторических сущностных характеристик, коренящихся в адекватном соотношении ценности и долга в различных сферах жизнедеятельности людей.

В обстоятельствах узурпации власти, закрепляющей в правовых установлениях антинародные интересы господствующих в сфере экономики паразитических групп, преступно овладевших и распоряжающихся всенародной собственностью, высшей мерой ценностного отношения, характеризующего гражданскую ответственность субъекта, является его героический выбор. Это сверхморальное средство исполнения гражданского долга, когда человек идет на самопожертвования ради утверждения в будущем примата общенациональных интересов как реализации ценностей.

Ценность — неотъемлемый элемент прогрессивного развития общества и личности, все то, что способствует формированию насущных положительных потребностей и интересов субъектов, все то, что полезно и необходимо в позитивно значимом взаимодействии их в процессе деятельности, в становлении благ общества. При этом взаимодействии ценность выступает как объективный качественный и количественный показатель развития материального и духовного блага общества применительно к его историческому этапу развития. Являясь выражением реальных, утверждающихся отношений, ценность в тоже время символизирует качество цели и идеала. Интенсивное развитие всех ценностей гражданского общества — определяющий критерий создания эффективных форм и средств ответственности, установления системы необходимой подотчетности в обществе.

В объективации ответственности должен превалировать такой «срез» исследования регулятив-

ных отношений, в котором адекватно закрепляются необходимые зависимости посредством упорядоченной системы социальных предписаний и нормативов. При этом нормативы обосновываются, исходя из общенациональных интересов строго научно — без определяющего влияния личных пристрастий и эгоистических интересов субъектов власти — они должны в полной мере соответствовать требованиям социума. Такой процесс проведения анализа строится, опираясь на принцип научности, в котором интегрируются актуальные потребности социума. Только объективный анализ лишен метафизической односторонности и исторической ограниченности в создании действенного регулятивного механизма ответственности.

При определении центрального звена, детерминирующего конкретно-исторический «срез» ответственности, очевидно, следует начинать не с субъекта ответственности, а с того, за что он отвечает. В этой связи надо иметь ввиду структуру любого ответственного отношения, включающую в себя следующие основные элементы: 1) субъект ответственности (кто отвечает); 2) инстанция и мера ответственности (перед кем субъект отвечает и какая степень, мера его ответственности); 3) объективная основа ответственности (за что и во имя чего отвечает субъект). Эти элементы ответственного отношения теснейшим образом взаимосвязаны. Но практика обсуждения проблемы ответственности базировалась на углубленном анализе взаимосвязи двух первых структурных элементов: а) кто отвечает; б) перед кем и как. Обоснованию же третьего элемента отношения зачастую не принималось в серьезный расчет, словно это основание разумеется само собой. Но этот «срез» — определяющий в генезисе ответственности. Именно он выявляет исходный принцип комплексного диалектико-материалистического исследования проблемы ответственности. От того, насколько всесторонне и логически правдиво учитывается в практической деятельности исторических субъектов должный спектр необходимых ценностных зависимостей в социуме (за что отвечает субъект и во имя чего создается система подотчетности) непосредственно зависят перспективы и успехи свободной деятельности людей, опирающейся на научно-обоснованные формы подотчетности и установленной ролевой компетенции, адекватной требованиям социального прогресса и НТР. Объективно ограниченная оценка, например, экологических отношений в сфере экономики необходимости охраны окружающей среды обуславливала и неадекватную разработку экономико-правовых и политико-нравственных аспектов регулирования как в отдельных странах, так и в мире в целом.

Итак, за что же отвечает исторический субъект? Абстрагируемся сначала от двух первых взаимосвя-

занных элементов в структуре ответственного отношения. О диалектике такого методологического аспекта абстрагирования писал Ф. Энгельс: «Взаимодействие исключает всякое абсолютно первичное и абсолютно вторичное; но вместе с тем оно есть такой двусторонний процесс, который по своей природе может рассматриваться с двух различных точек зрения; чтобы его понять как целое, его даже необходимо исследовать в отдельности сперва с одной, затем с другой точки зрения, прежде чем можно будет подытожить совокупный результат» (4, с. 483).

Субъект главным образом отвечает за то, чтобы не разрушались, а всемерно утверждались материальные и духовные ценности общества и личности, чтобы развитие человека обеспечивалось материальными благами и осуществлялось в соответствии с принципами гуманизма и справедливости, чтобы на основе экономической необходимости учитывались потребности социального и технического прогресса, чтобы в конечном итоге удовлетворились насущные, разумные потребности каждого члена общества. На практике актуальные потребности реализуются, как правило, в освоенных (в основном устоявшихся) формах связи, способствующих динамическому развитию структур экономики и политики, права и нравственности. Эти формы связи в общем-то объективны: с одной стороны, в них реализуются интересы субъектов деятельности в процессе социальных взаимодействий, имплицитно входят требования, определяющие компетенцию и необходимые ролевые функции управленческих структур, направляющие и регулирующие продуктивную человеческую деятельность в сферах как материального, так и духовного производства; с другой стороны — «отладка» связи политико-правовой надстройкой посредством закрепленных в законах нормативов-санкций, ограничивающих все те зависимости, которые отрицательно сказываются на реализации интересов собственников средств производства, на коммуникации и управлении субъектов государственной службы, сдерживая гражданственную ответственность и свободу личности в регулятивных процессах.

Онтологический «срез» ответственности базируется на общенациональных интересах. Сущностные необходимые зависимости в ответственности (до их закрепления в социальных нормативах) выявляются строго научными исследованиями и фиксируются посредством научных понятий, категорий. Но логико-категориальное освоение новых форм закономерных связей — лишь исходное основание для создания постоянно функционирующей И исторически обоснованной системы ответственности и строящихся на ее принципах праксеологических предписаний. Открытия НТР, выявляющие самый широкий спектр необходимых ценностных связей и зависимостей в системе ответственности, будут оставаться до

тех пор в должной мере невостребованными, пока эти связи и зависимости не станут предметом должной социальной регуляции и будут адекватно закреплены определенными предписаниями прежде всего в политической и правовой надстройке. Должные нормативного характера рекомендации, постулированные самой наукой, хотя и бесспорны, как правило, остаются за бортом действующего механизма ответственности.

Посредством эффективного, отвечающего потребностям социума, нормативно-оценочного отражения реалий социального взаимодействия, закрепляемого правотворческой деятельностью социального государства и поддерживаемого силой государственного механизма регулирования, система ответственности непосредственно определяет должную направленность развития ценностных отношений в упорядоченных акциях исторического субъекта.

Законодательство, основывающееся на требованиях социального государства — наиболее действенная мера освоения и осознания обществом сущностных ценностных зависимостей, которые закрепляясь в правовых установлениях, создают действенный механизм ответственности, соответствующий общенациональным интересам. Логико-категориальное отражение необходимых связей в социальном взаимодействии и их нормативно-оценочное освоение и реализация на практике не тождественны: сферу целевых социальных нормативов всегда корректируют групповые интересы и прежде всего классовый интерес. Если интересы классов или определенных властей имущих групп имеют исторически ограниченную общественную значимость и неадекватно осознаются и закрепляются субъектами исторической деятельности, то создаваемая ими система ответственности, поддерживаемая в основном политико-правовыми установлениями и властными средствами регулирования, как правило окажется неадекватной открытиям НТР и национальным требованиям развития конкретного общества посредством декларируемой государственности.

При таком нормативно-оценочном закреплении сущностных зависимостей учитываются не общественные интересы, а интересы и потребности исторического субъекта, осуществляющего власть. В этом отношении гносеолого-аксиологический «срез» ответственности определяется прежде всего субъектно-объектными зависимостями, где субъект власти реализует в своей правотворческой деятельности собственные меркантильные интересы, не противоречащие развитию коррупции. Правящий субъект устанавливает такую систему подотчетности и наделяет такой компетенцией и правами представителей государственной службы, которые реализуют в полной мере меркантильные интересы субъектов власти, внося в процесс социальных взаимодействий

не созидательные, а разрушительные тенденции, не соответствующие требованиям общесоциологического закона, определяющего сущностные зависимости способа производства материальных и духовных благ общества, используя в сугубо меркантильных целях все структурные элементы политической власти. Это обстоятельство требуется непременно учитывать при создании необходимых условий для становления правового государства, призванного стабилизировать созидательную жизнедеятельность всех членов общества на общенациональных ценностных критериях социальной подотчетности.

И, наконец, интегративный, всеохватывающий социальную общность конкретно-социологический, прагматический «срез» ответственности, построенный на строгом учете ролевых функций субъекта ответственности (кто отвечает). Здесь реализуется перспективный спектр связей и зависимостей, направляющий созидательную практику в деятельности субъекта ответственности. Он базируется на высших ценностях процесса нравственно-психологического отражения в реальном освоении историческим субъектом тех необходимых связей, которые непосредственно корректируют и направляют жизнедеятельность людей, свободу личностей, их образ жизни. С этой стороны может быть адекватно прослежена, выявлена вся совокупность непосредственных и опосредованных взаимосвязей, субъективных и объективных условий и факторов, определены управленческие и регулятивные средства и методы формирования и воспитания сознания и чувства ответственности исторического субъекта. Именно в таком «срезе» осуществляется субъективация ответственности, т. е. совершать переход внешнего (объективного) требования во внутреннее (субъективные) качества, т. е. личностные нравственные идеалы, цели, мотивы, потребности и установки индивида, его необходимые ценностные ориентации.

Таким образом, комплексное решение проблемы ответственности создает реальные возможности для дальнейшего совершенствования регулятивного механизма, отвечающего общенациональным интересам.

Материальные интересы в трудовом коллективе способны формировать личную ответственность. В этой связи совершенствование экономических отношений, и особенно распределительных, создание в трудовых коллективах научно обоснованной подотчетности — важнейшая задача не только в интенсификации производства. Адекватный учет интересов субъектов деятельности, направленный на своевременное разрешение противоречий развития, оперативное принятие научно обоснованных управленческих решений, оптимально прогнозирующих гражданскую направленность в развитии коллективно-

го сотрудничества — все это непреходящие факторы в формировании личной ответственности, но они не могут быть востребованы в должной мере при частной собственности на средства производства.

Экономический аспект ответственности (как ведущий в генетическом основании всего механизма социальной ответственности), выявления его сущностных зависимостей в отношении собственности и закрепление их правовых установлений открывает возможности для творческой созидательной трудовой деятельности, и для дальнейшей отладки эффективных форм регуляции, для совершенствования всей системы политико-правового руководства и управления, возложенных на социальное государство.

Посредством нормативно-оценочного регулирования создается разветвленная система государственных требований — норм, установлений, правил, рекомендаций, правовых санкций поддерживаемых как авторитетом так и силой надстроечных механизмов. Субъект деятельности обязан выполнять эти нормативы и требования как должное, ибо они институционально закреплены системой государственных законов и установлений. Обычно эти общие требования конкретизируются подсистемными нормами и правилами, которые выступают в качестве непосредственных социальных и предметных предписаний практической деятельности.

Нормативно-оценочное отражение, таким образом, реализуется в нормах и правилах, выступая как общая и специфическая ценностная ориентация субъекта, как необходимый вектор его целенаправленной деятельности. При нарушении этих правовых установлений и норм субъект деятельности должен привлекаться к юридической ответственности, какую бы должность он не исполнял. Тем самым нормативно-оценочное отражение закрепляет в социальном взаимодействии и ретроспективный аспект ответственности: в случае отклонения субъекта от установленных нормативов к нему неукоснительно должны применяться материальные, административные или уголовные санкции (в праве эти санкции имеют предписательный характер).

Эти нормы и правила государственного регулятивного механизма относительно стабильны. Введение новых нормативов рассчитано на то, что субъект деятельности будет своевременно ознакомлен с ними и обязан поступать и действовать в соответствии с их требованиями. Нормы и правила, получившие правовое оформление, легитимность имеют наряду с достоинством и свои недостатки: с одной стороны, определенность, относительная стабильность нормативов, с другой — возможность отставания этих нормативов от назревших потребностей общества, ибо общественные связи постоянно развиваются и усложняются. В таких случаях правиль-

ность, выступавшая обязательным ориентиром целенаправленного выбора, может расходиться с истинностью, адекватностью освоения необходимых зависимостей и в эту правильность необходимо вносить своевременные коррективы.

Система национальной упорядоченности всех средств социальной подотчетности субъектов деятельности непосредственно зависит от научной обоснованности политических, правовых и нравственных нормативов и требований, от методов и средств

их, практической реализации. В целях эффективной регуляции в системе социальных взаимодействий необходимо создание диалектико-материалистической теории ответственности, т. е. вычленение философии ответственности, разрешающей противоречия в соотношении свободы и ответственности. Особую позитивную значимость в этих условиях приобретает эффективная, нормотворческая деятельность социального государства, базирующегося на общенародных ценностях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Замошкин Ю.А. За новый подход к проблеме индивидуализма. // Вопросы философии. — 1989. №6.
2. Кожин В. О русском национальном сознании. — М., 2004.
3. Митчем К. Что такое философия техники? — М., 1995.
4. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., 2-ое изд., т. 20.

ДУХОВНО-НРАВСТВЕННЫЕ
ОСНОВАНИЯ
ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ
И ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
РАЗВИТИЮ КОРРУПЦИИ

КОРРУПЦИЯ — КАК ДЕФЕКТ ГРАЖДАНСКОГО СОЗНАНИЯ

И. И. КОНДРАШИН

заместитель председателя научно-методического совета «Гражданское образование и светское воспитание» Общества «Знание» России, кандидат философских наук

Природа коррупции

«Духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности — это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность. Убежден, общество лишь тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи, когда у него есть общая система нравственных ориентиров».

*Президент России В. Путин
— из Послания Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007*

Под коррупцией согласно толковым словарям понимается моральное разложение должностных лиц и политиков, выражающееся в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами.

Этимология слова «коррупция» восходит к латинскому глаголу *corrumpere* — «нарушать, ломать». Как правило, речь идет о нарушении административных положений либо морального или социального кодекса. Но для того, чтобы нарушить моральный кодекс, его необходимо как минимум иметь. В отсутствие привитых нравственных устоев сознание дезориентировано и автоматически складывается нецивилизованный формат общения, служащий благодатной почвой для коррупционного беспредела.

По своей сути коррупция — это БОЛЕЗНЬ мозга. Она сродни такому психическому заболеванию, как kleptomания, т. е. тяга к воровству, и поэтому в любом случае на уровне менталитета причиной ее появления следует считать недоразвитость или искаженность сознания и психики людей, отсутствие у них совести.

Итак, коррупция (в переводе с латинского — подкуп) согласно большинству известных определений является преступлением, заключающемся в использовании должностным лицом прав, связанным с его должностью, в целях личного обогащения.

Коррупция не является чем-то новым, недавно появившимся явлением. Она существует многие столетия и борьба с ней длится столь же долго. Коррупция — это как ржавчина, разъедающая каркас общества, начиная с его высших сфер, и если с ней не бороться, каркас просто-напросто рано или поздно развалится.

Коррупция, как явление, исторически давно известна на Руси, где ее именовали как мздоимство. Хотя изначально это слово имело и другие оттенки. Так, Владимир Иванович Даль в своем словаре писал, что «Мзда — это награда или возмездие, плата, вознаграждение, воздаянье, барыш, прибыль, корысть, добыча». Мзда не лихва. Всяк труд мзды своей достоин.

Но со временем отдельные государственные служащие при определенных условиях стали приходить к мысли, что устанавливать вознаграждение они могут себе сами. Так родилась коррупция во властных структурах, коррупция государственных чиновников.

Это в свою очередь породило социальную несправедливость, т. е. те, у кого нет или мало денег, взятку дать не могут. Возникшее социальное неравенство, дающее преимущество обладателям денег или приводящее к очевидному вымогательству в любом случае произрастает на почве безнравственности.

Поэтому, когда граждане вынуждены обращаться к данному должностному лицу с какой-либо просьбой, либо быть одним из просителей среди группы гражданских лиц, то каждый из них ожидает и желает, чтобы решение данного чиновника было бы вынесено в его пользу. Именно в таких случаях и возникает та самая коррупционная ситуация, когда гражданское лицо хочет расположить в свою пользу должностное лицо и получить желаемое решение, документ и т. п. Если гражданское лицо хочет этого добиться, не имея для этого достаточных оснований, то это и достигается посредством прямого или косвенного подкупа данного должностного лица, в результате чего и происходит очередной акт коррупции. Очень часто и само должностное лицо искусственно создает препятствия путем затягивания решения вопроса, или отказа его решить положитель-

но, или формального следования инструкциям, чтобы создать предкоррупционную ситуацию, называемую вымогательством.

Коррупция подразумевает прежде всего «государственную коррупцию», в которой всегда одной из сторон служит лицо, находящееся на государственной службе или выполняющее некоторые властные полномочия в результате делегирования ему власти от избирателей или каким-либо иным образом. Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т. п. Собирая штрафы, налоги или иные предусмотренные законом платежи, чиновник также распоряжается не принадлежащими ему ресурсами: если штраф (сбор) законен, то его собственник — государственная казна, если не законен — то это собственность того лица, которого пытается обобрать чиновник.

Государственный служащий обязан принимать решения, исходя из целей, установленных правом (конституцией, законами и другими нормативными актами) и общественно одобряемых культурными и моральными нормами. Коррупция начинается тогда, когда эти цели подменяются корыстными интересами должностного лица, воплощенными в конкретных действиях. Этого условия достаточно, чтобы характеризовать такое явление как злоупотребление служебным положением в корыстных целях. Между этим явлением и коррупцией грань весьма размыта. Очень редко должностное лицо может извлечь незаконную выгоду из своего служебного положения, действуя изолированно, не вовлекая в свою противоправную деятельность других людей, как это бывает, например, при сокрытом от других присвоении не принадлежащих чиновнику средств, т. е. случаях казнокрадства.

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

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

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

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

Коррупцию в более широком смысле недостаточно понимать только как подкуп со стороны других лиц, т. е. взяточничество. Ведь главное в коррупции безнравственное личное обогащение, преступность которого заключается в использовании должностным лицом для этих целей прав, связанных с его должностью. Поэтому коррупционному должностному лицу даже лучше не привлекать к личному обогащению других лиц в случаях, если он в состоянии осуществить это самостоятельно — самоподкупиться, назначить себе привилегию или украсть.

Так обогащаются, например, высшие руководители ведомств и предприятий, устанавливающие себе завышенные оклады и другие привилегии, либо закупая для себя излишне роскошные средства пользования (дорогие персональные автомобили, шикарную мебель в кабинеты и т. п.), члены Государственной Думы, устанавливающие себе различные льготы, и т. д. Существуют также разные способы присвоения казенных денег, именуемые казнокрадством. Формально — это во многих случаях законные способы, но такие законы и пишутся самими же коррупционерами, а не нравственными людьми. Так или иначе, но в нашей стране бедствующего нищего населения — все это безнравственно, а значит, подпадает под определение коррупционных актов. Поэтому здесь можно апеллировать лишь к одному виду законов — законам совести.

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

Итак, под коррупцией в широком смысле следует понимать БОЛЕЗНЕННОЕ социальное явление (достигшее в России эпидемических размеров), вызванное некорректным поведением должностных лиц (в том числе, высших), которое происходит под влиянием их недоразвитого или искаженного сознания, вследствие чего они совершают преднамеренные противоправные преступления, заключающиеся в умышленном использовании своего служебного положения в целях личного (семейного) обогащения, часто в ущерб общественным и/или национальным (государственным) интересам.

Проблемы и условия, порождающие коррупцию

Морально-психологическая атмосфера в обществе серьезно влияет на уровень коррупции. Большинство чиновников рано или поздно сталкивается с обстоятельствами, в которых они впервые должны делать выбор: принимать или не принимать коррупционное решение. Появление этих обстоятельств зависит как от обсуждавшихся выше проблем и условий, порождающих коррупцию, так и от морально-психологических факторов, включая воспитание их сознания, от которого зависят их нравственные устои. Поняв их природу, легче определить, что надо делать для борьбы с коррупцией.

Среди наиболее распространенных мотивов — компенсация за ощущаемый чиновником ущерб, связанный с прохождением службы. К потере нравственного иммунитета подталкивает:

- ощущение нестабильности;
- низкая зарплата, не соответствующая квалификации и ответственности работы;

несправедливость при продвижении по службе; хамство или некомпетентность начальника.

Бороться с этим можно, соответствующим образом совершенствуя систему государственной службы.

Принятие первого коррупционного решения может облегчаться информационной средой, окружающей чиновника. Честный чиновник, каждый день слышащий и читающий одно и то же: «У нас берут все!», может начать воспринимать себя белой вороной, неудачником, которому даже взятки никто не предлагает. Такому остается только дожидаться «удачного случая».

Важная особенность нравственно-психологического климата в обществе, способствующая процветанию коррупции, — двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно неприемлемой. Это всячески поддерживается и обиденной 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, борющихся с коррупцией. Обвинения в коррупции стали настолько обыденными и расхожими, что грань между нормой и отклонением стирается.

Чиновник может стать коррупционером не только после принятия критического решения, но и в результате плавного перехода от действий «пограничного» характера к преступным. Это облегчается тогда, когда не налажены четкие технологии управления, принятия решений, когда размыты полномочия и сферы ведения. В переходные периоды плавное вползание в коррупцию облегчается также следованием устаревшим, но еще действующим традициям, культурным стереотипам.

Советская система, например, позволяла легально конвертировать власть в личный комфорт и нелегально — власть в личный капитал. Но она категорически запрещала обратный путь конвертации. Исключения были, но считались неприемлемыми и время от времени карались. Можно было получить теневое влияние, но нельзя было легально за деньги получить легальную власть.

Существующие ныне формы «демократии» позволяют конвертировать экономический капитал во властный (например, через механизм выборов или покупки должности за взятку).

Специфика переходного периода — смешение традиций и культурных стереотипов, свобода практически беспрепятственной конвертации одних форм капитала в другие. В результате должностные лица рассматривают свою службу как продолжение рынка, а демократию трактуют как свободу преобразования нормального рынка в рынок коррупционных услуг.

Известно, что отсутствие реальной борьбы с условиями, порождающими коррупцию, приводит к ее распространению как по горизонтали, так и по вертикали, захвату новых учреждений и сфер влияния, способствует образованию коррупционных сетей или сообществ. Коррупция в таких условиях стремится захватить не только экономику, но и политику. В результате стране и обществу наносится гигантский невосполнимый ущерб. Эффективность рыночной экономики резко снижается, а существующие государственные институты разрушаются. Усугубляется экономическое и политическое неравенство населения, увеличивается бедность, растет социальная напряженность. Под угрозу ставятся целостность страны и сохранение ее конституционного строя, ВЫЖИВАНИЕ самой нации в условиях глобальной конкуренции. Тем самым коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны.

И эту проблему не способны решать люди во власти, сами погрязшие в коррупции, как это было сразу в постсоветской России. В то же время эта проблема касается каждого, кто понял опасность дальнейшего усиления коррупции для себя и своих близких, для своего дела, для общества и страны, кто считает себя подлинным гражданином, у кого имеется совесть.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению. Отсюда следует, что, во-первых, уменьшить и ограничить коррупцию можно, только одновременно решая проблемы ее порождающие, и, во-вторых, решению этих проблем будет способствовать противодействие коррупции со всей решительностью и по всем направлениям, но прежде всего политическая воля сверху вниз.

В то же время в России естественное разделение труда между властными институтами, призванными создавать условия для нормального функционирования экономики, и свободными агентами рынка до сих пор так и не сформировалось. Административные органы в стране продолжают, особенно на региональном уровне, играть на экономическом поле по тем правилам, которые устанавливают сами для себя. Такая ситуация неизбежно порождает коррупцию.

В свою очередь обнищание населения, неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание подталкивают и тех и других к нарушениям, приводящим к массовой низовой коррупции. Это подкрепляется старыми советскими традициями блага как одной из форм низовой коррупции.

Одновременно постоянно осознаваемый политический риск долговременных вложений, тяжелые экономические обстоятельства формируют определенный тип экономического поведения, рассчитанного на кратчайшую перспективу, большую, хотя и рискованную прибыль. Такому типу поведения очень близок поиск выгоды с помощью коррупции.

Политическая нестабильность формирует чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня. Не имея в этих условиях никаких гарантий самосохранения, они также легче поддаются соблазну коррупции.

В условиях экономического кризиса государство часто пытается, как это делалось в России, усилить налоговый пресс. Это расширяет зону теневой экономики, а стало быть, сферу коррупции. Например, коммерсант, уклонившийся от уплаты налога, уже посадил себя на крючок налогового инспектора и стал прекрасной мишенью для вымогательства взятки под обещание избавить от наказания.

Кроме того, если раньше, при советском режиме, коррупцию часто порождал контроль над распределением основного ресурса — фондов, то на начальных этапах реформ чиновники резко разнообразили сферы контроля: льготы, кредиты, лицензии, приватизационные конкурсы, право быть уполномоченным банком, право реализовывать крупные социальные проекты и т. п. Экономическая либерализация сочеталась, во-первых, со старыми принципами чиновничьего контроля за ресурсами, а во-вторых, с отсутствием законодательного регулирования новых сфер деятельности. Именно это является одним из признаков переходного периода и служит одновременно благодатнейшей почвой для коррупции.

До сих пор сохраняется значительная законодательная неопределенность в вопросах собственности. В первую очередь это касается собственности на землю, нелегальная распродажа которой порождает обильный поток коррупции. К этому следует добавить множество плохо определенных переходных форм смешанной собственности, расплывающих ответственность и позволяющих коммерсантам чувствовать себя чиновниками, а чиновникам — коммерсантами.

Неразвитость законодательства, часто намеренная и провоцируемая частью депутатов законодательных собраний, проявляется и просто в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур. Здесь различные виды коррупции порождаются:

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

незавершенностью законов, избыточными двусмысленностями, пробелами, многочисленными от-

сылочными нормами. В результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Так возникают условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции;

отсутствием законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.), что существенно облегчает возможности для коррупции. Все это усугубляется общим пренебрежением к процедурной строгости.

Естественно, что бюрократические структуры власти стойки и хорошо приспособляются к выживанию при самых тяжелых потрясениях. Причем чем энергичнее преобразования, тем больше энергии и изобретательности тратит аппарат на собственное сохранение. В итоге окружающая жизнь стремительно меняется, а бюрократические институты и, следовательно, система управления отстают от этих изменений. В позднем Союзе и ранней России было особо отчетливо видно, как реагировала система управления на усложняющиеся и множачищиеся проблемы: плодила свои системные пороки, увеличивая аппарат, вводя дополнительные иерархические уровни управления, создавая огромное число безответственных координационных структур. Итог прост: чем сложнее и неповоротливее система управления, чем больше несоответствие между ней и проблемами, которые она должна решать, тем легче в ней угодиться коррупции.

На первых стадиях преобразований государству особенно трудно научиться всей мощью государственной машины, всей силой закона защищать права собственности, обеспечивать неукоснительное соблюдение прав рыночной игры. Не чувствуя такой защиты от государства, предприниматель ищет ее у конкретных чиновников. Так устанавливаются связи, легко превращающиеся в коррупционные.

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

В течение всех лет трансформации в России существует жесткая конфронтация между исполнительной и законодательной ветвями власти. Первая явно одерживает победу. В результате важными правовы-

ми нормами являются не столько принятые парламентом законы, сколько президентские указы и внутренние решения министерств, имеющие правовую силу. Нередко они противоречат законам, принятым парламентом. Действующие указы или юридические решения не публикуются или публикуются с большим опозданием.

В огромном числе случаев принципиально невозможно сказать, где тот или иной экономический процесс идет на законной, где на незаконной, а где на «полузаконной» или «неофициальной» основе. Такая правовая неясность плюс широкое развитие «телефонного права» дают политикам, чиновникам и судьям отличные возможности для того, чтобы при оценке соответствующих обстоятельств использовать «приемлемые» для них правовые нормы. Факты очевидной на первый взгляд коррупции становятся абсолютно недоказуемыми в ходе следствия.

Если административные положения, нарушение которых квалифицируется как коррупция, нечетки и неоднозначны, если, следовательно, факты коррупции труднодоказуемы (особенно в условиях, когда взятка приобрела значительно более сложные формы — это уже не простая передача денег, а предоставление возможностей в приватизации предприятий, во владении их акциями, в открытии заграничных счетов и т. д. и т.п.), то следует ожидать роста коррупции в обществе, а на её базе в этом случае ещё более страшного явления, каким является рейдерство, т. е. незаконное отнятие успешного бизнеса.

В силу ряда причин непродуктивная (т. е. рентоориентированная) деятельность оказалась в обществе значительно более выгодной для субъектов хозяйствования и отдельных индивидов, чем деятельность продуктивная (т. е. предпринимательство). Среди причин, оказавших решающее влияние на сложившуюся ситуацию, следует отметить прежде всего масштабы перераспределяемого национального богатства и характер проведенной приватизации.

Своеобразной формой приватизации средств бюджета стало предоставление незаконных налоговых льгот приближенным коммерческим структурам, нередко функционирующим под самыми благородными названиями. До лета 1997 г. обеспечение нелегальных доходов соответствующим коммерческим структурам было главным направлением экономической политики России. Господствующий здесь произвол стал базой невиданного расцвета коррупции.

Из рук чиновников «уполномоченные» коммерческие структуры получают разрешение заниматься видами деятельности, приносящими огромные прибыли, т. е. получают привилегию быть богатыми. В свою очередь, они платят за это государственным чиновникам взятки нового типа, которые практически нераскрываемы в ходе расследования.

В ходе приватизации сформировались и оформились организационно неформальные связи между процветающими предпринимателями, государственным чиновничеством, финансовыми институтами, обслуживающими как тех, так и других, произошло формирование финансово-промышленной олигархии, теснейшим образом связанной с политическими группами и коррумпированным чиновничеством страны. Неэкономическое соперничество и силовые конфликты между этими бюрократическими корпоративными структурами ныне заменяют механизмы государственного контроля и во многих случаях государственного управления. Нередко в рамках этих уникальных образований происходит переплетение бюрократической и политической коррупции.

Можно утверждать, что рентоориентированное поведение и коррупция сыграли решающую роль в формировании новой социальной структуры общества, в формировании его морали.

Пышному расцвету коррупции способствует целый ряд особенностей российского менталитета. Среди них: влияние кавказско-азиатской культуры и ценностей прошлых лет, предопределяющих особую роль дружеских отношений и семьи в жизни гражданина. Действие этих факторов практически исключает возможность создания «безличной бюрократии», которая работала бы согласно принципам, в которых нет места личным предпочтениям и симпатиям.

Одной из серьезнейших проблем трансформируемой экономики является моральный кризис, поразивший общество ввиду обвального характера преобразований и возникшего вакуума ценностей.

Перечисленные выше факторы формируют у значительно более широких, чем кажется на первый взгляд, слоев населения заинтересованность в сохранении правового беспорядка в экономической сфере, в росте теневой экономики и участии в ней. Именно здесь, в теневой экономике, сегодня решаются как проблемы обогащения, первоначального накопления капитала, так и задача физического выживания подавляющей части граждан.

Все страны, переживающие общественную трансформацию, столкнулись в большей или меньшей мере с проблемами отсутствия эффективного политического и правового контроля, четкой концепции администрирования, что привело к росту коррупции. Недостаточный контроль или отсутствие возможностей по применению санкций повсеместно подталкивают номенклатурных работников и чиновников к злоупотреблению властью. С другой стороны, объективные сложности и многочисленные просчеты в осуществлении экономических реформ в России серьезно осложнили ситуацию в нашей стране по сравнению с целым рядом стран с переходной экономикой Центральной и Восточной Европы. В силу ряда причин российское общество превратилось в ренто-

ориентированное, полностью зависящее от решений коррумпированных чиновников.

В современной России сфера развития коррупции сужается в рамках воспроизводственного процесса, дефицитом становятся деньги, а предметом коррупционного торга — возможности получения сверхприбылей.

Среди основных источников обогащения — нецелевое использование средств государственного бюджета (льготные кредиты, освобождение от налогообложения, субсидируемый импорт), экспортные квоты и приватизация.

Возможности участия в экспорте нефти, природного газа, металлов и других сырьевых материалов, ввиду существовавшей на начальном этапе огромной разницы между внутренними ценами и ценами мирового рынка, также обеспечивали в России огромные сверхприбыли людям с большими связями — должностным лицам компаний производителей, коррумпированным чиновникам.

Вокруг названных источников обогащения сформировались мощные лоббистские группировки, работающие на интересы крупнейших финансово-промышленных групп, являющихся в настоящее время основой кланово-бюрократических структур — субсистем государственного управления. Эти специфические образования практически растаскивают государственный аппарат между собой, покупая тех или иных влиятельных чиновников либо ставя на важные места в государственном аппарате своих людей.

Особенности современной системы государственного управления кардинальным образом меняют положение чиновника. Его позиции крайне неустойчивы ввиду постоянной войны, ведущейся между кланами. Нестабильность положения, низкая заработная плата, не подкрепленная системой четко оговоренных привилегий, отсутствие каких-либо форм эффективного контроля со стороны общества, масштабы проходящих через руки чиновника многомиллиардных сделок делают его легко покупаемым. Поэтому для огромного количества чиновников единственным стимулом деятельности становится взятка.

Коррупция как проблема национальной безопасности

В странах третьего мира, к коим с недавнего времени стала принадлежать и Россия, борьба с коррупцией не ведется по понятным причинам коррумпированным же руководством этих стран, и это явление практически стало смертельным недугом для их общественного развития. Так, согласно независимым исследованиям уровень коррупции в нашей

стране охватил более 80% госаппарата, а общий объем привлеченных для этого средств превысил сотни млрд долл. При этом большая часть этих средств расходуется на получение разрешений и принятие законов и постановлений, наносящих прямой вред общественным и национальным интересам России.

Масштаб ущерба, наносимого России коррупцией, поддается денежному исчислению, конечно — приблизительно.

Для оценки потерь от верхушечной коррупции обратимся к известным примерам, когда подобные потери удалось установить.

Во-первых, было подсчитано, что в Италии после проведения операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20%.

Во-вторых, по результатам исследований ученых Гарвардского университета подсчитано, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20%.

Если применить эту оценку к сумме собираемых в России налоговых поступлений, то 20% покроют все бюджетные расходы, предусматриваемые на науку, образование, здравоохранение и культуру с искуством вместе взятые.

В другом докладе оцениваются потери от коррупции, возникающие от того, что коммерческие сделки осуществляются не на основе цен и лучшего качества товаров, а на основе взяток, «подарков», вымогательства. По приблизительным оценкам коррупция увеличивает стоимость товаров и услуг на 515%.

Следует обратить внимание на наиболее распространенный во всем мире источник верхушечной коррупции — государственные заказы и закупки. Для них оценки ущерба (а он, как правило, самый значительный) проводились чаще всего. Согласно оценкам, потери от коррупции в этой сфере часто превышают 30% всех бюджетных затрат по этим статьям.

По словам Удо Миллера, руководителя Счетной палаты земли Гессен, взятки в этой сфере нередко достигают 20% суммы заключаемых сделок; при этом взятки не выплачиваются наличными, а переводятся соответствующим лицам через подставные фирмы или принимают форму завышенных счетов за выполненную работу. По оценкам экспертов, завышенной является стоимость около 40% всех зданий, возводимых по заказу федеральных, земельных и коммунальных властей. По утверждению главного прокурора Франкфурта-на-Майне, коррупция в строительстве наносит государству ежегодный ущерб на сумму в 10 миллиардов марок, в частности, путем завышения на 30% реальной себестоимости работ.

Дитер Фриш, бывший Генеральный директор по развитию в Европейской комиссии, отмечал, что ког-

да в стране увеличиваются потери из-за экономически слабых коррумпированных проектов, эти потери не сводятся к сверхнормативным 1020% затрат на взятки, а включают, как правило, всю стоимость непродуктивных и ненужных проектов.

К приведенным примерам можно добавить оценки наших правоохранительных органов, согласно которым криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности — нефть, газ, редкие металлы — тратят до 50% получаемой прибыли (реальной, а не декларируемой) на подкуп различных должностных лиц. Если использовать приведенное выше соотношение между размером взяток и потерями от коррупции, то легко установить порядок соответствующих сумм, которые будут исчисляться миллиардами долларов.

Теперь обратимся к низовой коррупции. По подсчетам экспертов общественной организации «Технологии — XXI век» мелкие предприниматели тратят по всей стране на взятки чиновникам минимум 500 миллионов долларов в месяц! В год это оборачивается суммой в 6 миллиардов долларов. (Следует добавить, что приведенные расчеты не включают платежи мелких предпринимателей «крышам».) Предварительный анализ показывает, что 10% всего дохода в мелком и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки. При этом на начальном этапе (регистрация предприятия и т.п.) расходы существенно выше. «Вход в бизнес» требует разрешений примерно 50 чиновников. Эти потери напрямую перекладываются на рядовых покупателей и клиентов малого бизнеса, поскольку потраченные на взятки деньги закладываются в цену товаров и услуг.

Добавим к этому слабо изученную и практически не контролируемую у нас коррупцию внутри предприятий и негосударственных организаций (пример — предоставление коммерческими банками кредитов за взятки), которая также снижает эффективность экономики.

Таким образом, при самых оптимистических оценках суммарные потери от коррупции в нашей стране могут составлять от 10 до 20 миллиардов долларов в год, а сам рынок коррупции в настоящее время составляет 240 млрд долл., что сопоставимо с федеральным бюджетом. Эти данные приведены для того, чтобы увидеть, насколько рентабельными могут оказаться вложения в серьезную осмысленную деятельность по систематическому ограничению коррупции.

Эволюция коррупционной преступности и опыт борьбы с ней

В России под коррупцией понимается больше все же взяточничество, и если даже при таком узком по-

нимании считают, что ею охвачено, как уже говорилось, более 80% госаппарата, то при добавлении в понятие коррупции безнравственного должностного самообогащения цифра охвата превысит все 90%. И действительно, коррупцией охвачены сверху донизу все сферы общественного разделения функций: и законодательная власть, и исполнительная, и судебная, и журналистская. Массовые примеры этого явления мы встречаем и в силовых органах (включая пресловутое крышевание), и в медицине, и в здравоохранении, и в образовании, и на федеральном уровне, и на региональном, и на местном — словом, 90%.

Совсем недавно представитель Министерства образования и науки РФ вынужден был признать, что в стране нет ни одного вуза, не затронутого той или иной формой коррупции. Таким образом, уже студенты получают первые уроки коррумпированности стоящих сверху.

То, что сегодняшняя Россия — одно из самых коррумпированных государств, известно всему миру, при этом ежегодно ситуация в стране все более ухудшается. Это следует из доклада организации Transparency International о коррупции в глобальном масштабе. В докладе учтены данные по 91 стране мира, которые распределены по 10-балльной системе. Для вычисления балла каждой страны были использованы результаты 14 исследований, проведенных семью разными организациями. Россия оказалась в итоговой таблице на 79-м месте, оставив за собой 12 стран, среди которых Нигерия (1 балл), Бангладеш (0,4 балла), Уганда и Индонезия (по 1,9 балла), а также все страны бывшего СССР за исключением Эстонии, Казахстана и Узбекистана. Самой «честной» страной мира оказалась Финляндия (9,9 балла), за ней следуют Дания (9,5 балла), Новая Зеландия (9,4 балла), Исландия и Сингапур (по 9,2 балла), Швеция (9 баллов), Великобритания — на 13-м месте (8,3 балла), США и Израиль — на 16-м (по 7,6 балла). Германия занимает 20-ю строчку (7,4 балла), Япония — 21-ю (7,1 балла), Франция — 23-ю (6,7 балла), Италия — 29-ю (5,5 балла).

Согласно другому ранжированию 52 стран по степени коррумпированности Россия находится на 49-м месте (ранги увеличиваются в порядке увеличения степени коррумпированности). Еще в одном рейтинге Россия занимает 126-е место из 158 возможных, находясь рядом с Гондурасом.

Надеясь на исправление этого прискорбного обстоятельства, полезно оценить опыт стран, умудрившихся существенно снизить ее, слабо коррумпированных стран, предпринимающих для этого серьезные усилия.

Так, Агентство (комиссия) по борьбе с коррупцией в Сингапуре подчинялось премьер-министру Ли Куан Ю, обладая при этом значительной политической и функциональной независимостью. Одной

из ключевых мер антикоррупционной программы в Сингапуре было существенное повышение заработной платы государственных служащих. С июля 1973 г. специальная антикоррупционная программа была развернута в Министерстве финансов Сингапура. Эта программа включала, в частности, следующие меры:

- совершенствование процедур взаимодействия с гражданами и организациями с целью исключения проволочек;

- обеспечение прозрачности контроля нижестоящих чиновников вышестоящими;

- введение ротации чиновников для избежания формирования устойчивых коррупционных связей;

- проведение непредвиденных проверок;

- обеспечение режима конфиденциальности для предотвращения утечек важной информации, которой можно воспользоваться в коррупционных целях;

- введение процедуры пересмотра комплекса антикоррупционных мер каждые 35 лет.

Введя в действие в начале 70-х годов антикоррупционную программу, Сингапур достиг в этом впечатляющих успехов, и теперь занимает девятое место в рейтинге коррупционности. (Это значит, что менее его коррумпированы только восемь стран.)

Многим странам, достаточно чистым в отношении коррупции, — они входят в первую десятку или двадцатку стран по рейтингу коррупционности, по-видимому, удалось создать эффективный механизм борьбы с коррупцией. К таким странам относятся (по увеличению рейтинга): Ирландия, Дания, Финляндия, Швеция, Новая Зеландия, Канада, Нидерланды, Норвегия, Австралия, Сингапур, Люксембург, Швейцария, Германия, Великобритания, Израиль, США, Австрия.

С проблемой коррупции в той или иной степени сталкиваются очень многие страны мира и ведут с ней непримиримую борьбу, поскольку она связана с жизнестойкостью и выживанием наций.

Способы борьбы с коррупцией весьма разнообразны: от уголовного преследования лиц, уличенных в коррупции, и снятия их со своих должностей, приговор к штрафу и тюремному заключению в цивилизованных странах Запада до расстрела такого рода преступников в более радикальных странах (например, в Китае).

Рассмотрим некоторые особенности организации антикоррупционной деятельности в таких странах. Коррупция, во-первых, осознается правительством этих стран как серьезная проблема национальной безопасности. При этом коррупция рассматривается как внешняя и внутренняя угроза. Четко разделяются два аспекта коррупции: политическая и экономическая. Развитие политической коррупции может привести к неконтролируе-

мости политической ситуации в стране и представляет угрозу демократическим институтам и балансу различных ветвей власти. Экономическая коррупция снижает эффективность рыночных институтов и регулирующей деятельности государства. Важно отметить, что усилия по ограничению коррупции в этих странах, как правило, институционализированы и впечатляют своим масштабом.

Система борьбы с коррупцией в Нидерландах включает следующие процедурные и институциональные меры.

Постоянная отчетность и гласность в вопросах обнаружения коррупции и обсуждение последствий — наказаний за коррупционные действия. Ежегодно министр внутренних дел этой страны представляет доклад парламенту об обнаруженных фактах коррупции и принятых мерах по наказанию лиц, замешанных в коррупции.

Разработка системы мониторинга возможных точек возникновения коррупционных действий в государственных и общественных организациях, и строгого контроля за деятельностью лиц, находящихся в этих точках.

Создание системы прав и обязанностей должностных лиц с указанием их ответственности за нарушение должностной этики, включая коррупцию. Эта система указывает также правила поведения по исправлению допущенных нарушений.

Основной мерой наказания за коррупционное действие является запрещение работать в государственных организациях и потеря всех социальных льгот, которые предоставляет государственная служба, например пенсионного и социального обслуживания. Шкала наказаний включает в себя также штрафы и временное отстранение от исполнения обязанностей.

Во всех значимых организациях, в частности в министерствах, имеются службы внутренней безопасности, обязанностью которых является регистрация и выявление ошибок чиновников, их намеренных или случайных нарушений действующих правил и соответствующих последствий таких нарушений. Государственные организации стремятся поощрять позитивные действия должностных лиц. Система поощрений направлена на то, чтобы чиновнику было выгодно и в материальном, и в моральном планах вести себя честно и эффективно.

Организована система подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

Все материалы, связанные с коррупционными действиями, если они не затрагивают систему национальной безопасности, в обязательном порядке становятся доступными для общественности.

Каждый чиновник имеет право ознакомиться с информацией, характеризующей его как с положительной, так и с отрицательной стороны.

Создана специальная система обучения чиновников, разъясняющая, в частности, политический, общественный вред коррупции и возможные последствия участия в ней.

Создана система государственной безопасности по борьбе с коррупцией типа специальной полиции, обладающей значительными полномочиями по выявлению случаев коррупции.

Чиновники всех уровней обязаны регистрировать известные им случаи коррупции, и эта информация по соответствующим каналам передается в министерства внутренних дел и юстиции.

Большую роль в борьбе с коррупцией играют средства массовой информации, которые обнаруживают случаи коррупции и часто проводят их независимые расследования. В то же время клеветнические сообщения приводят к утере общественного доверия и репутации соответствующих источников информации. Тем самым предотвращается, в значительной степени, безответственность в подготовке разоблачительных материалов.

Израиль является одной из достаточно свободных от коррупции стран. Это обеспечивается, наряду с аналогичными применяемым в Нидерландах мерами, системой определенного дублирования мониторинга за возможными коррупционными действиями. Оно осуществляется правительственными организациями и специальными подразделениями полиции, ведомством Государственного контролера, обладающего независимостью от министерств и государственных ведомств, и общественными организациями типа Ведомства за чистоту правительства. Эти организации исследуют возможные коррупционные точки, а в случае их обнаружения информируют органы расследования. Причем полученная информация должна в обязательном порядке доводиться до общественности. Очень важна независимость этих организаций от руководства министерств и ведомств, чьи чиновники могут быть вовлечены в коррупцию. На управление по борьбе с коррупцией, входящее в Администрацию премьер-министра, возложена также обязанность постоянно обучать чиновников предотвращению возможных коррупционных действий и координировать работу различных внутриведомственных служб по борьбе за чистоту государственных органов.

Важную роль также играют СМИ. Согласно высказыванию одного из крупнейших политических деятелей этой страны, наиболее опасны для его политической карьеры обвинения в коррупции, которые могут появиться в уважаемой газете.

Следует отметить, что в Израиле, в силу значительных социальных льгот для чиновников и безжалостного их наказания при обнаружении коррупции, низовая коррупция практически отсутствует.

Одна из самых шумных антикоррупционных

кампаний проводилась в начале 1990-х в Италии, которая считается одной из самых коррумпированных стран Европы. Акция называлась «Чистые руки». В результате рухнула существовавшая 50 лет система власти, когда страной правили совместно или поочередно христианские демократы и социалисты. Теперь этих партий в Италии больше нет.

В Германии в 1997 году вступил в силу закон, по которому уголовную ответственность несут не только те чиновники, которые сами получают взятки, но даже те, которые позволяют своим близким принимать дорогие подарки. Во Франции противодействие коррупции сосредоточено на борьбе с таким явлением, как использование своего служебного положения или политического влияния при заключении крупных контрактов между солидными фирмами. Уголовный кодекс Канады приравнивает взяточничество к нарушению Конституции и акту государственной измены.

О перспективах борьбы с коррупцией в России

В настоящее время коррупция наблюдается во многих странах мира, но чем общество цивилизованней, тем уровень коррупции в нем ниже благодаря борьбе с ней, т. е. уровень коррупции является своеобразным индикатором цивилизованности государства и уровня развитости в нем общественно-го сознания, просвещенности его высших руководителей.

Как же видится тогда борьба с таким распространенным явлением, как коррупция (включающая воровство и казнокрадство), которая в России уже давно переросла в разряд образа жизни? Ведь люди уже настолько привыкли к ней, что считают ее само собой разумеющимся явлением и неизбежным злом, с которым никто не борется, а поэтому к нему можно только приспособиться. Практически каждому давно известны ставки взяток за те или иные услуги (отмазаться от армии, пробить земельный участок, получить визу или подпись на документ, протолкнуть нужный законопроект, сколько заплатить ГАИшнику в той или иной ситуации, сколько стоит та или иная должность, и т.д., и т.п.).

Для ответа на вышеуказанный вопрос вспомним немного истории. Так, российских императоров не относят к числу коррупционеров, поскольку они и без того были самыми богатыми людьми, подкупить их было невозможно, и они в силу своих способностей пытались лучше или хуже решать государственные проблемы, поскольку понимали, что укрепление и обогащение государства усилит только их власть и создаст лучшие условия для правления их потомкам. При этом императоры получали довольно при-

личное воспитание, а значит, имели представление о ключевом понятии человеческого сознания — нравственности.

Существует также зависимость между коррупцией и занимаемой должностью в иерархии власти: чем выше по рангу должностное лицо, тем больший наносится им вред совершением акта коррупции. Так, возглавляющий страну человек или лица из его окружения могут торговать только государственными (национальными) интересами, поскольку в их ведении они и находятся. В окружении императоров коррупционеров практически не было, поскольку одаривал своих приближенных за те или иные заслуги перед Отечеством император сам, т. е. сверху, хотя взятки и казнокрадство все же процветали среди отдельных чиновников, контроль за которыми был по тем или иным причинам неэффективным.

С приходом советской власти, развернувшей борьбу с «буржуазией», взяточничество также не приветствовалось и жестоко каралось. Для Ленина и Сталина, прочих членов Политбюро наивысшей ценностью была власть, а деньги и другие богатства им были менее важны.

Первая крупная волна коррупции прокатилась по стране во времена правления «корыстного» Брежнева, и хотя Юрий Андропов и попытался ее загасить, но за недолгий период его генсекретарства ему это не удалось сделать. При Черненко и Горбачеве коррупция вновь стала набирать обороты, хотя самого Горбачева за развал СЭВа, экономики страны и самой страны можно причислить к коррупционерам высшей категории, поскольку факты получения им самим взяток от руководителей иностранных явно недружественных нам государств в оплату за проделанную им «работу» установлены и сообщались в СМИ, а борьбой со взяточниками из своего окружения он никогда не занимался.

Однако то, что случилось вслед за этим и привело к созданию общегосударственных предпосылок для коррупции любого масштаба, можно смело заносить в Книгу Гиннеса. И действительно, в начале 1990-х годов большая часть общенациональной собственности, притом самая лакомая, была небескорыстно для раздававших передана в руки кучки мошенников — по имеющимся расчетам 1500 человек, или 0,00001% от всего населения, получила в личную собственность и пользование безо всяких на то оснований и заслуг перед страной более половины национального богатства России и могут теперь покупать себе английские футбольные клубы, в то время как на долю 85% россиян осталось менее 7% богатств страны. Для сравнения, в США 1% самых богатых семей владеют лишь 1/3 национального богатства, при этом их состояния накапливались десятилетиями, а не раздавались из общественного фонда.

Одновременно были установлены мизерные зар-

платы работникам госаппарата при полном забвении воспитания нравственности у граждан страны. Но самое главное, весь народ видел, что коррупция процветала на самом высоком, «семейном» уровне. В то же время нравственные работники выдавливались из правоохранительных органов, а их места заполнялись другими не по профессиональным качествам, а по личной (коррупционной) преданности соответствующему руководителю.

Все это и привело к 90% коррупционному охвату всех властных структур на всех уровнях, доведя их до состояния функциональной парализации. Дальше ехать было некуда. Города мерзли, солдаты гибли, а население спивается и вымирает до сих пор, обрекая страну на постепенную оккупацию иммигрантами. Оставшимся 10% либо не за что брать, либо за них берут другие, либо у них еще осталось с советских времен слабое представление о нравственности и совести. Государственному устройству, которое было сверстано окружением Первого президента России, не случайно на Западе дали меткое определение — бандитский капитализм. Это означает, что индивидуумов с воровскими и бандитскими наклонностями можно встретить сейчас уже и в частном секторе, и в госструктурах. И это действительно так, и это печально, и это опасно для будущего страны.

Между тем, история коррупции и борьбы с ней не уступает по древности известной нам истории человеческой цивилизации, где бы она ни творилась — в Египте, Риме или Иудее. Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. А его внук Иван Грозный впервые ввел смертную казнь в качестве наказания за чрезмерность во взятках. При Петре Великом расцвели и коррупция, и жестокая борьба царя с ней. На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьёй дохода и мелких государственных служащих, и сановников.

Декрет СНК «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. стал первым в Советской России правовым актом, предусматривавшим уголовную ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее пяти лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). Интересно, что в этом декрете покушение на получение или дачу взятки приравнивалось к совершенному преступлению.

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

Советское «правосознание» всегда удивительно наивно и непродуктивно объясняло причины коррупционных явлений. Так, в закрытом письме ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством и разворовыванием народного добра» от 29 марта 1962 г. говорилось, что взяточничество — это «социальное явление, порожденное условиями эксплуататорского общества». Октябрьская революция ликвидировала коренные причины взяточничества, а «советский административно-управленческий аппарат — это аппарат нового типа». В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь, в области воспитания трудящихся.

С коррупцией среди государственного аппарата боролись исключительно представители этого аппарата. Это приводило к двум последствиям: боровшиеся были органически не в состоянии менять коренные причины, порождающие коррупцию, поскольку они восходили к важнейшим условиям существования системы; борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг (в точности так же, как это было при Петре I).

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

Весь послевоенный период, во времена перестройки и после нее, рост коррупции происходил на фоне ослабления государственной машины. Он сопровождался следующими процессами: уменьшением централизованного контроля, далее — распадом идеологических скреп, экономической стагнацией, а затем и падением уровня развития экономики, наконец — крахом СССР и появлением новой страны — России, которая на первых порах лишь номинально могла считаться государством. Постепенно централизованно организованная коррупция централизованного государства сменялась «федеративным» устройством из множества коррумпированных систем.

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

стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;

отсутствие в советские времена нормальной правовой системы и соответствующих культурных традиций;

распад партийной системы контроля.

Так с чего же начинать борьбу с коррупцией в России в таких условиях общенациональной запущенности этого антиобщественного явления?

Борьбу с коррупцией объявляют, когда эта общественная болезнь находится уже в глубокой стадии своего течения и развития. Но чтобы борьба была бы эффективной, антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики, поддерживаемой политической волей правящей элиты. Практически же это означает, что необходимо безотлагательно разработать и запустить антикоррупционную программу, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Разработка и реализация такой программы должны базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений, на ясных и продуктивных принципах.

В нынешнем же законодательстве коррупционные действия могут квалифицироваться лишь следующими статьями Уголовного кодекса: 174 — легализация денежных средств или иного имущества, приобретенных незаконным путем; 285 — злоупотребление должностными полномочиями; 290 — получение взятки; 291 — дача взятки; 292 — служебный подлог. Вместе с тем ряд очень распространенных в России действий явно коррупционного характера не нашел отражения в новом УК. Среди них:

участие должностных лиц в коммерческой деятельности для извлечения личной прибыли;

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

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

предоставление государственных финансовых и иных ресурсов в избирательные фонды.

До сих пор не принят Федеральный закон «О борьбе с коррупцией». Помимо множества юридических несообразностей и технических огрехов в его проекте, он содержит в качестве инноваций некоторые дополнительные ограничения на действия должностных лиц. Для этого не было необходимости создавать закон, а достаточно было принять поправки к законодательству о государственной службе. Принятие закона «О борьбе с коррупцией» даже после юридической правки может принести скорее вред, чем пользу, по ряду причин, безобиднейшая из которых — разочарование граждан из-за несоответствия

между названием закона и ничтожными последствиями его принятия. Представляется, что целесообразность подобного закона сомнительна. Антикоррупционные меры должны пронизывать всю систему законодательства, а не определяться одним законом или их пакетом.

В 1992 г. был издан Указ Президента Российской Федерации «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы». Из-за отсутствия механизмов реализации он оказался одним из самых игнорируемых за всю историю российского президентства. Его нормы о необходимости чиновникам предоставлять декларации о доходах и имуществе начали реализовываться только через пять лет после выхода дополнительного Указа в 1997 г. Понятно, что возможность безбоязненно совмещать государственную службу с коммерческой деятельностью — это не только гигантская брешь для коррупции, но и стимул для занятия государственных должностей исключительно с целью незаконного обогащения.

Так же плохо выполнялся Федеральный закон «Об основах государственной службы в Российской Федерации», предусматривающий некоторые ограничительные антикоррупционные меры. Одна из причин — отсутствие в законе механизмов и процедур реализации заложенных в нем норм. Этот недостаток российского нормотворчества весьма распространен и постоянно порождает новые условия, благоприятствующие коррупции.

Для уменьшения коррупции в правоохранительных органах принимались необходимые институциональные решения. Сейчас управления собственной безопасности имеют Федеральная служба безопасности, Министерство внутренних дел, Государственный таможенный комитет, Федеральная служба налоговой полиции.

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

Не изменились наивные и абсолютно неработоспособные представления о причинах, порождающих коррупцию. Вот, например, цитата из преамбулы к проекту одной из программ по борьбе с коррупцией: «Сложившееся положение стало возможным из-за того, что в органах государственной власти ослаблена работа по подбору и расстановке кадров...».

Можно без колебаний утверждать: правоохранительная система страны не справляется с задачей борьбы с коррупцией. Тому есть как минимум три причины. Во-первых, одни меры уголовного преследования не в состоянии поколебать позиции масштабной коррупции; борьба с коррупцией — не криминальная, а системная проблема, затрагивающая вопросы коррекции болезненного общественного сознания. Во-вторых, низко качество работы правоохранительных органов, которые сами развращаются коррупцией, а профессиональный уровень работников в общей массе не соответствует сложности решаемых проблем. В-третьих, правоохранительная система не может в одиночку справиться с этой задачей; ее должны решать высшие эшелоны всех ветвей власти во главе с Президентом страны с участием специалистов по общественному сознанию.

Чтобы понять и оценить возможности борьбы с коррупцией в России, необходимо проанализировать с нравственных позиций возможное участие в решении этой проблемы персональных представителей основных партнеров: органов власти, ключевых компонентов гражданского общества (предпринимательства, средств массовой информации, общественных институтов) и общества в целом. Следует исходить из того, что в той сложной ситуации, которая сложилась в России, все эти «игроки» могут нести в себе и положительные и отрицательные «заряды» относительно борьбы с коррупцией.

Российские власти сами обеспокоены потерей поддержки в обществе. Необходимость продлить свое существование посредством выборов заставляет власти (когда осознанно, когда инстинктивно) заботиться об усилении своей легитимности. Очевидно, что борьба с коррупцией — один из эффективных инструментов решения этой задачи. Антикоррупционная риторика с удовольствием применяется представителями всех частей политического спектра. Однако любые шаги по ограничению коррупции носят до сих пор либо символический, либо фрагментарный характер. Более того, появилось много организаций, делающих свой бизнес на эксплуатации этого явления. Кроме того, для некоторых политиков стало модным спекулировать на этой тематике, уводя суть явления в область ложных представлений.

Запуск и реализацию системы антикоррупционных мероприятий тормозит ряд препятствий:

на достаточно высоком уровне есть лица, которым может быть инкриминирована коррупционная деятельность;

существует большой пласт чиновников, не заинтересованных в изменении сложившейся ситуации;

во власти сохранились и преобладают старые стереотипы, определяющие упрощенные, чисто юридические подходы к решению задач, подобных борьбе

с коррупцией, не затрагивая при этом нравственные аспекты человеческого сознания.

Поскольку ограничение коррупции неотделимо от коренного реформирования всей государственной машины, реализация подобной программы требует серьезного политического обеспечения и специфических политических условий, включая консолидацию большей части властных элит, отобранной по критериям высокой нравственности.

Для преодоления этих препятствий требуется не меньшая политическая воля, чем та, которая демонстрировалась на самых тяжелых этапах предшествующих преобразований.

Между тем сохраняется опасная ситуация, при которой коррупция, являясь актуальной частью политической повестки дня, используется в клановом противостоянии, но реальных мер по борьбе с ней не предпринимается.

Едва ли не самая распространенная причина дачи взятки — это желание ускорить процесс решения проблемы. Чтобы не оплачивать квитанции через Сбербанк, многие водители предпочитают отдать деньги гаишнику. То же самое происходит и в кабинетах высоких чиновников. Не дашь взятку — придется смириться с тем, что твои документы будут оформляться месяцами, а вопрос — решаться годами.

Как известно, лидеры «восьмерки» в свое время призвали мировое сообщество ратифицировать Конвенцию ООН против коррупции как можно скорее. В их совместном заявлении в частности указано: «Мы признаем существование взаимосвязи между коррупцией и неэффективным государственным управлением и подтверждаем наше обязательство преследовать акты коррупции в судебном порядке и не допускать того, чтобы коррумпированные чиновники пользовались плодами своей преступной деятельности в рамках наших финансовых систем. Мы признаем, что коррупция способствует распространению организованной преступности и терроризма, подрывает доверие общества к правительству и дестабилизирует экономику».

Ввиду особенностей российского законодательства депутаты Российского парламента пользуются неприкосновенностью в отношении судебного преследования и в большинстве случаев следствие по ним прекращается, как только их избирают. Из-за особого порядка возбуждения уголовных дел невозможно привлечь к ответственности судебных работников. Имеет место немало сложностей для принятия решения в отношении других категорий государственных служащих.

Коррупцией в России поражены в настоящее время ВСЕ ветви государственной власти: и исполнительная (вплоть до Правительства — вспомним его бывшего Председателя Касьянова — Миша 2 процен-

та), и законодательная (сколько стоит место депутата в Думе), и судебная, и даже четвертая — СМИ, она проникла во ВСЕ вузы страны и многие другие учебные заведения.

Итак, почему чиновники становятся продажными?

Это происходит в случаях:

1. Если гражданское лицо, ставшее чиновником, невежественно, т. е. не получило должного воспитания (не путать с образованием) и в его сознании четко не зафиксированы нравственные устои, относящиеся к коррупции к одним из величайших пороков общества и человека. Такого чиновника не волнует тот факт, что совершая акты коррупции, он поступает в нарушение возложенных на данную должность соответствующих обязанностей, что ведет к деформации общественной системы распределения функций.

2. Если должностные лица более высокого ранга являются алчными и не только не борются с коррупцией среди своих подчиненных должностных лиц, а напротив, склоняют их к коррупции, требуя для себя соответствующей доли. В противном случае неподкупный чиновник изгоняется ими и заменяется подкупным.

3. Если должностное лицо (чиновник) получает зарплату за исполнение своих должностных функций в размерах, не позволяющих ему содержать семью в хороших условиях и жить достойно.

В этих условиях неподкупных чиновников в наши дни в нашей стране можно иметь только при наличии двух взаимодополняющих факторов:

1. Если гражданин, ставший должностным лицом, получил соответствующее воспитание и в его сознании четко зафиксировано значение понятий совесть и нравственность, общественные и государственные интересы, а также то, что быть подкупленным, находясь при исполнении общественных или государственных функций, безнравственно и преступно. Поддерживать такое ощущение в сознании должностных лиц должно общественное мнение, подкрепленное соответствующими выступлениями СМИ, примерами высших руководителей государства (об этом говорил еще китайский философ Конфуций), показательными судебными процессами над взяточниками. Но главное, отбор кандидатов на занятие той или иной должности должен производиться со всей тщательностью с учетом их нравственно-этических устоев, и система подбора кадров должна постоянно совершенствоваться, что и делается в благополучных странах Запада. При этом важно, чтобы сами «отбиратели кадров» имели высокую бескорыстную репутацию и углубленное представление о совести и морали.

2. Если должностное лицо (чиновник) имеет официальный доход (должностной оклад, зарплату) за исполнение своих должностных функций в разме-

рах, позволяющих ему содержать семью и жить на уровне, не ниже среднего жителя данной страны, т. е. чтобы он дорожил своим местом работы даже при условии, когда работаешь честно. В противном случае терять ему нечего, и он вынужден искать средства и способы нормального существования. Поэтому соблазн воспользоваться для этих целей предлагаемой взяткой имеет в отдельных случаях моралистическое объяснение.

С учетом этого с коррупцией можно и нужно эффективно бороться, если одновременно будет осуществляться, начиная со школы, профилактика антикоррупционного воспитания, меняющая общественное сознание в этой области. Для этого надо:

1. Возвести Борьбу с коррупцией в ранг государственной политики.

2. Создать реально действующий рабочий аппарат Совета при Президенте по борьбе с коррупцией, наполнив его квалифицированными специалистами, наделив его большими полномочиями (не меньшими, чем были у Комитета партийного контроля при ЦК КПСС или у Комитета народного контроля СССР), поставив ему реальные статистические задачи (снижение запредельного уровня коррупции в стране по международной классификации — т. е. переместиться со 140-го на 1-е место в мире), наделив его законотворческой инициативой и широко и регулярно освещая его работу.

3. Поставить коррупцию вне закона, приняв драконовское антикоррупционное законодательство и преследуя уличенных в коррупции, не взирая на лица и ранги проштрафившихся. За каждого уличенного во взятке чиновника паритетную ответственность должен нести его непосредственный начальник, а статистическую ответственность — главный руководитель.

4. Ввести во всех учебных заведениях в рамках гражданского воспитания курс антикоррупционных знаний, на котором изучать «Закон о борьбе с коррупцией», Приложения «Конвенции против коррупции» Организации Объединенных Наций, «Кодекс светского поведения».

5. Вести в СМИ широкую антикоррупционную пропаганду.

При этом главный упор должен быть сделан не только на борьбу с коррупцией, а на предотвращение причин ее порождающих, т. е. на нравственное воспитание, на рост моральных устоев в общественном сознании страны. Только тогда Россия сможет, наконец, выйти из коррупционного кризиса, ставшего национальной бедой российской нации.

Поскольку коррупция является не дефектом законодательства, а дефектом, болезненным отклонением от нормы, некорректной моделью поведения отдельных должностных лиц, вызванных их искаженным индивидуальным сознанием и неадекват-

ной психикой, то и борьба с этим явлением должна вестись не только путем анализа и пересмотра законодательства (коррупционер в любой ситуации найдется способ для вымогательства или кражи), а главным образом в области правильной коррекции индивидуального и общественного сознания и поведения, ориентируясь на эталонные нормы и модели, признанные в цивилизованном обществе. При этом особенность борьбы по искоренению коррупции такова, что эффективность ее достигается только тогда, когда она ведется сверху вниз по вертикали власти, начиная с должности главы государства и его ближайшего окружения.

Поэтому системная антикоррупционная политика в условиях сегодняшней действительности в стране видится следующим образом:

Административно-законодательные мероприятия по выявлению и изгнанию из госаппарата коррупционно-больных госслужащих.

1. Необходимо ввести повсюду единый порядок, при котором за коррупцию своих подчиненных должен быть ответственен их непосредственный начальник, являясь также соответчиком на любом судебном процессе по факту коррупции. Он освобождается от ответственности, если в судебном порядке докажет, что не мог воспрепятствовать данному акту коррупции по объективным обстоятельствам.

Если факт коррупции доказан, а начальник не смог оправдаться, то увольняются с должностей оба: и начальник, и подчиненный без права работы в дальнейшем в органах госуправления (госслужбы), и оба несут при этом назначенное судом наказание.

Если начальник сумел доказать на суде свою невозможность воспрепятствовать акту коррупции со стороны своего подчиненного, то освобождается от должности только подчиненный, а его начальник понижается в качестве административного наказания до должности уволенного подчиненного.

Напротив, если об акте коррупции своего начальника узнает один из его подчиненных, то он обязан сообщить об этом факте непосредственному руководителю начальника (т. е. через «голову») и быть готовым доказать это в суде. В случае, если факт подтвердится, то начальник в судебном порядке увольняется и должностное лицо-подчиненный при желании становится главным претендентом на замещение должности начальника, т. е. за антикоррупционную бдительность получает очередное продвижение по службе.

2. Нужно разработать и применять более тщательную систему подбора кадров при всех должностных назначениях. При этом должны учитываться не только профессионализм назначаемого на должность, но, прежде всего, его нравственные качества — честность, неподкупность, способность противостоять соблазну совершить акт коррупции, будь то

подкуп другим лицом, либо самообогащение. А поскольку за коррупцию подчиненного отвечает его начальник, то собеседование по нравственным сторонам личности принимаемого должен проводить лично его будущий руководитель. Допускается использование в этих целях детекторов лжи.

3. Следует подтянуть оклады работников госаппарата до среднего прожиточного уровня в стране, позволяющего им безбедное содержание семьи. Для этого ликвидировать чудовищный дисбаланс в присвоении доходов от национальных богатств страны, стремясь максимально сократить разницу между беднейшими слоями населения и сверхбогатой прослойкой олигархов, наживших свои богатства сомнительными способами. Учитывая, что наибольшая коррупционная опасность исходит именно от них, провести несколько показательных коррупционных процессов, с широким их освещением в СМИ.

Воспитательно-просветительские мероприятия.

4. Надлежит поднять на более высокий уровень воспитательные процессы в учебных заведениях, в СМИ, способствуя воспитанию нравственности у людей, возвышая тем самым этическую сторону каждого человека, гражданина, личности. Известно, что в основе нравственности заложена человеческая совесть, являющаяся понятием морального сознания, внутренней убежденности в том, что является добром и злом, сознанием нравственной ответственности за свое поведение; выражением способности личности осуществлять нравственный самоконтроль на базе принятых в обществе норм и правил поведения, самостоятельно формулировать для себя высокие нравственные обязанности, требовать от себя их выполнения и производить самооценку совершаемых поступков с высот разума и морали. Было бы целесообразно создать при Общественной палате РФ Национальный «СОВЕТ по НРАВСТВЕННОСТИ» — своего рода национальный нравственный камертон России, пригласив туда наиболее достойных граждан страны, а также провести общероссийский конкурс на «самого нравственного человека страны» — СОВЕСТЬ НАЦИИ.

Идеологическо-ценностные установки.

5. Известно, что одной из наиболее распространенных разновидностей демократии является клептократия, т. е. склонность недобросовестных лиц, получивших власть, к воровству, личному обогащению, коррупции. Это происходит в случаях, когда вместо подлинных ценностей в государстве преобладают мнимые, олигархическо-либеральные ценности — деньги, имущество (собственность), власть и т. п. Чтобы исправить положение необходима широкая пропаганда основополагающих, общечеловеческих ценностей, коими всегда были и являются разум, позитивные знания, нравственность, патриотизм и т. п.

Организационно-общественная поддержка.

6. В советские времена существовала система Народного контроля — комитеты, группы и т. п. Хотя эта организация, куда привлекали людей с повышенной рефлексией на недобросовестные поступки должностных лиц, была и бессильна сдерживать все акты коррупции, тем не менее, определенный государственный орган нравственного характера все же существовал, куда можно было обратиться с жалобой, где заслушивались отчеты руководителей и осуществлялась общественная проверка их работы.

Сейчас в стране нет даже такого общественного контроля в условиях, когда уровень коррупции достиг небывалой величины. В этих условиях возможно было бы полезно на общественных началах при финансовой и силовой поддержке государства организовать общественные Комиссии по нравственности на всех уровнях (Центральная, региональные, местные), в которые вошли бы граждане, обладающие признанными наивысшими моральными качествами. Эти комиссии могли бы рассматривать жалобы граждан на вымогательства отдельных чиновников и при необходимости доводить суть этих жалоб до руководства этих функционеров, либо подавать на них в суд. Такие Комиссии могли бы выполнять функции и общественного контроля как за чиновниками государственного аппарата любого уровня, так и за выборными представителями, поскольку последние очень часто после выборов ведут себя аморально, не опасаясь мнений своих избирателей. Данные Комиссии могли бы пользоваться авторитетом у населения, а также находить поддержку неангажированных СМИ.

Как уже отмечалось выше, для обеспечения эффективности административнозаконодательных мероприятий их следует осуществлять сверху вниз,

т. е. начиная с высших эшелонов власти страны и далее вниз.

Поскольку по благоприятному стечению обстоятельств нынешнее высшее руководство страны в отличие от Первого президента не замарано ещё в коррупционных делах, то некоторых министров Правительства и членов законодательного собрания народ таковыми не считает. О неприглядных делах некоторых губернаторов и мэров городов достаточно говорится в СМИ. В этой связи административнозаконодательные мероприятия следует начинать именно с верхов исполнительной, законодательной и судебных ветвей власти, правоохранительных органов, системы здравоохранения, образования и СМИ, в которых с помощью вышеуказанных общественных Комиссий по нравственности начать одновременно очистительную работу на федеральном, региональном и местном уровнях. Положительные во всех отношениях примеры ареста Ходорковского, некоторых мэров и членов Совета Федерации, отставки губернаторов показали, что в стране все же не все можно сделать даже за «очень большие деньги». За ними должны последовать и другие особо отличившиеся фигуранты большой системы.

Но в любом случае главное в этом вопросе — это коренное изменение общественного сознания путем коррекции болезненного сознания большинства граждан страны, доведение борьбы с коррупцией до уровня национального проекта, национальной идеи. А для этого нужна высшая политическая воля, которая, судя по всему, начала осознавать это.

Только после этого Россия сможет прервать свое криминальное падение и начать движение во всех рейтингах по коррупции в число добропорядочных и цивилизованных стран мира.

СОЦИАЛЬНАЯ ПОМОЩЬ КАК ВОПЛОЩЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ГУМАНИЗМА

В. В. БУЯШЕНКО

декан Академии труда и социальных отношений

Федерации профсоюзов Украины, кандидат философских наук, доцент

Трансформационный процесс общественных отношений характеризуется противоречивостью и сложностью, которые требуют нового целостного знания о существовании индивида в динамическом социальном пространстве и адекватных способностей при каких-либо обстоятельствах. Опыт показывает, что в этом процессе человек перестает быть абстрактным субъектом, а предстаёт конкретным индивидом, который переживает его на уровне структур повседневности. Процесс переживания каждым индивидом неоднозначный, иногда он требует активного вмешательства со стороны общества. Одной из форм такого вмешательства выступает социальная помощь. Цель нашего исследования проследить, каким образом во взаимодействии общества и социальной помощи, направленном на оптимизацию существования индивида, сохраняются права и свободы индивида.

Мы сознательно отходим от более распространенного варианта рассмотрения этой проблемы только на уровне государства (Мыгович И.И., Камаева В.В., Савка В.Е. и др.), поскольку считаем, что сама идея социальной помощи первично возникает не на уровне социальных институтов, а на уровне повседневного общественного взаимодействия и взаимоотношений, а уже потом происходит процесс её институализации, отражением которого сегодня является социальная политика того или иного государства. Проблема определения сущности и понимания социальной помощи на сегодняшний день остается открытой. В научно-исследовательской литературе в этом контексте образовалась «понятийная разорванность», которая привела к тому, что её отождествляют с социальной работой, социальной педагогикой, социальным обеспечением, социальной медициной (Штефан Л., Бочарова В. и др.). Предметом нашего анализа будет именно «социальная помощь» как более широкое понятие из вышеперечисленных. На наш взгляд, понятие «социальной помощи» акцентирует внимание на глубинной сущности человека и его социальных связей, социальном прогнозе, моделировании социальных процессов и их развитии, что дает возможность поиска оптимальных путей решения социальных противоречий и конфликтов не только на макроуровне, но и на микроуровне. Как общественное явление социальная помощь выступа-

ет своеобразной моделью поддержки, которую общество реализует в конкретный исторический период в соответствии со своим национально-культурным и социально-политическим развитием. Кроме того, социальная помощь в своем функциональном аспекте, при решении определенных проблем, выходит за рамки государственности и не признает границ (например, проблемы СПИДа, наркотической зависимости и др.), что становится особенно актуально в связи с глобализационными изменениями, поскольку она выступает механизмом стабилизации и гармонизации основ жизнедеятельности человека.

Общество осознает необходимость социальной помощи, поскольку она постоянно напоминает ему о его несовершенстве, но ожидает ли этой помощи сам субъект помощи? Возможно его «жизненная позиция» является бунтом против того социального пространства, в рамках которого происходит его реализация? Как определить меру необходимой социальной помощи, чтобы не трансформировать её в потребительство? Как согласовать меру свободы действий социальной помощи со свободой тех, кому она оказывается? К сожалению исследователей больше интересует социальная помощь как функция (ее прикладной аспект в обществе), а не предмет (ее сущностное значение и содержательное наполнение). Определение социальной помощи, на наш взгляд, должно с самого начала исходить из комплементарности, которая интегрирует в себе права и обязанности содержательной стороны социальной помощи и уважение к правам других, защиту от посягательств на жизнь и самореализацию. Эта комплементарность соединяет в себе два основных способа размышления о мире и моральном выборе. Один из них — «долг», смысл которого в выполнении обязательств относительно потребностей людей, которые возникают на уровне структур повседневного бытия и прав отдельного человека. Другой — «право», основу которого образует принцип справедливости, равенства и прав отдельного человека. В основе этих размышлений лежат основные принципы гуманизма, а гуманизм, как мировоззрение, выражает не только готовность к преодолению тех условий, что ограничивают человека, а и условий, что вызывают боль и страдание других.

Социальная помощь как общественное явление присуща обществу с момента его существования: в разное время своего развития она помога-

ла своим членам выживать в разной форме. Та или иная форма социальной помощи в обществе определяется уровнем развития его культуры в конкретно-исторический период. Как механизм решения актуальных проблем, в рамках конкретного общества, социальная помощь не является искусственной надстройкой, если она действительно претендует на помощь. Она пытается соответствовать тому жизненному пространству, в рамках которого осуществляет свое бытие субъект социальной помощи здесь-и-теперь, тем гуманистическим ценностям, что определяют мировоззрение человека, его готовность к сотрудничеству ради помощи. Этот жизненный мир, который мы называем «своим» и, где наше бытие, непременно встречается с бытием других людей, с которыми сосуществуем, которым мы сочувствуем, то есть с бытием, которое мы должны принимать во внимание, исходя из собственных возможностей в процессе самореализации. Эта принципиальная открытость нашего жизненного пространства не растворяется, не исчезает, не утопает в интересубъективности бытия. Человек — существо онтологично укорененное в жизненное пространство повседневного существования. Поэтому адекватность социальной помощи возможна лишь при учете специфики этого жизненного пространства. М. Хайдеггер констатировал: действительно подняться к универсальному возможно лишь при условии глубокой связи с повседневным бытием, с жизненным пространством [Хайдеггер М. Основные проблемы феноменологии / Пер. с нем. Чернякова А.Г. — СПб.: Высшая религиозно-философская школа, 2001. — 442. С. 364-401]. Именно проблемный, повседневный мир человека находится в центре внимания социальной помощи.

Таким образом, исходным пунктом для понимания социальной помощи должна стать социальность как особый тип общественных отношений, который возникает в результате взаимодействия индивидов и социальных общностей в конкретно-исторических условиях, проявляется в отношении к друг другу, к своему положению в обществе, к явлениям и процессам общественной жизни. «Личность и общество неразрывны, — отмечает Вл. Соловьёв, — они предполагают друг друга. Общество есть дополненная или расширенная личность, а личность — сжатое или сосредоточенное общество» [Философия социальной работы. Монография. / Под ред. В.И. Митрохина. — М.: МГСУ «Союз», 1998.]. Если социальное исходит из принципов гуманизма, в основе которых лежат убеждения в безграничности возможностей человека и его способности к усовершенствованию, требования свободы и защиты чести особы, идея о праве индивида на счастье и то, что удовлетворение его потребностей и интересов должно быть конечной целью общества, тогда социальное самочувствие индивида будет стабильным и уверенным, если об этих

принципах это общество забывает, то его социальное самочувствие становится уязвимым.

В фокусе стратегии социальной помощи находится человек в его целостности, целостности его мира, его индивидуальности и универсальности. Взаимодействие людей создает особенный мир, уникальную целостность. В рамках которой индивид способен, с одной стороны, чувствовать, переживать, желать, быть непобедимым, иметь силу жизненной необходимости, а с другой — сознательно действовать, сопереживать, чувствовать радость, боль. Формирование мира человека — сложный процесс познания, закрепления, творческого освоения мировоззренческих, идеологических, моральных установок общества, процесс усвоения социальных качеств, знаний и навыков, созданных обществом на основе чего формируется свое видение и оценка событий. Социальное явление или процесс возникают тогда, когда поведение даже одного индивида попадает под влияние другого или их общности независимо от того, присутствует физический индивид или общность. Именно в процессе взаимодействия с учетом ожиданий, придерживаясь определенных норм и правил индивиды влияют друг на друга, способствуют усвоению тех или иных особенностей общественных отношений. Взаимодействие индивидов в жизненном пространстве никогда не бывает однозначной. Жизнь настолько богата и разнообразна, что теория не может предусмотреть советы на все случаи. Условия и обстоятельства жизнедеятельности людей меняются. Кроме того люди и конкретный индивид все время пребывают в движении, их потребности и интересы обновляются, обогащаются. Меняются также возможности их удовлетворения. Это свидетельствует о постоянной новизне и специфике социальных проблем. Нарушение устоявшихся способов взаимодействия индивидов в жизненном пространстве с необходимостью приводит к общественной трансформации, а общественная трансформация — это всегда и везде непростой, противоречивый, болезненный процесс. Нарушение устоявшихся и формирование новых условий, представлений, ценностей, норм, отношений происходит в противостоянии, конфликтах, борьбе, которая естественно сопровождается трудностями, приобретениями, деформациями, ошибками, потерями. Вся эта совокупность факторов общественного процесса не редко становится тяжестью для индивида и делает невозможным его полноценное развитие, приводя к искажениям, а иногда к маргинализации самого общества. Преодолеть такую ситуацию в обществе, оптимизировать существование индивида и организовать его в сложном социально-экономическом пространстве, призвана социальная помощь. В современном измерении социального пространства социальная помощь выступает как относительно са-

мостоятельная синкретичная (междисциплинарная) система теоретико-практических знаний и навыков, что воплощает в себе достижения многих наук, которые состоялись на много раньше, например, психологии, социологии и др., изучает особенности и закономерности поведения индивида (или группы), как биосоциального существа, которое выступает носителем специфических потребностей, морально-психологических качеств, особенностей взглядов, убеждений, статусно-ролевых позиций. Рассмотрение индивида как биосоциального существа, сквозь призму его социальных взаимосвязей дает возможность учитывать весь комплекс его витальных, первичных и социальных потребностей более высокого уровня интересов и на основе анализа тенденций развития общества в экономическом, политическом, культурном аспектах, определить способы их удовлетворения. Главное — создать человеку необходимые для самореализации условия, квалифицировано направить его собственные усилия в этом сложном процессе, помочь ему снова крепко «встать на ноги», вернуть к достойной жизни. Поэтому главное задание социальной помощи человеку мобилизовать, приумножить и реализовать свои возможности в преодолении жизненных трудностей.

Социальная помощь как феномен человеческой цивилизации соединяет в себе общечеловеческие ценности и уникальность личности. Утверждение первых невозможно, если каждый индивид не реализует и не раскроет своего потенциала, индивидуальной самобытности на основе свободного выбора, достигнутого уровня культуры, национального самосознания, политической и духовной свободы. Однако индивидуальная самореализация должна согласовываться с такими же стремлениями других «Я», особенно, если через определенные преграды они оказались в сложной ситуации. Следует отметить, что среди многих общих черт, присущих разным народам есть способность к сочувствию, сопереживанию, готовность откликнуться на чужую беду, прийти на помощь. Эти человеческие качества существуют давно, со временем изменяются формы и способы их выражения. И одним из критериев цивилизованности общества, предпосылкой его поступательного развития всегда считалась гуманность и социальная справедливость. Гуманизм — одна из онтологических форм человеческого бытия и покладания мира. Гуманизм, рассматривается как человечность, любовь к человеку. Уважение к человеческому достоинству, относится к бытийному устройству конечного человеческого существования и является фундаментальным моментом, основанием возможностей человека, с одной стороны, и его конечности как такой — с другой. Гуманизм неоднозначный, он содержит в себе внутренние противоречия и как форма жизненной практики, и как система мышления. Проблемы, с которыми

встретился и которые не смог решить гуманизм, выступают одновременно онтологическим основанием негуманности, своеволия, зла, угнетения, которые были воплощены тоталитарными режимами, отчуждением и в других формах. Как форма жизненной практики гуманизм порождает конкретные гуманные и негуманные отношения, добро и зло, свободу и насилие между социальными, этническими, политическими и другими субъектами. В этом качестве гуманизм проявляется в таких ориентациях и установках как «человечность», «забота», «любовь», «уважение», «ответственность», «моральный закон», «обязанность». Этим идеалам общество пытается руководствоваться от античности (Платон, Эмпедокл, Аристотель) до нашего времени. Социальная справедливость означает создание равных реальных возможностей для выявления и осуществления личностью своих интеллектуальных творческих сил (хотя все они и разные), гарантирование ей обществом с этой целью необходимых социальных условий. Единой модели воплощения этого идеала не существует, но именно в попытке его реализации выкристаллизовывалась сущность социальной помощи.

Существенный вклад в научное обоснование проблемы социальной справедливости, ее включение в общечеловеческие ценности сделали мыслители Просвещения. Ориентация на принцип социальной справедливости является неотъемлемым условием стабильности и упорядоченности гражданского общества, динамизма его развития. Социальная справедливость — это оценочное понятие. Являясь сложным феноменом, она есть результатом интеграции морального, политического, социального сознания. Соответственно эта категория используется при оценке различных процессов. Событий, фактов, связанных с взаимодействием личности и общества, а также с межличностными отношениями. Ядром социальной справедливости выступает требование ответственности между действительной ролью личности, социальной группы в жизни общества и их социальным статусом, между трудом и наградой, нарушением и наказанием, заслугами людей и их общественным признанием. Какое-либо несоответствие в этих взаимоотношениях расценивается как несправедливость. Признание природных, то есть неотъемлемых, врожденных прав личности послужило фундаментом для революционных выступлений, что рушили феодальный гнет, способствовали формированию гуманистического мировоззрения, демократизации общественных отношений, очеловечиванию межличностных отношений. Признание человека автономной и самодостаточной личностью, с одной стороны, способствовало его дальнейшей самореализации и самоутверждению, а, с другой, «прирекало» его на индивидуализм, отчуждение от других членов общества. В поисках защиты он вынужденно

ищет возможность принадлежать к какой-либо общности, присоединиться к какой-то группе.

В конце XIX в. социальные реформаторы и лидеры благотворительных организаций в Европе и США приходят к выводу о том, что людям, которые специализируются в оказании помощи нуждающимся, необходима определенная подготовка. Путь к ней в 90-е годы XIX в. прокладывает Великобритания. В Лондоне была организована лекционная и практическая работа, связанная с деятельностью благотворительного сообщества. Базовые принципы социальной помощи были заложены американской феминисткой Мери Ричмонд в конце XIX начале XX ст. Зарождение социальной помощи неразрывно связано с идеями гуманизма, которые сформировались на основе взаимоотношений в жизненном пространстве человека, особенном пространстве мышления и повседневных реальностей.

Дальнейшее развитие социальной помощи обусловлено определенными социально-экономическими причинами, связанными с процессами развития капиталистических отношений и их влиянием на социальную сферу. Изменения в характере общественного производства (повышение роли ответственности человека на производстве, наличие больших коллективов, приобщение женщин и детей к производству) акцентировали особое внимание на личности работника и условиях его жизни. Массовая урбанизация, что сопровождалась миграциями, изменяла коренным образом стереотипы жизнедеятельности большого количества людей, обостряла проблемы адаптации человека к условиям, которые постоянно изменяются. Социальная ситуация, что существовала на производстве, сопровождалась обострением конфликтов (борьба трудящихся за свои права) и как следствие нарастание революционных настроений. Подъем образованности, информированности населения, усложнение структуры жизнедеятельности человека.

Антропологическая парадигма, одна из философских основ гуманизма как системы мышления, держит в центре внимания человека в качестве определяющей ценности. Поместив человека как определяющую ценность в центр социального бытия, гуманизм мыслит все проектируемое «от» и «для» человека. XX столетие с его социальными катаклизмами, колоссальными сдвигами во всех сферах жизнедеятельности людей с каждым шагом усложняет социальное взаимодействие и порождает новые проблемы. Нарушена естественная структура социума, произошли необратимые процессы в жизненных устоях, мировоззрении, культуре, психологии масс. Сегодня человечество все больше задумывается о цене прогресса, его цели, содержанию, естественным границам. Из религиозных и научных трактатов все настойчивее слышно напоминание о возможном конце

человеческой истории в связи с гибелью современной цивилизации. Растворять себя в общей массе антигуманно и практически невозможно для современного человека — образованного, скептического, индивидуального. Однако полный отрыв от человеческой общности оборачивается для него пустотой и страхом. С этих позиций благо человека выступает критерием оценки всех явлений окружающей действительности, а сам человек может быть для другого не только целью, но и средством. В условиях массового «девиантно-революционного поведения» (П.А. Сорокин) актуальным становится поиск механизмов социального маневра через принятие социального законодательства и формирования теоретически обоснованной социальной политики. Как только гуманизм сделал человека определяющей ценностью центра человеческого бытия, гуманизм мыслит все, что создается «от» и «для» человека. Антропологический поворот философского мышления, с его акцентированием внимания на индивиду, осуществленный в середине XX столетия привнес новые аспекты в понимание социальной помощи, где понятия «свобода», «выбор», «возможность», «право». Гуманистическое мировоззрение эпохи Возрождения отразило социальную действительность с точки зрения не сущего, а должного, необходимого, в то время как XX столетие стремилось к воплощению его принципов здесь-и-теперь. Оно как бы выдвигало к общественной современности и к отдельным его представителям высокие требования, которые воплотить нелегко и в социальном понимании и в личностной практике. Эти требования определили вектор, направление жизни общества на всех его уровнях — от всеобщего к индивидуальному. С этого момента социальная помощь рассматривается уже не как ситуативное явление, обусловленное степенью развития моральности общества, а как создание условий для реализации индивидом своих природных прав быть человеком при каких-либо обстоятельствах. Концептуальные исследования этого времени в большинстве отталкиваются от идеи морального права как необходимого элемента гуманизма.

Гуманистический тип связей между людьми предполагает бескорыстную их основу, пока он редко проявляется в обществе, которое основывается на корысти. Однако в меру «взросления» человечества это основание его общественной жизни, следует надеяться, будет расширяться и укрепляться. Гуманистическое мировоззрение предполагает признание неотъемлемых прав человека, а эта идея приобретает понимание и одобрение среди самых разных слоев населения, становится принципом международного сотрудничества. Опыт показывает, что отсутствие внимания к потребностям людей, прежде всего к условиям труда, быта, здоровья, ущемление их законных интересов в итоге порождает сниже-

ние производства, обострение социального напряжения, усложнение политической ситуации в стране и регионе. Решение конкретных социальных проблем связано не только с правовыми нормами, но и с морально-философскими размышлениями, трудностями, поисками. При всем многообразии, неповторимости ситуаций главной и определяющей должна быть мысль о недопустимости посягательства на права человека во время предоставления ему помощи. Что считать добром, а что злом — это вопрос вечный не только для социальной помощи. А для человечества в целом, четкий ответ на него во многих конкретных случаях дать нелегко, поэтому оно оспаривается. Если эта проблема неоднозначна, то, возможно, нет никакого объективного содержания в основных моральных нормах? Если они являются результатом договора, договора между людьми, а еще чаще — между мыслителями и правителями, но их следует пересмотреть, переписать, отменить некоторые и т.д.? Гуманитарные науки и общественная практика определяют большое значение конкретно-исторического и изменчивого в моральных законах и нормах, в понимании добра и зла, доказывают, что они сформировались на основе глубокой социальной объективности. С давних времен некоторые запреты и установки, что защищают возможность человеческого сосуществования, закрепляются как общезначимые нормы морали, обязательные для выполнения всеми членами данного общества. Его развитие происходит, прежде всего, путем распространения моральных норм не только на своих, но и на чужих, не только близких, но и дальних. Этот процесс сопровождается заимствованиями, противостояниями, взаимообогащением и т. д.

Характерной чертой современных моделей социальной помощи есть то, что они опираются на определенные, четко обозначенные императивные нормы и стратегии, которые определяются и уважаются обществом через то, что они укоренены в его (общества) жизненное пространство. Источник легитимности этих норм не содержится во внешних причинах, таких как «божественный закон» или суверенная воля монарха, а опирается на внутренние социальные механизмы — границы «возможной» социальной помощи определяются самим обществом, хотя в значительной мере зависит от причин, которые не могут целиком контролироваться. Дело не в лозунгах относительно социальной помощи и даже не в самих ценностях, которые им провозглашаются, а в объяснении этих взаимосвязанных ценностей обществом, которое осуществляет эту социальную помощь. Именно общество как будто бы задает определенную модель ее осуществления. Эти стремления общества можно назвать естественной мотивацией, в основе, которой лежит осознанное или не осознанное понимание «добра».

Как необходимый тип социального взаимодействия социальная помощь на Украине начинает утверждаться с конца 90-х годов XX столетия. Это было обусловлено масштабными изменениями в обществе, прежде всего социально-экономическим кризисом, а соответственно — появлением групп риска населения, которые потребовали профессиональной помощи, поддержки, и не только материальной. Ведь социально-экономический кризис сопровождался идейной: рушились привычные для многих людей идеологические, этические принципы, они оказались один на один со многими невидимыми им проблемами, что вселяло чувство неопределенности и нестабильности. Эти проблемы заставили по-новому посмотреть на причины, характер и способы минимизации социальных проблем, которые обострились в эпоху «догоняющей» модернизации. Актуальные общественные потребности обусловили активный интерес к теории и практики социальной работы, которые постоянно повышается. Основным заданием социальной помощи на уровне макроструктур выступает улучшение социального самочувствия человека, усовершенствование условий его существования, обеспечение соответствующего социального функционирования, гармонизация системы отношений в семье, коллективе, обществе в целом.

Главное в благотворительной деятельности, во-первых, то, что каждый, занимаясь ей, на собственном опыте убеждается в необходимости и возможности влияния на социальную ситуацию и своей ответственности за решение наиболее актуальных проблем. Это касается и безработицы, и беспризорности, и наркомании, и подростковой преступности, и многих других явлений и скрытых язв современного общества. Без широкого движения за достойную жизнь нечего говорить о демократии, справедливости и гуманизме. Во-вторых, сегодня тяжело найти стабильное общество. Везде люди чувствуют свою взаимозависимость, опасность социального разрыва. Вследствие чего недостаточно настойчивая личность или неудачник могут стать жертвой какой-то социальной проблемы. Никто не застрахован от банкротства, безработицы. Семейные трагедии происходят повсюду. Кризис в отношениях с детьми, бегство подростков из дома, «влияние улицы, поиски «сильных впечатлений» не обходят семьи ни бедных-иммигрантов, ни обеспеченной элиты. Понимание того, что «это может случиться и со мной» мотивирует богатых оказывать социальную помощь как возможную гарантию от своих бед, которые могут угрожать в будущем. В-третьих, сознательными гражданами развитого общества свойственны чувства причастности к решению его проблем, моральная ответственность за состояние в нем.

Современная социальная помощь характеризует-

ся интегративными, междисциплинарными подходами. Ее развитие происходит в трех направлениях. Во-первых, определяется место социальной помощи в структуре жизнедеятельности. Во-вторых, идет поиск собственного теоретического обоснования. В-третьих, ищутся конвенциональные связи с другими формами жизнедеятельности. Гуманистическое мировоззрение основано на признании неотъемлемых прав человека. В том числе права на достойную, полноценную жизнь для каждого, независимо от его национальных, расовых, религиозных, возрастных, по-

ловых, индивидуальных или социальных особенностей. Поэтому социальная помощь есть практической реализацией гуманистического мировоззрения. Понятие гуманизма близко за своим содержанием и происхождением к гуманитарным проблемам и интересам общества, которые касаются межличностных взаимодействий, семейных связей, человеческих контактов. Это понятие особенно актуально для современного общества, поскольку основу решения всех гуманитарных проблем создают гуманистические принципы.

ПРЕСТУПНОСТЬ ВСКАРМЛИВАЕТСЯ С ДЕТСТВА

В. Я. МЕДИКОВ

профессор, доктор экономических наук,
депутат Государственной Думы первого и второго созывов

*Не верь чужим словам, коль скажут, — всё пройдёт.
Из тех, кто видел храм, не всяк в него войдёт.
Пусть наша жизнь как бег, по разным этажам.
Но каждый человек свой выбор сделай сам.*

Александр Коротынский.

Дети не только цветы жизни, но и наше будущее. Что же происходит с нашим будущим? Не пора ли разобраться?

Очевидно, что после развала СССР жизнь подростков полностью увязла в экономических проблемах. До 90-х годов дети, в массе своей, представления не имели, где и как зарабатывать. А главное — зачем?

Всё определено сверху. Государство, мама и папа должны всё что нужно обеспечить. Только учись. Пойдёшь работать — всё узнаешь.

Если есть излишки денег, некуда их тратить. Всё нормировано и регламентировано. От легковых машин, дач и квартир, до сигарет и мяса.

Одним словом, не было в СССР такой проблемы — подросток в экономическом пространстве. Был подросток с его умеренными, исходя из существовавшей идеологии, потребностями.

Но не было для них как такового экономического пространства. Не было таких категорий, как бизнес, прибыль, банк, частное предприятие и т. д. Соответственно, раз нет проблемы, то и учёным, педагогам нечего изучать и выдумывать.

Ну, сдали пионеры металлолом, ну выкопали комсомольцы картошку в колхозе, продали пенсионеры выращенный на шести дачных сотках ведёрко ягод. Пусть даже заработал старшеклассник за месяц заводской практики 20 рублей. Куда он их вложит для роста? И даже куда потратит? Какая здесь экономика?

В 90-х годах вся эта жёсткая, регламентированная система рухнула, развалив могучую с виду страну. Начался дикий капитализм, породивший массу войн и конфликтов, мгновенно втянув в свою сумасшедшую орбиту всех, от мала до велика. Множество людей стали преступниками.

В этих условиях экономика не могла быть не преступной. Одна приватизация чего стоит. Начался, и до сих пор продолжается, чёрный передел собственности и власти. Преступность, коррупция проникли даже в такие сферы, как воспитание и образование.

Тем не менее, наука не стояла на месте. Государство худо-бедно функционировало. Серьёзные специалисты продолжали работать. Как говорится, профессионализм не пропьёшь. Можно подвести некоторые итоги.

Печальные итоги перестройки и реформ

Что по прошествии более двадцати лет видит специалист?

С научной, опытной, практической точек зрения всё хорошо: существует множество систем воспитания и образования, в том числе и экономического. Начиная с утробы матери, и заканчивая гробовой доской. Рассмотрены всевозможные варианты, ситуации, позиции, мыслимые и немыслимые. Досконально изучен зарубежный опыт. Всё уже известно, всё есть, вроде и добавить нечего.

Оформлено как положено, в лучшем виде: учебники, пособия, карты, схемы, путеводители, фильмы, аудио программы, компьютерные игры, методики. Мощная законодательная база на всех уровнях, от ООН до микрорайона, села, деревни. Существует разветвлённая научно-исследовательская сеть, информационная, опытно-испытательская, внедренческая, промышленная, и пр.

Всё это реализуется через мощнейшую систему яслей, садов, школ, интернатов, лицеев, колледжей, институтов, университетов, академий, всевозможных фондов.

Система направляется и контролируется огромной государственной машиной: от администрации президента, аппаратов Евросоюза, ООН, до главы района, посёлка, сельсовета, школы, яслей. Ежегодно в мире на это тратятся многие триллионы денежных знаков.

Казалось бы, всё сделано, выделено, продумано, придумано, доставлено, обеспечено. Каков же результат?

«По плодам их судите о делах их».

Народная мудрость давно уже это охарактеризовала: «У семи нянек дитя без глаза». Можно только уточнить: не у семи, а у тысяч. В целом молодёжь повсеместно деградирует. Напомним лишь некоторые цифры.

Наркомания с семнадцатилетней снизилась до одиннадцатилетней. О её многомиллионной армии даже упоминать неприлично.

Широко освещённая попытка на Госсовете, под председательством Президента, с участием всех силовых ведомств, если не искоренить, то остановить, или хотя бы приостановить наркоманию, настолько очевидно показала: власти, наука, специалисты, абсолютно бессильны. Даже самые высшие.

Детская проституция катастрофически прогрессирует. По московским данным, 40% девушек наркоманки, 42% — алкоголички. Более трети лечились от сифилиса, четверть ВИЧ-инфицированы.

Встречаются вообще ужасающие данные: последнее время ежегодно обманом, насильно увозится и продаётся по сути дела в рабство из стран СНГ около 750 тысяч девушек.

На полном серьёзе, забывая, что мысль материальна, в самых высших эшелонах власти рассматривается вопрос скорейшей легализации публичных домов и проституции. Есть и экономические обоснования. Считается, что объём «любовного» бизнеса в России — 5-6 миллиардов долларов. Порядка 500-700 млн долл. планируется получать от лицензирования этого вида деятельности — так называемых «жёлтых билетов».

Для сравнения, бюджеты городов-миллионеров много меньше, бюджет всего здравоохранения на год порядка 1 млрд долл.

Сторонников этой идеи вдохновляет богатый опыт ряда стран, в частности Германии, Голландии.

СПИД, туберкулёз и пр. стали национальной трагедией многих стран, в т. ч. и России. Более тридцати тысяч только учтённых болезней. Менее 10% школьников старших классов признаются с большой тяжестью здоровыми.

Нет нужды напоминать о чудовищной детской преступности, о беспризорности, попрошайничестве, бродяжничестве, суицидах и пр. Миллионы брошенных детей, переполненные дома ребёнка, малютки, детские дома, тюрьмы и колонии, больницы. Пьянство, курение, токсикомания. И т. д. и т. п.

Можно исследовать разные группы: детей и подростков, городских и сельских, мальчиков и девочек, белых и чёрных, христиан и мусульман... Ряд бесконечен. Но картина везде одна и та же.

Вот, собственно и экономическое пространство для подростков и детей.

В котором всё меньше и меньше места настоящим, полезным делам во всех сферах жизнедеятель-

ности человека, особенно несовершеннолетнего. В этих условиях ни о каком нормальном экономическом пространстве, честном бизнесе, в т. ч. и малом, даже самом малюсеньком, и речи быть не может.

Учителя и учащиеся, взрослые и дети, могут задать вопросом: А как обстояли и обстоят дела в их регионе, городе? Есть ли сферы деятельности, где, не нарушая закон, и не подвергая себя и близких опасности, можно честно и с пользой трудиться?

Сколько крупных бизнесменов, депутатов, правителей разного ранга перестреляли? Если уж они не защищены, то что говорить о других. Почему подросток втягивается, даже стремительно засасывается в криминальную среду? Какова роль СМИ?

Как же так? Столько прекрасных педагогов, учителей, методистов, учёных. Все хотят как лучше, стараются. Многие всю жизнь этому отдают, а воз не только «и ныне там» — это было бы ещё полбеды, а стремительно мчится, летит в пропасть. И чем больше триллионов долларов, рублей, евро, фунтов тратится, тем падение ускоряется.

Аркадий Райкин показывал это на примере пиджака и специализации: один пуговицы классно пришивает, другой карманы, третий лучше всех кроит рукава, четвертый — воротник, пятый — спинку, и т. д. А в целом костюм никому не годится.

Кто виноват?

Может быть режиссёры плохи, руководители? Когда масса звёзд берут идеального ребёнка с божественными способностями и превращают его за несколько лет в морального, часто и физического урода, преступника, проститутку, наркомана, алкоголика, токсикомана, попрошайку, беспризорника.

А может быть это делается специально?

Создаётся иллюзия для каждого человека, что он сделал и продолжает делать всё, что может. Причём отлично, не придерёшься. Это поощряется грамотами, званиями, должностями, премиями. А главные жрецы в нужное время и в нужном месте только ставят запяты: казнить нельзя помиловать. И результат меняется.

Попробуем разобраться. Вот типичный путь ребёнка от рождения до взрослого самостоятельного человека. После рождения обычно ребёнка отдают в ясли, потом в детский сад. Сидеть то с ним некому. Все работают, воспитывают других, как правило. Затем школа. Затем либо сразу на работу, а парням в армию. Либо учиться (лицей, колледж, университет), а потом на работу.

Если ребёнку создано достаточное **пространство любви в семье**, будет счастливый ребёнок, не преступник. Способный быстро развиваться, творить, жить полной жизнью.

Если семья строит и расширяет, обеспечивает пространство любви на протяжении всей жизни, это и будет самый настоящий рай на Земле, а не какой-то мифический, заоблачный.

Встаёт вопрос: **где эти семьи, где пространство любви?**

Задайте этот вопрос подросткам, и всё станет ясно. Где по-настоящему счастливые семьи, почему разводов больше, чем браков?

Начнём с рождения. Хотя следовало бы начать с замысла сотворения ребёнка, или момента зачатия. Ведь есть **закон — мысль материальна.**

Что творится с подготовкой к зачатию, слишком очевидно: никто об этом и не задумывается. О замыслах давным-давно позабыли. Что случайно получится, то и сойдёт, если аборт не сделают. Поэтому перейдём сразу к рождению.

Где рожают? В роддомах. Родных не пускают, маме ребёнка дают только кормить. Дети — в общей палате. Плохо? Очень! И всем. Ребёнок должен быть с мамой.

Вмешивается медицина. Что она не идеальна, мягко говоря, все знают.

Не грех вспомнить, что совсем недавно на Руси и в помине роддомов не было. Все рожали дома, все жили хорошо и в достатке, счастливо. Роддома потом уж появились, для бездомных гулящих женщин. За рубежом роддома появились раньше, для рабынь.

Далее по жреческой Системе всех заставили рожать в казённых домах, прикрываясь медициной. При этом раздув агитационную кампанию против тех, кто продолжал рожать в счастливых собственных домах. Вплоть до тюрьмы и физического унижения.

Затем, после рождения, период до яслей, детсада, школы: до трёх лет, 3-6 лет.

Если до школы ребёнок дома, в семье (настоящей), очень хорошо. Но, как правило, семей мало хороших, и мало кто может позволить себе самому воспитывать своих детей. Даже если это и могут, по разным причинам доверяют воспитание другим. Что другие, это не мама с папой, и не бабушка с дедушкой, тоже ясно.

Весьма важно, **на природе, в естественной среде воспитывается ребёнок, или в искусственной среде и искусственном информационном поле.** Это, к сожалению, в настоящее время понимают единицы.

Современная жизнь протекает на асфальте, в городах, с грязными водой и воздухом, отравленной землёй, при телевизорах, компьютерах, кучах игрушек, уводящих детей от истинного мира. О вредном генномутированном питании умолчим. Этот стиль культивируется повсюду.

В яслях и детских садах продолжается активное воспитание биоробота. Как бы нянечки и воспитатели ни хотели, они не могут заменить семью. Всюду

строим: раздеваться, одеваться, на горшок, пить, есть, спать, играть, читать, петь, плясать, радоваться и поселиться.

Но и дома не намного лучше. Среда обитания та же. Мама с папой не идеальны. Тем более, их отношения. Больше заняты собой и своими мнимыми удовольствиями: работа, телевизор, застолья, «тусовки» и т. д. Они молоды, ещё не нагулялись.

Если детально разобраться, к школе ребёнок подходит, пройдя путь искусственного мира, антимира, не зная природы, истинной любви, не ведая маломальского пространства любви.

Далее школа: 10-12 длинных, нудных лет. За партой. Строим. Учителя в массе своей оставляют желать лучшего. Педагогика никак не может определиться, что, как, в каких объёмах давать. Не говоря о нравственном воспитании.

Уместно привести воспоминания В. А. Сухомлинского: «Работая директором школы, я с горечью замечал, как иногда извращается естественная жизнь детей, когда учитель видит воспитание только в том, чтобы вложить как можно больше знаний в их головы».

Остаётся только добавить, каких знаний? Истинных ли? Которые он пропустил через свою душу, сердце? В которых уверен, и которые передаёт с великой радостью? Или те знания, которые в него кто-то также бездушно вложил, не задумываясь?

Последние двадцать лет для детей полный кошмар: коммунизм — хорошо, капитализм — враг. Стихи, песни, фильмы, книги, уроки, вечера — о дедушке Ленине, бабушке Крупской, Дзержинском, Калининне и др. Все — в октябрята, пионеры, комсомол. Учитесь дети, развивайтесь, любите Родину и Партию. Ни о чем не думайте. Это ваша основная задача. А мы уж вам всё как надо устроим: и к работе подготовим, и старость счастливую обеспечим. Взрослым тоже думать незачем. Работайте. Стройте рай-коммунизм. Счастливая безоблачная старость и пенсия вам обеспечены.

Не успел октябрёнок стать пионером, пионер — комсомольцем, а член ВЛКСМ коммунистом, всё перевернулось: дети, вам всё проклятые коммунисты врали. Верьте нам, демократам. Коммунизм — ад, коммунисты — черти. Всю историю переврали. Царь хороший. Мы вас точно в рай приведём. В капиталистический. Демократический. Только проголосуйте. Гайдары, чубайсы, кириенки, березовские, ельцины и Ко — вот боги, которые всё знают и за которыми надо идти.

Проходит немного времени, и эти летят с пьедестала. Богов нет, истории нет. Идеал — доллар. Вот на кого молитесь. Только с ним хорошо. Неважно, каким путём заработан.

Плати и потребляй!

Белое — чёрное, чёрное — белое. Где свет, где тьма? Кто главный? Кому подчиняться? Служить?

Всё скажут вездесущие СМИ: телевидение, газеты, радио, видеки, листовки и др. Верьте им. Там люди умные: березовские, гусинские, доренки. Не хотите уже верить? А куда ж вы денетесь! Технологии такие, что всё вам вобьём в головы. Будет то, что надо.

Кому надо?

Ни на один вопрос нет ответа. Начиная с происхождения от обезьяны, истинной летописи, а не истории («из торы») человечества, России. И заканчивая честностью и подконтрольностью вождей лютого уровня.

В этих условиях и происходит воспитание, точнее самовоспитание подростков. Взрослым они уже не верят. Чувствуют, что взрослые врут, а вся государственная машина создана для их порабощения и уничтожения.

Что делать? Выбираться самим. Может, спасём своих близких и любимых: маму, папу (если есть), бабушку, дедушку, братьев и сестёр, друзей. Человеческое в каждом хоть чуть-чуть, но осталось.

Любовь — не знаем, что такое. Нет её, настоящей. А деньги реальные. На них можно всё купить. Даже любовь-секс.

Где взять деньги? Самое простое, у папы с мамой. Но денег всегда не хватает, даже если богатые родственники и солидное наследство.

И для них возникает необходимость самим добывать деньги. Действует правило — счастье не в деньгах, а в их количестве. Как для богатых, так и для бедных. Другому никто не учит. И нигде. Даже в семье.

Деньги можно добывать двумя путями: честным и нечестным.

Конечно, лучше бы честным. Но людям вбили в голову и убеждают на практике, что от работы конидохнут и трактора ломаются; трудом праведным не наживёшь палат каменных; от работы не богатым, а горбатым будешь...

Честная работа и деньги в наше время понятия несовместимые. Дачников 15 миллионов семей, огородников — 8 млн семей, и никто из них не разбогател. А работают от зари до зари.

Но вот парадокс, денег у дачников нет, а многие из них по-настоящему счастливы. И наоборот. Любые деньги, добытые нечестным путем, делают людей несчастными. Ни один киллер, непьющий, некурящий, неколющийся, дотошно следящий за своим здоровьем, не умирает своей смертью.

Счастливы ли новые русские (евреи, кавказцы)? Счастливы ли березовские, гусинские, гайдары, чубайсы, ельцины?

Между педагогами много споров и по разным поводам. Основные ведутся вокруг системы ценностей. Выделяются две основных системы: абсолютная и релятивистская.

Можно сколько угодно спорить об этих системах и их составных элементах, достоинствах и недостат-

ках. Что из них брать, как сочетать, для кого. Но ребёнок не обманешь. Душа его без всяких наук и приборов моментально распознает любую ложь. Он видит, чувствует всё, что ему говорят неискренне, не от души. Что во взрослом обществе ничего хорошего нет. Там совершенно другие ценности: «корыто», «кормушка».

Всё свелось к материальному, приобретаемому за деньги. Вот бог — доллар. И взять его надо любыми путями. Конечно, начинают с честных. Но сразу же попадают в систему связей, паутину, вынуждающие человека устраиваться там, принимать все её пороки.

Современное экономическое пространство и отношения, де факто в нём сложившиеся, практически не оставляют подростку шансов не только нормально существовать и оставаться свободным с чувством собственного достоинства, но и элементарно выжить.

Вступая во взаимодействие с окружающим экономическим пространством, доступным ему, он неизбежно попадает в зависимость: рэкет, притеснения, издевательства, в результате чего подростки в лучшем случае вынуждены отдавать всё заработанное. А в массовом случае становятся рабами, рабочим скотом: попрошайки, проститутки, и пр.

Кто-то, меньшинство, становятся над ними. Но и у них положение не на много лучше. И над ними есть, только более организованные и более суровые «дяди» и «тети». Хотя, куда уж суровее.

Сильнейшее влияние на эти процессы оказывает мертвая, придуманная, искусственная окружающая среда и искусственное информационное поле, лепящие за кратчайший период даже из абсолютно нормального человека биоробот.

Искусственная среда и информационное поле втягивают человека в разрушительные процессы: войну, вооружение, подавление одних другими, уничтожение природы и всего живого. Для этого нужно разрушать землю, доставая оттуда уголь, газ, нефть, золото, алмазы и др. Затем, логично, отравлять всё вокруг: воздух, воду, землю, людей. Выплавляя сотни миллионов тонн стали, производя бесчисленное множество разных машин, приборов, систем: автофото-вело-мото-тракторо-телего-сбыт.

И что бы мы ни стали рассматривать, всё это будет направлено, в конечном счёте, против человека. На то, чтобы превратить его в машину, робота. У которого нет времени думать о смысле жизни, творчестве, любви.

Экономическое пространство и всё общество уродует детей. Если родители хотят сохранить своих чад, им придётся заняться будущим своего рода. Другого выхода просто нет.

Достаточно проанализировать, даже бегло взглянуть и осмыслить цифры только по двум из имею-

щихся 30 тысяч болезней: наркомании и СПИДу. Всё сразу становится очевидным и прозрачным.

Если самим родителям удалось избежать этой участи по причине отсутствия в СССР этих болезней (достаточно было пьянства и относительно небольшой преступности), то сейчас пороки и болезни буквально пожирают молодёжь, ничего не оставляя для будущего, никаких шансов.

Посмотрите каждый на свой род, и Вы увидите, что у подавляющего большинства он закрывается.

Получается заколдованный круг. Из которого есть только **один выход — семья. Это необходимое условие, но не достаточное.** Ибо пороки типичной семьи известны.

Достаточным же условием является естественная окружающая среда и естественное информационное поле. Конечно, при наличии чистых помыслов.

Однако, это не значит, что все должны всё бросить и уехать в деревню. Наоборот, люди должны осознать, и убрать там, где веками разрушали, травили, убивали всё живое.

Но родовое поместье, малая Родина, пространство любви, должны быть у каждого.

Что делать?

Первое, что приходит на ум, полностью вернуть прежнюю систему воспитания. Со спортивными секциями, дворовыми площадками, внешкольным образованием, и т. д. и т. п.

Конечно, это будет лучше, чем сейчас. Но время ушло. Система: идеологическая, экономическая, социальная, политическая, и др., полностью сменилась. В одну воду нельзя войти дважды.

Нельзя вписать бывшую систему воспитания в новую уродливую общую систему, пожирающую всех, в т. ч. и их создателей. Нетрудно представить, во что превратятся бывшие пионерские комнаты, лагеря, секции, спортшколы и пр. Кто будет их хозяином, и что будут там делать. Под прикрытием государственных интересов.

Но если и воссоздать их в первоначальном виде, эффект будет чрезвычайно мал. Будет процесс, подобный всем известному постепенному обрубанию хвоста.

Можно оттачивать и совершенствовать все разработки, методики, системы и т.п., переориентировать всю махину госаппарата со всеми структурами, институтами, бесчисленными сотрудниками, от ООН до района и села. Опять уйдут триллионы долларов, рублей, евро, миллиарды тонн бумаги, триллионы человеко-часов. На согласования, убеждения, поездки, саммиты, заседания. Результат только ухудшится.

Дети катастрофически уничтожаются, а детская преступность неумолимо растёт.

При таком, т. е. существующем подходе, этот процесс многократно ускоряется. Кто может твердо сказать о своих детях и внуках, что через 3-5 лет они не попадут в плохие руки, не испортятся?

Ведь мы сами ищем постоянно, куда бы их лучше пристроить: ясли, детсад, школу, институт, аспирантуру, работу, санаторий, секцию, турпоездку и т. д. По сути, снимаем с себя всю ответственность, отдаём их, не успевших ещё родиться, в чужие руки. Только чтобы учился, занимался, не болтался, не сбился, не попал куда-нибудь.

Благими намерениями вымощена дорога в ад. Мы все такие хорошие, чистые, но сами не будем заниматься со своими детьми и внуками.

Мы будем воспитывать, учить других. За деньги. На своей работе. А наших будут вести по жизни тоже другие. Которых мы не знаем вообще. Не говоря об их мыслях, методах и пр.

Настало время каждому всё переосмыслить, найти свой путь, своё предназначение. Нужно вернуть детям семью, естественную среду обитания, пространство любви.

То, что сейчас творится в любой стране, это прямая дорога в ад. Нужна новая идеология.

К счастью в России появилась прекрасная национальная идея, идея родового поместья, принятая миллионами россиян. Которые уже знают Истину, истинную ценность Земли, Природы. Они способны рожать и уже многие родили детей с настоящими, заложенными свыше способностями, в тысячи раз превышающими способности самых развитых современников.

За каких-то пять лет миллионы людей в России, да уже и на всем земном шаре, прониклись этой простой и доступной всем мыслью — каждый человек, каждая семья имеет право и возможность создать свое родовое поместье площадью не менее 1 гектара. Это не менее 100 м в длину и столько же в ширину.

Где будут рождаться и расти все дети, способности которых в тысячи раз превосходят способности самых умных современных людей. Где дышится свежим воздухом, пьют чистую родниковую воду, на любимой Земле выращивают самые вкусные в мире фрукты, овощи, ягоды. Где никто и никогда не ругается, все любят друг друга. Родители почти всегда находятся со своими детьми, бабушками и дедушками. И работают больше времени здесь же, не тратя ежедневно 2-3 часа на дорогу.

Ведь наука и техника это уже позволяют. Есть компьютеры, Интернет, современные средства связи.

Где нет наркомании, преступности, пьянства и других язв общества. Где все здоровые и счастливые, никто не болеет и не делает никому плохо. Где все творят, создают новое, нужное буквально каждому. И даже думают только о хорошем. Одним сло-

вом, самая настоящая Родина для всего рода на многие тысячелетия.

Раньше подсознательно, а теперь и наяву, буквально каждый здравомыслящий человек хотел бы иметь родовое поместье. Еще лучше, если бы оно досталось в наследство, с богатыми традициями. Где все посажено, выращено мамами и папами, дедушками и бабушками, всеми далекими и близкими родственниками, родившимися и выросшими здесь же. А все постройки сотворены их руками и мыслью из посаженных предками деревьев.

Скажите на милость, что может быть лучше в качестве национальной идеи принять идею родового поместья со всеми вытекающими отсюда последствиями: сверхспособные и здоровые дети, любящие семьи, здоровый образ жизни без всевозможных пороков и социальных уродств, мощнейший подъем экономики, резкое улучшение экологии, могучая и процветающая Родина.

Ведь нет ни в одной стране мира, в т. ч. и в России, национальной идеи. И нет даже дискуссии о ней. А здесь прекрасно обоснованная идея, решающая и духовные, и материальные проблемы, проблемы каждого человека и всей страны, проблемы настоящего и будущего.

Не нашел здесь никакого изъяна ни с экономической, ни с политической, ни с социальной, ни с экологической, ни с национальной, ни с человеческой, ни с какой другой точки зрения.

Каждый хочет иметь здоровых и счастливых потомков, сам жить достойно и чтобы вся страна и все человечество жили в мире, любви и согласии.

В России уже есть люди с чрезвычайно огромными способностями, тысячекратно превышающими способности самых умных, в нашем понимании, землян. Самое главное, такие люди стали рождаться массово. И это основной потенциал не только России, но и всего человечества.

Не подземные кладовые, а люди, обыкновенные россияне, представляют собой основное богатство России, главный резерв, за счет которого и вырвемся вперед, и оставим далеко позади самые высокоразвитые страны. Не зря Запад массово скупает российские мозги. Только США ежегодно переманивает более 10 тысяч высококвалифицированных россиян.

Несмотря на все трудности и препятствия, заложенные в нашей жизни, в том числе и в законодательстве, самые обыкновенные люди стали приобретать землю в собственность, брать в аренду, и строить родовые поместья.

Благо, десятки миллионов россиян уже прошли

прекрасную школу садоводов и огородников. Из ничего, на заброшенных землях, неудобцах, без копейки в кармане, возвращали своими руками на шести (максимум) сотках чудесные сады. И пережили с помощью своих приусадебных участков, садов, огородов, тяжелые времена, прокормили семьи, вырастили детей и внуков.

Миллионы людей, не дожидаясь чьих-либо указаний, поняли и приняли национальную идею родового поместья. Их не напугаешь разговорами, что нельзя взять землю. А если возьмешь свой гектар, то потом отберут. Если и не стонят, то все равно кучу денег надо, и т. д. и т. п.

Всё это Россия пережила в прошлом веке. Ничем уже не напугаешь. Десятки миллионов знают из прошлого и настоящего опыта, что никакой кучи денег не надо. Хотя от денег никто и не отказывается. У кого что было, с тем и строились.

Садоводы все прекрасно понимают и чувствуют. Хорошо, если бы им раньше подсказали, что нужно не шесть соток, а не менее гектара; и не временно, а постоянно, на тысячи лет, для всех своих потомков. Чтобы не мыкались они по свету в поисках лучшей доли, а продолжали дело своих предков, отцов и матерей. Но тогда были другие времена, и не положено было в СССР иметь гектар, да еще на тысячи лет. Сейчас это уже реальность.

Нужно только желание, чистые помыслы сделать себя, своих близких и любимых, счастливыми. Вот и взяли тысячи людей во всех уголках России за новое, хорошо забытое старое, дело: строительство родовых поместий. Не дожидаясь решений сверху. Только сам человек может быть кузнецом своего счастья. От дяди Сэма и Ко ничего хорошего не дождешься.

Настанет время, примут официально идею родового поместья в качестве национальной идеи в России, потом и во многих странах. И руководству деваться некуда будет, когда эта идея воплотится в реальность десятками миллионов людей. Да и сейчас уже воплощается весьма успешно. Нужно только открыть глаза.

И преступности места не останется, тем более, детской. Как это было в добрые славные времена дохристианской Руси. А о коррупции и говорить нечего. Не будет для неё ни экономической, ни социальной базы.

Возврата к старому нет, и не будет. Что бы ни делали и не предпринимали тёмные силы. Россия будет самой могучей страной, за которой потянутся все остальные. А россияне будут самые счастливые, сильные, способные, любимые люди во Вселенной.

КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ: ПРИЧИНЫ СУЩЕСТВОВАНИЯ И МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ

А. В. ФЁДОРОВ

заведующий кафедрой математических и естественнонаучных дисциплин
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса,
кандидат физико-математических наук, доцент,

Е. И. ФЁДОРОВА

доцент кафедры социологии и права
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса

В последнее десятилетие коррупция в сфере российского образования приобрела такие масштабы, что уже не может не вызывать обеспокоенность всего общества. Исследования общественного мнения о состоянии коррупции в системе образования, проведенные ВЦИОМ и Фондом «ИНДЕМ», свидетельствуют, что население воспринимает коррупцию как угрозу национальным интересам России. Подавляющее большинство респондентов — 81,3% — считают, что именно коррупция препятствует развитию системы образования, повышению ее качества. Сфера образования сегодня представляет собой быстро растущий теневой рынок, который в 2007 году оценивался экспертами более чем в полмиллиарда долларов. Согласно результатам ежегодных исследований фонда «Transperancy International — Россия», начиная с 2003 года, глобальный рост коррупции произошел именно в сфере образования, и уже в прошлом году она вышла на второе место после правоохранительных органов. В 2007 году россияне давали взятки в сфере образования в 2 раза чаще, чем в медицинских учреждениях, в 4 раза чаще, чем в судах, и в 5 раз чаще, чем в регистрационных органах (5).

Департамент экономической безопасности МВД РФ провел ежегодную операцию «Образование-2008», направленную на выявление фактов коррупции в учебных заведениях. Результаты этой проверки стали известны 11 декабря: почти 200 вузовских руководителей — от ректоров и директоров до преподавателей и членов приемных комиссий — обвинены в растратах бюджетных средств и взятках, против них возбуждено 217 уголовных дел. Всего же за время проведения операции выявлено более 3,5 тысяч преступлений, почти 600 из них — взяточничество, без малого 900 — растраты на общую сумму более 100 миллионов рублей (4). Это говорит о том, что сфера российского образования, несомненно, коррумпирована, значительную долю правонарушений составляет низовая коррупция.

Среди основных причин коррупции в системе образования называются преимущественно экономические: недостаточное финансирование учреж-

дений образования, низкая заработная плата работников образования, нехватка мест в образовательных учреждениях, например, в детских садах. Однако имеются действенные причины нравственного и социального характера. На теневом рынке образовательных услуг встречаются и удовлетворяются интересы всех его участников. Реальные знания представляют собой востребованный капитал, который отнюдь не девальвируется, а, наоборот, все более возрастает в цене. Диплом, подтверждающий наличие образования у его владельца, определяет цену работника на рынке труда. Преступное желание одной стороны купить диплом, не затратив силы и время, встречается с корыстолюбием другой стороны, и таким образом, все стороны кровно заинтересованы в существовании теневого рынка. В сложившейся ситуации законодательные меры, противодействующие коррупции только лишь ужесточением наказания, оказываются неэффективными — никто не берет на себя смелости называть имена. Управление по борьбе с экономической преступностью МВД РФ получает жалобы на взяточников только в тех редких случаях, когда они обманывают своих клиентов. А самостоятельно провоцировать предполагаемых взяточников сотрудники УБЭП не имеют права по закону об оперативно-розыскной деятельности.

На сегодняшний день в средствах массовой информации опубликовано мнение, что массовая проверка Рособнадзора высших учебных заведений с последующим изъятием аккредитации на основании нарушения лицензионных требований является мерой противодействующей коррупции в сфере образования. Следует сказать, что никакого отношения одно к другому не имеет. Эта проверка напрямую связана с кампанией по сокращению общего числа высших учебных заведений, преимущественно негосударственных и провинциальных, в Российской Федерации и является реакцией государственных органов на демографический кризис и на необходимость смены стереотипа общественного представления о престижности некоторых специальностей.

Опыт развитых стран показывает, что среди антикоррупционных мер наиболее эффективными оказываются меры превентивные, направленные на выявление коррупционности законодательства в той или иной сфере (3). С этой точки зрения, особое значение приобретает изучение коррупционных факторов в законодательстве, регулирующем систему образования.

Следует отметить, что законодательство об образовании носит комплексный характер: публично-правовые нормы в нем тесно переплетены с частно-правовыми. В специальной литературе высказывается мнение, что экспертиза норм частного права на коррупционность бесперспективна, так как эти нормы не регулируют деятельность государственного служащего, без которого коррупция, за редким исключением, невозможна. В сфере образования мы и встречаемся с этим исключением, так как отношения граждан с образовательными учреждениями, как частных субъектов, носят соответственно частно-правовой характер. Именно в рамках этих отношений и фиксируется больше всего коррупционных правонарушений, например, при принятии в дошкольное образовательное учреждение или при сдаче экзаменов в высшем учебном заведении.

В качестве одного из основных коррупционных факторов законодательства об образовании следует назвать существенные пробелы в правовом регулировании. Действующие законы — Закон РФ от 10 июля 1992 г. №3266-1 (в редакции от 25 декабря 2008 г.) «Об образовании» и Федеральный закон от 22 августа 1996 г. №125-ФЗ (в редакции от 25 декабря 2008 г.) «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» — носят преимущественно рамочный характер. Они определяют лишь систему современного российского образования и декларируют основные права участников отношений в образовательной сфере. Правовой механизм, который гарантировал бы соблюдение конституционных прав граждан на получение образования и обеспечивал юридическую прозрачность имущественных отношений с участием образовательных учреждений, в этих законах отсутствует.

Существующая в нашей стране правовая база для оказания платных образовательных услуг представляется явно недостаточной. Вряд ли можно признать адекватным уровень правового регулирования данных услуг, которое в настоящее время осуществляется на основе Правил оказания платных образовательных услуг, утвержденных постановлением Правительства РФ от 5 июля 2001 г. №505 (с изменениями и дополнениями на 2008 г.). В правилах, в частности, содержатся основные требования к договору на оказание платных образовательных услуг. На наш взгляд, положения о таком договоре — в силу его очевидно высокой соци-

альной значимости — должны быть достаточно детально прописаны в законе.

Еще более остро стоит проблема правовой регламентации отношений государственных и муниципальных образовательных учреждений с гражданами, обучающимися на безвозмездной основе за счет бюджета соответствующего уровня. Необходимо признать гражданско-правовой характер данных отношений, что позволит выстраивать их на гражданско-правовой основе. Причем, в данном случае договор будет считаться безвозмездным. Заключение договора на оказание образовательных услуг, как возмездного, так и безвозмездного, несомненно, будет способствовать усилению защиты прав граждан на получение образования. В связи с этим надо дополнить Закон РФ «Об образовании» положениями, регламентирующими условия договора об оказании образовательных услуг, касающиеся предмета, срока и цены, а также права и обязанности сторон, их ответственность, основания и последствия прекращения, расторжения или изменения такого договора.

Дополнительной гарантией может стать признание публичным договора на оказание образовательных услуг. В соответствии с п. 1 ст. 426 ГК РФ публичным признается договор, заключенный коммерческой организацией и устанавливающий ее обязанности по продаже товаров, выполнению работ или оказанию услуг, которые такая организация по характеру своей деятельности должна осуществлять в отношении каждого, кто к ней обратится. Формальный признак публичного договора — участие только коммерческой организации — значительно сужает сферу применения данного договора и ограничивает права потребителей. Представляется, что субъектный состав на стороне исполнителя целесообразно расширить за счет включения в него некоммерческих организаций. Таким образом, норма статьи 426 ГК РФ нуждается в дополнении, — наряду с коммерческой организацией в ней должна быть предусмотрена и некоммерческая организация на стороне исполнителя (продавца), — что позволило бы распространить действие данной нормы на отношения потребителей с некоммерческими структурами, в том числе образовательными. В свою очередь, это открыло бы возможность для применения положения п. 4 ст. 445 ГК РФ об обращении в суд с требованием о понуждении заключить договор при необоснованном уклонении контрагента от его заключения (1). Следовательно, можно будет оспорить в суде отказ в приеме в дошкольные или общеобразовательные учреждения. При этом, бремя доказывания обоснованности отказа, например, в случае отсутствия мест в детском саду или школе, будет возлагаться непосредственно на образовательное учреждение.

Установление чрезмерных барьеров при поступлении в учебные заведения всех уровней — важный коррупциогенный фактор. В настоящее время практически повсеместно при приеме в образовательные учреждения введены различные формы отбора, например, тестирование, что создает дополнительный барьер, какие бы благие цели при этом ни декларировались. Акт коррупции, соответственно, становится способом преодоления такого барьера. В связи с этим желательно ввести общий запрет на проведение тестирования при зачислении в государственные и муниципальные учреждения на ступени дошкольного, общего и начального профессионального образования.

Наибольшее количество коррупционных правонарушений связано с поступлением в высшие учебные заведения для обучения на бюджетной основе. В ст. 11 ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» содержится отсылочная норма, согласно которой порядок приема определяется учредителем. Для государственных высших учебных заведений порядок приема утверждается приказом Министерства образования и науки РФ. Однако установление того или иного порядка позволяет решить вопросы скорее процедурного характера. В законе не предусмотрен общий правовой механизм, который обеспечил бы в полной мере права граждан на получение бесплатного образования при поступлении в государственные и муниципальные высшие учебные заведения для обучения за счет соответствующего бюджета. В деле противодействия коррупции при поступлении в высшие учебные заведения Министерство образования и науки РФ возлагает надежды на Единый государ-

ственный экзамен. Однако следует предупредить о возможности переноса коррупции из высших учебных заведений в школы. Уже на стадии эксперимента обратило на себя внимание установление необоснованного барьера для сдачи ЕГЭ — это возможность сдать ЕГЭ только один раз в год. В других странах, использующих тестовые системы для зачисления в высшие учебные заведения, поступающий может сдавать аналогичные экзамены неоднократно и предоставлять для поступления лучший из полученных им результатов. Думается, что таким правом целесообразно наделить и российских абитуриентов.

Довольно распространены в учебных заведениях подборы на подарки воспитателям, учителям, преподавателям. В редакции ФЗ №280 от 25 декабря 2008 г. допускается дарение подарков работникам воспитательных и аналогичных им учреждений стоимостью до трех тысяч рублей (2). Данная норма носит коррупциогенный характер и простого исключения этих положений из Гражданского кодекса явно недостаточно. Следует установить императивный запрет на дарение подарков независимо от их стоимости указанным категориям лиц.

Ситуация в системе образования говорит о том, что эта социальная сфера, призванная формировать капиталы знаний для модернизации России, ставит перед собой совершенно иные задачи. Здесь формируются коррупционные финансовые накопления участников теневого рынка. Требуется глубокое комплексное изучение коррупционности законодательства, регулирующего систему образования, для того, чтобы противодействующие коррупции меры привели к действенным результатам.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гражданский Кодекс Российской Федерации. Собрание законодательства Российской Федерации. — 1996 г., №5, ст. 410; — 2008 г., №17, ст. 1756.

2. Федеральный Закон РФ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в связи с ратификацией конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и принятием ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. №280-ФЗ.

3. Головощинский К. И., Краснов М. А., Талапина Э. В., Тихомиров Ю. А., Южаков В. Н. Анализ коррупционности законодательства. Памятка эксперту по первичному анализу коррупционности законодательного акта. — М. — 2004 г.

4. Кванина В. В. Высшее учебное заведение как субъект права: проблемы частного и публичного характера. — Челябинск — 2004 г.

5. Коррупция в вузах. Сайт Высшей школы экономики. — 2008 г.

ФОРМИРОВАНИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО СОЗНАНИЯ ДЕТЕЙ В ОБЩЕОБРАЗОВАТЕЛЬНОМ УЧРЕЖДЕНИИ

Г. К. БАЛАБУШЕВИЧ

Член Союза юристов Новосибирской области, учитель высшей квалификационной категории Муниципального бюджетного общеобразовательного учреждения г. Новосибирска Гимназии №6 «Горностаи»

«Все гаишники берут взятки...»; «в институт «на бюджет» без оплаты не поступить...», «в суде кто больше заплатит, тот и победит...», «его не посадят, у него отец в прокуратуре...» — это высказывания учеников средней общеобразовательной школы.

Набор подобных стереотипных мнений по поводу коррупции в России огромен. Это не случайно, ведь по оценкам международных организаций по уровню коррупции Россия находится на одном из первых мест в мире. Страшно, что вступающие в самостоятельную и активную жизнь наши молодые граждане не считают, что можно и нужно что-либо менять. Коррупция воспринимается многими из них, как неотъемлемая и вполне допустимая часть жизни взрослых людей. Некоторые, осуждая работников ГИБДД за взятки на дорогах, с гордостью рассказывают, как их папа (мама) «дал деньги» и спокойно поехал дальше, несмотря на то, что действительно что-либо нарушил.

А вот как оценивал ситуацию с коррупцией в Новосибирске в феврале 2009 года зарегистрированный кандидат на пост мэра города С.Ф. Кибирев: «Сегодня местная власть представляет собой спрут коррупции, щупальца которого пронизывают все виды деятельности и различные группы чиновников и предпринимателей. Именно из-за коррупции у нас до двух раз выше цены на хлеб, молоко, мясо, тарифы ЖКХ, лекарства, транспорт, жилье, чем в окружающих регионах, а уровень дохода в полтора раза ниже. По факту именно местная власть саботирует установки центра на борьбу с коррупцией... Над городом, и областью витает атмосфера страха и незащитности населения перед властью... На территории области действует принцип «власть превыше закона!»...» (www.kibirev.su)

Возможно ли на таком социальном фоне «формировать в обществе нетерпимость к коррупционному поведению», что является в соответствии со ст. 6 Федерального закона «О противодействии коррупции», принятого в 2008 году, одной из мер по профилактике коррупции? Ответ на этот вопрос содержится в президентском Национальном плане противодействия коррупции: необходимо повышать правовую культуру общества в целом.

«А разве в России ничего не делается в данном направлении?» — может задать вопрос обыватель —

«телефильмы, теле-шоу, теле-интервью разве не работают на повышение правового сознания и антикоррупционного поведения граждан?». Возможно, работают. Но таких мер явно не достаточно. Представляется, что включаться в данную деятельность должна система российского образования.

Собственно, правовое образование в той или иной степени в системе общего среднего образования существует. Основная масса школьников изучает право в рамках «Обществознания», где право предстает отдельным разделом наряду с разделами «Экономика», «Политика», «Социология», «Психология», «Философия». Это небольшой курс, представляющий набор сведений из области теории права, конституционного права, нескольких других отраслей. К сожалению, разработки и внедрение в рамках правовой реформы различных практикоориентированных правовых образовательных курсов и программ для среднего образования не получили широкого распространения. Как правило, это материалы для старших классов, профильных курсов, факультативов.

Но ведь именно в школьном возрасте происходит активная социализация личности, в том числе, и правовая социализация. Именно в этот период необходимо формировать у граждан Российской Федерации антикоррупционное сознание. Результатом правовой социализации личности должно стать наличие у человека твердых знаний, взглядов и убеждений, не позволяющих ему вступать в коррупционные отношения по различным мотивам: и из-за страха быть наказанным, и из-за высокого чувства собственного достоинства и ответственности, и из-за признания права, законности высшими социальными ценностями.

И вот тут нас подстерегает одна опасность: а как будут соотноситься учебные курсы, лекции, тренинги с известными реалиями жизни: деньги за поступление, «спонсорство» родителей за хорошие оценки, оплаченные экзамены в институтах и прочее, и прочее. Не факт, что школьники в реальных ситуациях, не будут поступать, следуя известному «по жизни» образцу, вопреки тому, к чему их призывали школьные учителя. Как же создать антикоррупционную атмосферу в отдельном образовательном учреждении? Наверное, необходимо работать и с препода-

вателями. Совсем не утопичной представляется идея при аттестации учителей принимать зачет на знание необходимых правовых норм, в том числе и антикоррупционной направленности. Как бы то ни было, когда человек четко понимает, что в данном конкретном случае его поведение начинает граничить с правонарушением, хотя бы из чувства самосохранения «глядишь, и поостережется».

Небольшой опыт работы с молодежью в сфере противодействия коррупции в нашей стране уже имеется. Это, например, программа «Партнерство в противодействии коррупции», реализованной Коалицией против коррупции в Томской области и Коалицией «Партнерство по противодействию коррупции» в Самарской области. Интересные методические разработки, семинары, акции — весь этот опыт может быть использован.

Однако видится необходимым в обязательном порядке включить в отдельные школьные курсы, в первую очередь в курсы права, обществознания, истории, экономики темы, способствующие формированию антикоррупционного сознания.

Минимальный набор требующих изучения школьниками вопросов содержится в Статье 1 Федерального закона «О противодействии коррупции» в самом определении коррупции: понятие взятки, ответственность за дачу и получение взятки, понятие злоупотреблений служебным положением и полномочиями, должностное положение и его незаконное использование, коммерческий подкуп, получение выгоды, предоставление выгоды, законные интересы общества и государства.

Основную же нагрузку в формировании ценностных установок на антикоррупционное поведение должно взять школьное правовое образование.

Под правовым образованием в школе понимается, находящаяся в рамках образовательного процесса и организованная на идее права, система воспитательных и обучающих действий, направленных на формирование у учащихся уважения к праву, собственных представлений и установок, основанных на современных правовых ценностях, компетенций, достаточных для защиты прав, свобод, законных интересов личности и правомерной реализации ее гражданской позиции.

Специфика содержания правового образования позволяет реализовывать его в следующих формах: предметная, межпредметная, воспитательная, институциональная, проектная и др. Наиболее целесообразен комплексный подход, при котором сочетаются все вышеперечисленные формы. Именно он представляется наиболее перспективным, так как позволяет решать многие актуальные задачи модернизации современной школы: повысить роль воспитательной составляющей процесса обучения и развития школьников, сделать воспитание гражданствен-

ности и гражданского сознания единой линией педагогического воздействия.

Будучи одновременно и областью науки, и областью практической деятельности, право открывает широкие возможности для решения современных педагогических задач, позволяет школьнику не только приобрести правовые знания, но и развить практические навыки действия в социальной сфере. Уникальность права как специфической формы общественного сознания и социальной практики определяет огромный воспитательный потенциал правовых курсов.

Условием решения образовательных и социальных задач правового образования является единство: учебных курсов, программ, учебных материалов, обеспечивающих получение знаний в области права; системы практических занятий, позволяющих школьникам на материале модельных правовых ситуаций получить опыт экспериментально-проектной и социально-практической деятельности: уклада школы, обеспечивающего учащимся приобретение мотивационно-обусловленных навыков правового поведения.

Как указывает один из известных в России специалистов в области юридической психологии доктор психологических наук А.М. Столяренко: «Педагогическая задача формирования личности, (осуществляемая в интересах ее самой и общества, обеспечивающая раскрытие ею своих способностей), уважающей и способной укреплять и развивать ценности общества, созданного предшествующими поколениями, уважающей права и свободы других граждан — задача, процесс решения которой сопряжен с процессом социализации личности и помощи ей в самоформировании... Важной частью процесса социализации личности выступает правовая социализация, суть которой в усвоении личностью правовых ценностей, превращении их в нормы своей жизни и поведения, в личные качества и особенности психологии... Результат правовой социализации — правовая сформированность личности, ее правовая психология. В педагогическом плане это связано с определенной, а именно — правовой, сформированностью ее педагогических свойств, т. е. наличием в них правовой составляющей: правовой образованности, правовой воспитанности, правовой обученности, правовой развитости. В своем высшем проявлении их сформированность выступает в виде правовой культуры личности» (Столяренко А.М. Юридическая педагогика. Курс лекций. — М.: Изд. «ЭКМОС», 2000 г. — 496 с.).

Этапы личностного возрастного развития ребенка отличаются от тех этапов, через которые он проходит, совершенствуясь интеллектуально. Два из них, приходится на школьный возраст:

— в возрасте от 6-7 до 11-12 лет происходит скрытое формирование мировоззрения и морали. В этом

возрасте ведущей является учебно-познавательная деятельность, а в связанном с ней общении ребенка со взрослыми и сверстниками закладываются основы его нравственной позиции.

— возрастной период от 12–13 лет до 15–16 лет — этап первичных проявлений мировоззрения и морали.

К окончанию школы, т. е. к возрасту около 16–17 лет, личность можно считать в основном уже сформированной. Изменения, происходящие с человеком в его дальнейшей жизни, обычно не затрагивают многие личностные черты, которые, определившись по окончании школы, далее остаются уже практически неизменными.

При конструировании системы правового образования в каждом отдельном общеобразовательном учреждении необходимо учитывать психолого-возрастные особенности обучаемых и объективные материально-технические возможности школы с тем, чтобы обеспечить целостный, непрерывный, поэтапный процесс правового образования учащихся 5–11 классов, базирующийся на принципах дозирования правовой информации, последовательного включения учащихся в круг правовых проблем, опоры на собственный правовой опыт учащихся, использовании интерактивных методов обучения, выработкой навыков правомерного поведения.

Имея целью формирование правовой культуры личности и социализацию учащихся, следует оговориться, что она является скорее идеалом, к которому необходимо стремиться, ибо невозможно найти объективные критерии, с помощью которых удастся определить, насколько приблизились к данному идеалу учащиеся. Однако, в рамках ЮНЕСКО разработан примерный перечень основных направлений и критериев, по которым может оцениваться динамика процесса правовой социализации учащихся (Права человека, культура мира, демократия. Документы международных организаций по воспитанию и обучению. — М.: Московская школа прав человека, 1998. — С. 68–83).

Таковыми критериями являются определенные знания, ценностные ориентации и умения. Это понимание учащимися принципов равенства и демократии, представления о праве всех людей на жизнь, свободу и самоопределение; знания своих прав и ответственности; понимание необходимости равновесия между экономическим ростом и социальным развитием в интересах социальной справедливости; понимание необходимости равновесия между экономическим ростом и сохранением окружающей среды, необходимости международного сотрудничества и мира. В сфере ценностных ориентаций необходимо образовательными средствами способствовать формированию самоуважения учащихся, уважению интересов других людей, чувства ответственности за сохране-

ние окружающей среды, уважения принципов демократии и мира и готовности работать в более справедливом мире, критического отношения к различным источникам информации, желания участвовать в решении общественно значимых проблем. А также необходимо формировать умения критически оценивать различные вопросы, использовать многодисциплинарный подход к решению проблем, эффективно работать в малых и больших социальных группах для достижения общей цели, свободно и уверенно общаться с различными людьми, избегая агрессивности, которая нарушает права других индивидов, а также пассивности, которая лишает человека его собственных прав, желания и способности влиять на принятие решений.

Для того, чтобы правовое образование в общеобразовательном учреждении не просто было, а было эффективным, имея в виду и антикоррупционную составляющую, необходимо учесть уже имеющийся опыт разработки и локального внедрения различных правовых курсов: системы этико-правового образования Н.И. Элиасберг, «Основы правовых знаний» Российского фонда правовых реформ (1997–2003 гг.), «Живое право» Санкт-Петербургского института права имени Принца П. Г. Ольденбургского (2000–2005 гг.) и других, а также опыт вышеупомянутых общественных объединений.

Следует согласиться с Е.А. Певцовой, что проблема правового образования «нацеливает специалистов на решение следующих задач:

1. Выстраивание грамотной, с юридической и педагогической точек зрения, вертикали учебных правовых курсов — от пропедевтики до профессионального юридического образования

2. Отбор правовой информации для ее целенаправленной передачи объектам и субъектам образовательного процесса, с целью формирования у них заранее запрограммированных умений правового поведения, правовых чувств и эмоций

3. Выявление результативных технологий трансляции правового содержания с учетом индивидуальных, психолого-физиологических характеристик личности. Правовая жизнь не может быть идентифицирована только с юридическим бытием, она охватывает духовную сферу личности. Ее сознание. Формирование последнего сопряжено с системой образовательной деятельности в рамках государства, в том числе учет национальных, религиозных и иных факторов» (Певцова Е.А. Правовая культура и правовое воспитание в России на рубеже XX–XXI веков. — М.: Изд. дом «Новый учебник», 2003. — 416 с.)

С учетом вышеизложенного в Муниципальном бюджетном общеобразовательном учреждении города Новосибирска «Гимназии № 6 «Горноста́й» несколько лет назад была разработана и ежегодно реализуется программа элективного курса «Проти-

водействие коррупции». При разработке курса и в практической деятельности использовался опыт Коалиции против коррупции в Томской области, Коалиции «Партнерство по противодействию коррупции» в Самарской области и собственный опыт автора.

Примерная программа такого курса представляется следующим образом:

Противодействие коррупции (8 часов) (элективный курс для учащихся 10–11 класса)

1. Права человека и коррупция. Система прав человека в РФ. Права и обязанности граждан в сфере государственного управления. Понятие коррупции.

2. Сферы проявления коррупции. Политический, экономический, правовой аспекты проявления коррупции. Мотивация участников коррупционной ситуации.

3. Юридическая ответственность за коррупционное поведение. Субъекты ответственности.

3. Способы и методы борьбы с коррупцией в гражданском обществе. Гражданское общество. Опыт борьбы с коррупцией в нашей стране и за рубежом.

4. Международные документы о борьбе с коррупцией. ООН и вопросы борьбы с коррупцией.

5. Федеральный закон РФ «О государственной гражданской службе РФ». Государственная гражданская служба. Статус государственного служащего.

Ограничения и запреты, связанные с гражданской службой.

6. Федеральный закон РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

7. Источники поддержки в противодействии коррупции. Правоохранительные органы. Общественные организации. Средства массовой информации.

Безусловно, антикоррупционное сознание и поведение только методами педагогического воздействия в общеобразовательном учреждении не сформировать.

В очередной раз хочется сослаться на авторитет А. М. Столяренко: «Хотим мы того или нет, но задачу правового формирования личности граждан, а вместе с ней — требуемого укрепления законности и правопорядка, не решить, не сведя к минимуму стихийность социально-педагогических влияний, сказывающихся на успехе ее решения, не сделав их управляемыми и педагогически совершенными. Решение должно происходить на всех участках и в каждый момент, а от ответственности за него не может быть свободен никто — ни законодатели, ни исполнительная власть, ни руководители, ни финансисты, ни хозяйственники, ни родители, ни образовательные учреждения, ни граждане, равнодушные к судьбам страны и народа, а уж тем более ни юристы. Задача эта крайне сложна, но отложить ее нельзя. Мы слабы, чтобы решить ее в короткие сроки, но и достаточно сильны, чтобы поработать над ее решением...»

ЛИТЕРАТУРА

1. Алексеев С.С. Право: азбука — теория — философия: Опыт комплексного исследования. — М.: Статус, 1999. — 712 с.

2. Певцова Е.А. Правовая культура и правовое воспитание в России на рубеже XX -XXI веков. — М.: Изд.дом «Новый учебник», 2003. — 416 с.

3. Проблемы правового образования в контексте модернизации общего образования: Материалы всероссийской научно-практической конференции. — М.: Изд. дом «Новый учебник», 2002. — 288 с.

4. Столяренко А.М. Юридическая педагогика. Курс лекций. — М.: Изд. «ЭКМОС», 2000 г. — 496 с.

5. Черненко А.К. Правовые технологии как система методов обучения гражданственности // Философия образования. — 2003. — № 6.

6. «Национальный план противодействия коррупции», утвержденный Президентом РФ 31 июля 2008 г.

7. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

8. «Противодействие коррупции организациями гражданского общества: из опыта реализации программы «Партнерство в противодействии коррупции» — «Курсив», 2004 г.

ПРОЯВЛЕНИЯ СИСТЕМНОЙ КОРРУПЦИИ В ОТНОШЕНИЯХ ГОСУДАРСТВА С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОБЪЕДИНЕНИЯМИ

С. А. БУРЬЯНОВ

сопредседатель Совета Института свободы совести.

Я знаю одно: что никогда даже в самые глухие печальные исторические эпохи нельзя себе представить такого количества людей отчаявшихся, людей махнувших рукою, сколько их видится в эпохи переходные. И рядом с этими отчаявшимися, сколько людей все позабывших, все в себе умертвивших... все кроме бесконечного аппетита.

Н. Щедрин (М. Е. Салтыков).

Необходимо поощрять коррупцию. Коррупция порождает сопричастность, а сопричастность порождает преданность.

Альфред Стресснер.

Власть развращает, абсолютная власть развращает абсолютно.

Свобода совести и свобода вероисповедания гарантируются Конституцией Российской Федерации (ст. 28) и является неперенным условием правовой демократии. Во-первых, она — системообразующее право в системе прав человека. Во-вторых, реализация свободы совести неразрывно связана с иными конституционными принципами, составляющими основу строя — таких как светскость государства, равенство религиозных объединений (ст. 14), идеологическое многообразие (п.1 ст. 13). В целом свобода совести, являясь юридическим измерением свободы мировоззренческого выбора, выступает средством защиты человека и общества от идеологического господства любых доктрин и структур. Без свободного мировоззренческого выбора невозможен свободный политический выбор, а значит и демократия¹.

В тоже время в современной России реализация декларируемых конституционных прав в области свободы совести находится в глубоком, системном кризисе². С одной стороны, эта сфера взаимосвя-

на с иными системами государства и общества, охваченных системным кризисом. Безальтернативная политическая система, неразвитое гражданское общество, тенденции к авторитаризации власти, неэффективная монополизированная экономика, сакрализация власти, клерикальная идеологизация государства — звенья одной цепи...

С другой стороны — кризису подвержены все уровни, на которых формируется реализация свободы совести — науки и образования, законотворчества, правоприменения. Не вполне адекватная научная разработанность в сочетании с политическими интересами властных групп и экономическими интересами конфессиональной бюрократии (в основном из числа конфессий, считающих себя «традиционными») фактически предопределили формирование не адекватного законодательства и, как следствие, «перекосы» в области правоприменения.

В результате нарушаются не только права верующих и религиозных меньшинств³, но и подавляется свобода мировоззренческого выбора как таковая, размываются демократические принципы, составляющие основу конституционного строя.

По мнению автора, одной из главных причин кризиса реализации свободы совести каждому является тот факт, что она (свобода совести) являет-

1 Более подробно на эту тему: Бурьянов С.А. Религия на выборах в России. Фактор отношений государства с религиозными объединениями в федеральном избирательном цикле 2003-2004 года. М. 2005.

2 Более подробно на эту тему см.: Бурьянов С. А., Мозговой С. А. Проблема реализации свободы совести и тенденции в отношениях государства с религиозными объединениями. М.: Институт свободы совести, 2005; Бурьянов С.А. Системный кризис реализации свободы совести в современной России: причины, последствия, подходы к преодолению, рекомендации // Политика и общество. №6. 2007.

3 Более подробно на эту тему см.: Бурьянов С. А. Ксенофобия, нетерпимость и дискриминация по мотивам религии или убеждений в субъектах Российской Федерации. М.: МХГ, 2007.

ся заложницей исторически сложившихся самодовлеющих отношений государства с религиозными объединениями, которые, как и вся система государственного управления, поражены коррупцией.

Основные предпосылки коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями.

Источником жизнестойкости самодовлеющих отношений государства с религиозными объединениями и основными предпосылками коррупции в данной области являются: с одной стороны политические интересы властных групп, заинтересованных в использовании религии для манипулирования общественным сознанием и своим освящении, а с другой стороны встречные интересы конфессий, которые, как правило, устремляются за пределы религиозных свобод в лоно государственных экономических предпочтений.

Слабая теоретическая разработанность является общим фоном, определяющим самодовлеющий характер отношений государства и религиозных объединений. Фактически правовое регулирование в области свободы совести базируется на некорректных с юридической точки зрения принципах, не имеющих четких правовых критериев, и соответствующем понятийном аппарате, частично заимствованном из теологии, а потому заведомо не годном. Свобода совести подменяется свободой вероисповеданий, права человека — правами объединений, религия — идеологией, а в результате приоритет права подменяется приоритетом политики, интересами властных и профессиональных «элит».

Определенную роль играет авторитарный тип сознания, унаследованный из прошлого, и характерный, по словам игумена Иннокентия Павлова, как для населения, так и подавляющего большинства нынешнего российского епископата. «Для этих людей «возрождение Церкви» напрямую связано с восстановлением если не полностью, то хотя бы настолько, насколько это возможно теперь, того статуса, который она имела до 1917 года». Тот же тип сознания характерен и для «посткоммунистической российской элиты, независимо от того, идет ли речь о т.н. партии власти, или же о подпитываемых иными финансово-олигархическими кругами «демпатриотах», или же о красно-коричневой «оппозиции»... При этом суть рассуждений всех их сводится к одной явно несостоятельной мифологеме: после ухода КПСС с исторической сцены, в России образовался идейный (иногда его называют — духовный) «вакуум», который следует заполнить чем-то «традиционно-национальным», дабы запрячь народ в новую идеологическую узду, при помощи которой либо удерживать власть, либо к ней прийти. Вот здесь то они, будучи людьми глубоко нерелигиозными и циничными, и вспоминают

о Православной Церкви, опять же обращаясь к мифологизированному прошлому России»⁴.

Главным субъектом в отношениях с государством является Русская Православная Церковь Московского Патриархата (РПЦ МП), поэтому немаловажным представляется ответ на вопрос, что есть сегодня РПЦ МП в контексте перспектив формирования гражданского общества в России. Иными словами, нужен ответ на вопрос: с кем непосредственно выстраивает отношения власть в лице государственных чиновников (избранных и нанятых на службу) и кто говорит от имени РПЦ, в последнее время претендующей представлять до 80% российского народа⁵?

«На самом деле в России, при видимом единстве на умозрительном, богословском уровне церковного организма (единые догматы, единый канон, единый обряд), существует как бы несколько «Церквей» внутри Церкви. Причем живут они разными интересами и разной жизнью. С одной стороны, есть миряне, монахи, священники — реальные люди, с реальной верой, надеждой, любовью и заблуждениями... Их много, но они практически ни на что не влияют — потому что не вхожи в номенклатуру, не являются ее частью. И, с другой стороны, есть «иная Церковь», беседующая с властью, богатая, поучающая — высшая клерикальная знать — Московская патриархия, «князья Церкви» и обслуживающий их персонал... Синклит пастырей привлекает к работе элитный круг «спецов»-интеллектуалов, которые являются собой закрытый от постороннего взгляда аппарат подготовки и разработки политических стратегий, определяющих направление политики Церкви. Наиболее зримо это проявляется в деятельности Отдела внешних церковных связей (ОВЦС), которому на данный момент нет никакой внутрицерковной альтернативы»⁶.

О демократии в управлении РПЦ говорить бессмысленно, так как она является жестко централизованной структурой. «Юбилейный Архиерейский Собор 2000 года фактически отменил регулярные Поместные Соборы — высший орган церковной власти, объединяющий архиереев, священников и мирян. Как и в советские годы, теперь Поместные Соборы будут собираться не раз в пять лет, а только для

4 Павлов И. Христово и кесарево (Церковь и интересы государства) // Религиозные организации и государство: перспективы взаимодействия. Материалы конференции. Москва 22-23 февраля 1999 г. 1999. С. 19-20.

5 Митрополит Смоленский и Калининградский Кирилл (Гундяев) от имени РПЦ заявил, что Россия является православной страной с национальными и религиозными меньшинствами, так как 80% россиян идентифицируют себя с православием.

6 Шевченко М.Л. Одиночество патриарха. Опыт описания РПЦ как одной из самых влиятельных политических структур России // Журнал Смысл № 7. 1-15 мая. 2003.

выборов нового Патриарха. Это означает, что миряне устранены даже от участия в выборах Патриарха. «Демократия» в современной РПЦ осталась на уровне сбора пожертвований и принятия решений о покупке новых ведер и швабр в приходском храме. Можно без преувеличения сказать, что современная РПЦ обладает самой жесткой «вертикалью власти» не только среди Православных Церквей, но и по сравнению со славящимися своим «папизмом» католиками... В общем, говорить о существовании в современной РПЦ самостоятельного мирянского движения невозможно — «монополия» на Русскую Церковь твердо укрепилась в руках духовенства»⁷.

Таким образом, РПЦ, структура далекая от какой-либо демократии и гражданского общества⁸, усиливает свое влияние на современное Российское государство, а от ее имени отношения с властью формирует узкий круг конфессиональной бюрократии. Следует заметить, что указанные тенденции, в значительной мере касаются и других религиозных организаций, особенно так называемых «традиционных». И с властью говорит также конфессиональная бюрократия.

Зачастую вышеупомянутый разговор носит обличительный по отношению к другим религиозным объединениям (которые по Конституции РФ равны) характер. «В Церкви, в кругах православной общины постоянно высказывается тревога по поводу деятельности в стране других конфессий, осо-

бенно католицизма, многочисленных протестантских объединений и новых религиозных движений (НРД). Звучат обвинения их в прозелитизме, в посягательстве на каноническую территорию РПЦ, раздаются призывы к властям законодательно или административно запретить или ограничить деятельность соперничающих с РПЦ конфессий»⁹.

РПЦ МП является далеко не единственной религиозной организацией, стремящейся в объятия власти, но несомненно самой преуспевающей в этом деле. Подавляющее большинство конфессий стремятся занять место в лоне государственной кормушки рядом со старшей сестрой. И здесь необходимо отметить, что в последние годы в России наметилась тенденция к формированию многосубъектной модели государственных вероисповедных предпочтений.

Несмотря на то, что у этих, на первый взгляд далеко не бесспорных слов, имеются даже очень значительные основания, предъявлять претензии к религиозным объединениям (в соответствии со своей природой претендующих на обладание истиной в последней инстанции) при условии соблюдения законодательства не вполне корректно. Все претензии со стороны гражданского общества должны быть к власти, обязанной соблюдать Конституцию России. Соответственно, действия государственных служащих в области отношений государства с религиозными объединениями должны получить правовую оценку.

В то же время, религиозным лидерам можно напомнить о моральной ответственности перед обществом, а так же о том, что принадлежность к институтам гражданского общества определяется независимостью религиозных объединений от власти и ее даров.

Только в этом случае, религиозные объединения смогут достойно нести свою миссию и быть «голосом совести» в обществе. Вероятно, в этих условиях власть, лишённая религиозно-идеологической поддержки, вынуждена будет стать компетентной и эффективной.

Однако, в реальности союз религии и политики, религиозных организаций и власти работает против интересов гражданского общества, так как порождает системную коррупцию в отношениях государства с религиозными объединениями.

Подходы к определению понятия коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями.

Рассмотренные выше факторы являются основными предпосылками системной многоуровневой

7 Солдатов А. Церковь — не в бревнах?.. Миряне — самое многочисленное и самое бесправное сословие в Русском Православии // Журнал Смысл № 7. 1-15 мая. 2003.

8 Прочтение Основ социальной концепции РПЦ позволяет лишний раз в этом убедиться. В частности, весьма характерным моментом является позиция по вопросу свободы совести: «Появление принципа свободы совести — свидетельство того, что в современном мире религия из «общего дела» превращается в «частное дело» человека. Сам по себе этот процесс свидетельствует о распаде системы духовных ценностей, потере устремленности к спасению большей части общества, утверждающего принцип свободы совести. Если первоначально государство возникло как инструмент утверждения в обществе Божественного закона, то свобода совести окончательно превращает государство в исключительно земной институт, не связывающий себя религиозными обязательствами» (с. 26). Тезисы о «богоустановленности власти» (с. 18) и соответственно, «помраченной грехом человеческой личности» (с. 125), недвусмысленно напоминают о далеко не изжитых средневековых традициях сакрализации власти вопреки интересам гражданского общества. См.: Основы социальной концепции Русской Православной Церкви. М. 2001.

По мнению К. Каневского «принципиален вопрос об отношении РПЦ к свободе совести. Именно это отношение показывает, насколько РПЦ принимает демократические ценности...» См.: Каневский К. Социальная концепция Русской православной церкви // Российская юстиция. №2. 2003. С. 55.

9 Лопаткин Р.А. Конфессиональный портрет России: к характеристике современной религиозной ситуации. М. 2001. С. 21.

коррупции в области отношений современного Российского государства с религиозными объединениями, — коррупцией, взаимосвязанной с иными системами общества, прежде всего с политической системой, и охватывающей многие взаимозависимые, зачастую переплетенные уровни, включая науку и образование, законотворчество, правоприменение, СМИ. Есть основания предполагать наличие коррупционных сетей и сообществ.

Системообразующей в данной коррупционной системе является *политическая государственная коррупция. Политическая коррупция в области отношений государства и религиозных объединений подразумевает использование религии в политических целях, направлена против гражданского общества и осуществляется в интересах прихода к власти и ее удержания.*

Политические партии, блоки и движения пытаются, апеллируя к авторитету религиозных организаций, получить преимущество на выборах. Например, думские выборы 2003 года показали массовость борьбы за «религиозный» электорат, несмотря на то, что в соответствии с ФЗ «О политических партиях» даже упоминание религии в названии политических партий запрещено¹⁰. Желание заработать дополнительные голоса за счет «религиозного фактора» нашло определенное отражение в партийных документах и публичных выступлениях лидеров. Подавляющее большинство предвыборных программ политических партий Российской Федерации содержит претензии на авторитет религиозных организаций, «традиционных ценностей», «духовность» и т.д.

Например, в программе партии «За Русь Святую» говорится о необходимости выработки законодательства в духе нравственных и духовных традиций России, духовно-нравственного воспитания «силовиков» и «противодействия деятельности тоталитарных сект, представляющих опасность для личности и общества».

Аграрная партия России ограничивается декларацией открытости «для взаимодействия со всеми традиционно действующими на территории России религиозными конфессиями в сфере духовно-нравственного воспитания».

А вот у Народной партии Российской Федера-

10 В соответствии с п. 3 ст. 9 Федерального закона от 11 июля 2001 г. № 95-ФЗ «О политических партиях» «не допускается создание политических партий по признакам профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности. Под признаками профессиональной, расовой, национальной или религиозной принадлежности в настоящем Федеральном законе понимается указание в уставе и программе политической партии целей защиты профессиональных, расовых, национальных или религиозных интересов, а также отражение указанных целей в наименовании политической партии».

ции (НПРФ) в мировоззренческой сфере далеко идущие планы. Программа партии громко заявляет: «Мы законодательно закрепим право общества налагать ограничения на экономические и гражданские свободы, если они противоречат достижению общего блага и нравственному закону... Мы защитим общественную нравственность, традиционные духовно-нравственные ценности... Мы приведем законодательство в соответствие с отечественными правовыми идеалами и традициями, правовым сознанием россиян». И т. д. вплоть до изменения Конституции РФ.

Программа-договор избирательного блока «Родина» (народно-патриотический союз) с избирателями предполагает: «восстановление и пропаганду традиционных ценностей российской культуры, приведение в соответствие с ними государственной информационной и культурной политики, пресечение пропаганды насилия и разврата в СМИ, установление отношений социального партнерства между государством и церковью».

Либерально-демократическая партия России (ЛДПР) «выступает против попыток подорвать позиции православия, которое исповедует большая часть верующих страны и пресечь распространение в России нетрадиционных и изуверских сект, деятельность которых, как правило, направляется зарубежными спецслужбами с целью подрыва стабильности и могущества России».

Коммунистическая партия Российской Федерации (КПРФ) старается также не отставать в демонстрации приверженности «традиционным» религиям. Если судить по Программе КПРФ, вера в Бога не только вполне совместима с членством в Коммунистической партии, но и особо оговаривается приоритет «традиционных российских конфессий — Православия, Ислама и Буддизма», интересы которых лоббировались коммунистами еще в Государственной Думе третьего созыва. Отсюда вытекает естественный, по их мнению, союз коммунистов с Православием на основе общих, патриотических ценностей: «Соборность, народность и духовность явились важной предпосылкой восприятия массами идеи социализма».

Программы партий — это лишь видимая часть «айсберга претензий» политиков на авторитет религии. В целом, «религиозный фактор» на выборах пытались задействовать только в так называемых «традиционных» (православном, исламском, буддистском и иудейском) контекстах. То есть партии и блоки соревновались в демонстрации лояльности (если не в лоббировании) интересов «традиционных религиозных организаций», фактически в ущерб интересам «нетрадиционных» и «неверующей» части общества.

Однако результаты прошедших выборов показали, что различные «религиозные» партии успеха не имеют.

Можно предположить, что на выборах федерального масштаба работает не столько «религиозный фактор», о влиянии которого существуют диаметрально противоположные точки зрения, а фактор религиозной политики, реализуемой посредством отношений государства с религиозными объединениями. Естественно, этот антиконституционный ресурс доступен только власти, а значит, имеются основания говорить о *государственной политической электоральной коррупции*.

Анализ реальной ситуации показывает, что главными политическими игроками «электорального поля» являются власть и РПЦ. Взаимодействие между ними осуществляется в рамках религиозной политики и «специальных» отношений.

В результате власть через устойчивую связь и прямую поддержку РПЦ получает от нее авторитет-освящение (сакрализацию — вовлечение в сферу религиозного санкционирования индивидуально-группового, и массового сознания), что позволяет ее креатурам преодолевать демократические процедуры. В данном случае, 80% православных по версии митрополита Кирилла (Гундяева) — «по факту рождения, принадлежащие к РПЦ» (большинство из которых не ходят в церковь, а некоторые не верят в бога), оказываются «верующими» в В.В. Путина и его партию.

Отношения церковной бюрократии и властных групп строятся на принципах взаимной выгоды, правда, противоречащих Конституции РФ и интересам общества. Поэтому когда иерархи РПЦ говорят о невозможности для церкви поддерживать политические партии, движения, блоки и т.д.¹¹, то это в какой-то мере соответствует действительности. РПЦ поддерживает только некую партию власти (так вернее) или конкретных политических фигур, отношения с которыми могут быть выгодны. Эта поддержка не всегда носит очевидный характер — такова особенность сакрализации в виде вовлечения в сферу религиозного санкционирования индивидуального, группового, общественного сознания.

Раскрутка избранных «соответствующих религиозных организаций», получивших доступ к ресурсам государства (в т. ч. к информационным) напоминает раскрутку идеологии, имеющей мало общего с личным религиозным опытом и мировоззренческим выбором людей. Наверное, этим объясним парадоксальный результат исследований Российского независимого института социальных и национальных проблем, в соответствии с которым верующих

в РФ меньше, чем приверженцев конфессий¹². Даже сознание людей, не считающих себя верующими оказались вовлеченным в сферу религиозного санкционирования в угоду абсолютизации власти и возведения властных групп в ранг «священных». В результате большинство электората идентифицирует себя как «в общем православные».

Соответственно, РПЦ МП за счет государственных ресурсов наращивает свои материальные активы, «символический капитал», политическое влияние и даже претендует на монополию, подавляя конкурентов-«сектантов» опять же силой государства и превращаясь в «духовного олигарха». Следует отметить, что по данным социологических опросов в начале 90-х гг. авторитет церкви был на как минимум на 10% выше нынешнего. По данным аналитического центра Юрия Левады (на март 2004 г.) церковь по популярности занимает второе место — 41% опрошенных россиян утверждают, что она вполне заслуживает доверия (8% так не считают).

Но зато президент (а значит и его партия) уверенно, с большим отрывом занимает первое место. Как показали исследования, за последние три года на 10% увеличилось число тех, кто считает, что институт президента России вполне заслуживает доверия — с 52% в 2001 году до 62% в 2004-м¹³.

Передача государственных ресурсов, обменных на доверие электората, осуществлялась в формах: прямого финансирования, недвижимости, различных льгот, квот, предоставления услуг «силовых» структур государства и т.д.

В целом сращивание властных групп и РПЦ направлено на увеличение влияния друг друга, вплоть до монополизации как власти, так и мировоззренческой сферы. Действительно, несмотря на крушение идеалов гражданского общества, плачевное состояние экономики и крайне низкий уровень жизни большинства населения страны, россияне демонстрируют рост доверия власти. Возникает впечатление, что они просто любят власть.

Передача (вменение) авторитета бывает разных уровней (по нарастающей): претензия на авторитет, контакт с носителем авторитета, прямая поддержка (плюс освещение СМИ), освящение. Высокие уровни вменения доступны только «партии власти». Прочие «игроки» с «религиозным фактором» и претендующие на соответствующий авторитет, в лице партий и политиков, могут рассчитывать на вменение авторитета низкого уровня, вроде узнавания, что тоже не мало.

Но даже высокие уровни передачи авторитета меркнут по сравнению с клерикальной идеологизацией

11 В частности Архиерейские Соборы 1994 и 1997 гг. декларируют недопустимость участия священнослужителей в предвыборной агитации, а также их членства в политических объединениях.

12 Мчедлов М. Вера в России в зеркале статистики. НГ-Религии. 17 мая. 2000.

13 Об этом сообщает «Интерфакс».

государства, являющейся главным аспектом политизации религии и клерикализации политики. Ближайшими итогами клерикальной идеологизации органов власти и государственного управления являются: использование религиозных организаций в качестве ресурса власти, ограничение политической конкуренции, подавление мировоззренческой сферы, фобии, национализм и нетерпимость в обществе.

Но главное — речь идет о формировании безальтернативной политической системы на основе клерикальной идеологии — демократические выборы превращаются в фарс, даже при соблюдении буквы избирательного законодательства. Соответственно современные российские выборы по мере затягивания «демократического транзита» обретают все большее сходство с выборами времен СССР. Обилие кандидатов и замена идеологического отдела ЦК КПСС на РПЦ МП практически не меняют манипулятивно-имитационного духа выборов.

Очевидно, что «партия власти» «Единая Россия» сумела привлечь значительную часть «православного» электората благодаря использованию фактора отношений государства с религиозными объединениями.

В современной России усиление тенденций политизации религии и клерикализации политики связаны, прежде всего, с использованием властными группами фактора отношений государства с религиозными объединениями для удержания власти вообще, и в предвыборных технологиях в частности.

Отношения государства с религиозными объединениями и выборы взаимосвязаны, поэтому приближение последних оказывает влияние на первые. В указанном контексте имеет место усиление, по сравнению с прошлыми годами, внимания политтехнологов власти к религиозному фактору¹⁴.

В Российской Федерации в преддверии избирательного цикла 2003–2004 гг. имела место эскалация вероисповедных предпочтений для «традиционных», а равно и «специальных» ограничений для «нетрадиционных» религиозных объединений, делающих реализацию права на свободу совести каждого заложниками интересов политических групп, конфессиональных и профессиональных корпораций.

Характерным моментом предвыборного этапа отношений государства с религиозными объединениями является тот факт, что неправовые принципы и термины, актуализируясь через призму политического измерения, ложатся в основу трансформации законодательства и становятся угрозой правам человека и конституционному строю России.

Абстрактный религиозный фактор, в отличие от фактора отношений государства с религиозными объединениями, на выборах федерального масштаба действительно почти никогда не работает. Последний, актуализируясь через призму политического измерения, трансформируется в фактор идеологический. То есть антиконституционные тенденции сакрализации власти и клерикализации государства, нарушающие принципы свободы совести (ст. 28), светскости и равенства религиозных объединений (ст. 14) неизбежно ведут к нарушению принципа идеологического многообразия (ст. 13) и формированию не терпящей конкуренции клерикальной государственной идеологии.

В результате выборы превращаются в фарс, даже не смотря на совершенствование и соблюдение законодательства о выборах. Показательно то, что главной проблемой президентских выборов 2004 г., как и в советские времена, была явка избирателей¹⁵.

Политическая электоральная коррупция имеет тенденцию к юридическому закреплению и возведению в ранг государственной политики, подразумевающую «специальные» контроль и ограничения мировоззренческой сферы. В данном случае, можно говорить о государственной политической электоральной коррупции в области отношений государства и религиозных объединений, исходящей от власти, на основе использования религии в политических целях для удержания власти и имеющей тенденцию к юридическому закреплению (институционализации) в качестве государственной политики.

Государственная политическая электоральная коррупция в области отношений государства и религиозных объединений позволяет власти преодолевать демократические процедуры, формально их соблюдая (т. е. законодательство о выборах).

В указанном контексте «чистые» демократические выборы — это выборы с соблюдением не только законодательства о выборах, но и конституционных принципов в области свободы совести.

Государственная политическая электоральная коррупция в области отношений государства и религиозных объединений воспроизводится на уровнях науки, законодательства и правоприменения. Фактически она научно обосновывается официальной, а иногда конфессионально ориентированной наукой, а также имеет информационное сопровождение в государственных и некоторых конфессиональных СМИ.

Этот вид коррупции является основным аспектом злоупотребления служебным положением в указанной

14 Более подробно на эту тему см.: Бурьянов С.А. Религия на выборах в России. Фактор отношений государства с религиозными объединениями в федеральном избирательном цикле 2003 — 2004 года. М. 2005.

15 Более подробно на эту тему см.: Бурьянов С.А. Религия на выборах в России. Фактор отношений государства с религиозными объединениями в федеральном избирательном цикле 2003 — 2004 года. М. 2005.

области, поскольку направлен на перманентное непропорциональное формирование государственной клерикальной идеологии за счет государственных ресурсов.

В то же время, отношения государства с религиозными объединениями можно рассматривать в качестве особой формы административного ресурса, используемой непосредственно в преддверии, накануне и в ходе избирательного процесса.

Использование этой особой (имеющей специфические особенности) формы административного ресурса оказывает в настоящее время значительное влияние на результаты выборов. Это влияние на порядок выше, чем злоупотребление традиционными видами административного ресурса.

Завершение формирования безальтернативной политической системы в России происходит под знаком системных злоупотреблений служебным положением в области отношений государства с религиозными объединениями.

В свою очередь, эти злоупотребления являются системообразующим фактором политической коррупции в целом и системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями. Последняя, кроме верхнего политического уровня имеет мощные средний и низовой уровни подпитки.

Можно выделить следующие особенности злоупотребления служебным положением в области отношений государства с религиозными объединениями:

— злоупотребления служебным положением в области отношений государства с религиозными объединениями осуществляются постоянно и непрерывно, обостряясь в преддверии, накануне и в ходе избирательного процесса, есть основания говорить о формировании государственной клерикальной идеологии: непропорционально и за счет государственных ресурсов;

— эффект от злоупотребления служебным положением в области отношений государства с религиозными объединениями достигается опосредованно: ресурсы непропорционально предоставляются определенным религиозным организациям, обладающим интегративным ресурсом, авторитетом, доверием — в обмен происходит передача (вменение) авторитета, доверия в различных формах от прямой предвыборной агитации до менее очевидной, но более эффективной сакрализации (освящения). Естественно передача такого высокого уровня авторитета (доверия) как сакрализация, доступна только власти, поэтому она является главным игроком на государственно-конфессиональном поле. По большому счету этот ресурс работает только на власть;

— этот вид злоупотреблений непосредственно связан с нарушением основополагающих конституционных принципов, в том числе одной из основ строя — светскости государства, т. е. имеет конституционно-правовой характер;

— этот вид злоупотреблений фактически находится вне избирательного законодательства, в том числе и норм о недопустимости использования преимуществ должностного положения.

Законотворческий процесс в области свободы совести непосредственно взаимосвязан, нуждается и опирается на упомянутое обоснование. После принятия в 1997 г. ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» (ФЗ) он вышел из под контроля гражданского общества окончательно. С тех пор Государственная Дума стала полигоном борьбы многих заинтересованных сторон, по законодательному закреплению: а) «специальных» государственных предпочтений для религиозных организаций, упомянутых в преамбуле ФЗ; б) «специальных» ограничений для остальных под флагом борьбы с «сектами» и «религиозным экстремизмом».

В целом в современной России «официальная» наука и законотворческий процесс, при заинтересованном и/или молчаливом согласии лидеров ряда конфессий (прежде всего, считающих себя «традиционными»), находятся под контролем власти, и поэтому роль первой сводится к подведению некой наукообразной базы под антиконституционную политику государства.

Характерной чертой является сращивание структур, обслуживающих интересы некоторых конфессий, с органами власти и «официальной наукой». В результате свобода мировоззренческого выбора оказалась заложницей «специальных» отношений государства с религиозными организациями и фактически отдана на откуп власти, религиозным и профессиональным корпорациям, а потому имеет тенденцию к приватизации этой сферы правовых отношений, превращению ее, по словам сопредседателя Института свободы совести С.А. Мозгового в «цех борьбы за свободу совести». Фактически в России установлена некая монополия на борьбу за свободу совести (а фактически корпоративные интересы), не терпящая никакой конкуренции.

Наглядным свидетельством состояния науки в области свободы совести и государственно-конфессиональных отношений являются научные форумы. В основе указанных мероприятий лежит тезис, определяющий в качестве причины нарушений свободы совести в России некомпетентность региональных чиновников. Поэтому вся борьба с нарушениями ограничивается их просвещением, и вообще уровнем правоприменения — судебной защитой.

Очевидно, что религиозоведческое «просвещение» чиновников (особенно с учетом состояния религиозоведения¹⁶), ведающих религиозными делами при уча-

16 Состояние религиозоведения можно охарактеризовать как неопределенное, характеризующейся отсутствием строгих и общепринятых принципов, наличием множества школ,

стии «основных» конфессий, служит корпоративным интересам, имеющим мало общего с религиозной свободой.

Более того, есть некоторые основания полагать, что эти мероприятия являются важным звеном, позволяющем говорить о системном многоуровневом характере коррупции в области отношений государства с религиозными организациями — воспроизводят ее научную, законодательную и функциональную основу.

Кроме того, подобные научные форумы являются для представителей некоторых «нетрадиционных» религиозных организаций своеобразной платной площадкой для «доступа к телу» госчиновников, «ведущих» религиозными делами и способных решить многие проблемы. Прямые доказательства получить невозможно, но косвенным подтверждением является приглашение далеко не всех религиозных организаций, а вероятно только тех, кто платит за участие.

В целом стремление религиозных лидеров вступить в контакт с властью на предмет получения экономических льгот и привилегий является обычным и непрерывным. Корпоративные интересы конфессий постоянно ускользают за пределы религиозных свобод (отсутствие дискриминации, равенство конфессий).

О том может ли религия с протянутой к государству рукой сохранить независимость от власти, не превратившись в ее придаток, быть «голосом совести» в обществе и вообще выполнять свое предназначение, говорить не очень принято. Как правило, на словах религиозные лидеры декларируют приверженность конституционным принципам и международно-правовым нормам, а на деле добиваются «особого» отношения и даже «специальных» льгот и привилегий от государства.

Сложившийся порядок вещей, судя по всему, устраивает всех фигурантов: власть получает освящение себя, контроль и ограничение мировоззренческой сферы; конфессиональная бюрократия тешит себя приближением к власти, а заодно и к государственной кормушке; адвокаты получают пожертвования, гранты и мировую известность защитников религиозной свободы; государственные чиновники и государственные ученые также востребованы властью и конфессиональной бюрократией.

В целом напрашивается вывод, что фактор отношений государства с религиозными объединениями, являющийся продуктом упомянутых отношений, используется для формирования государственной идеологии, на этот раз без стеснения прячущейся в «религиозные одежды».

зачастую по-разному трактующих одни и те же феномены. Таким образом, применение религиозно-теологических познаний (не говоря уже о теологических) в юриспруденции, изначально создает предпосылки для нарушения декларируемых принципов свободы совести.

Обратной стороной доминирования государственной идеологии является безальтернативность политической системы. Власть, проводя антиконституционную религиозную политику посредством коррумпированных отношений государства с религиозными объединениями¹⁷, трансформирует «религиозный фактор» в идеологический, который приводит к искомому результату — неограниченной власти. Соответственно, демократические процедуры смены власти, а заодно и принцип разделения властей¹⁸, призванные ограничить власть, превращаются в пустую формальность, недоразумение, которое нужно преодолеть (и преодолевается).

Поскольку «обычный» административный ресурс власти работает на пределе возможностей, а экономическая ситуация в России «стабилизировалась» на уровне «сырьевого придатка» развитых стран при подавляющей нищете и вымирании населения, то взоры политтехнологов власти естественным образом обратились к вышеупомянутому фактору. Тем более что в России он традиционно использовался для удержания власти.

Вероятно, отсюда тезис о «государствообразующей роли» православия. Поэтому и воспроизводятся на всех уровнях (включая уровень науки и образования, законотворчества, правоприменения) традиционные государственно-конфессиональные отношения и религиозная (вероисповедная) политика, самодовлеющие по отношению к Конституции РФ, гражданскому обществу и правам человека.

На основании вышеизложенного, коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями определяется как злоупотребление властью (действие или бездействие) в своих корыстных интересах или в корыстных интересах других лиц и групп, связанное с использованием публичных ресурсов, в рамках «специальных» отношений государства с религиозными объединениями. Так как системообразующим фактором является коррупция верхушечная (государственная политическая электоральная), то главной стороной является «должностное лицо», «государственный служащий».

17 Более подробно см.: Бурьянов С.А. Системная коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями. Подходы к определению понятия, форм и основных характеристик // Право и жизнь. №57 (5). 2003.; Бурьянов С.А. Системная коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями. Последствия и направления их преодоления (антикоррупционная стратегия) // Право и жизнь. №58 (6). 2003.

18 Разделение и взаимный контроль законодательной, исполнительной и судебной власти взаимосвязано и даже невозможно без разделения светской и духовной власти, т. е. государственных институтов и религиозных объединений.

Основные формы, характеристики и проявления коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями.

При определении форм и содержания необходимо различать *верхушечную* и *низовую* коррупцию. Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество, религиозных лидеров и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.). Вторая распространена на среднем и низшем уровнях, и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников, адвокатов и религиозных организаций (регистрации и т.п.)

Низовая коррупция в области отношений государства и религиозных объединений, как правило, касается уровня правоприменения и является следствием верхушечной политической государственной, сконцентрированной на уровнях законодательства и науки. Это в основном мелкая «чиновничья» коррупция при участии религиозных организаций.

Естественно, конкретных фактов взяточничества известно не очень много. Обе стороны, и вымогающий взятку чиновник, и дающий ее священнослужитель желают сохранить случившееся в тайне. Это правило, но бывают и исключения.

Эксперт в области религиозной свободы Л. Юззелл приводит случай вымогательства взятки за регистрацию религиозной организации. «В 2001 г. Московское отделение Армии Спасения вело переговоры с городскими чиновниками, ответственными за регистрацию религиозных организаций. (Наличие официальной регистрации крайне необходимо для таких действий, как аренда зданий.) Курирующий этот вопрос чиновник Владимир Жбанков сообщил полковнику Армии Спасения Кеннету Бейли, что для прохождения официальной процедуры регистрации его группе необходима более компетентная юридическая помощь. Жбанков посоветовал обратиться в некую фирму, которую он сам раньше возглавлял. Полковник Бейли отверг столь возмутительный совет — Армия Спасения вскоре оказалась втянута в длительное судебное разбирательство, и под угрозой было поставлено ее право на существование в Москве»¹⁹.

В этом же материале приводится случай дачи взятки также за регистрацию религиозной организации. «О. Саймон Стивенс, представляющий единственный в Москве приход Англиканской Церкви, имел подобную встречу со Жбанковым по поводу затянувшегося процесса регистрации прихода. В отличие от своего коллеги из Армии Спасения, англиканский священнослужитель согласился обратиться в любимую юридическую фирму чиновника. Не про-

шло и нескольких дней, как заявление прихода было принято»²⁰.

В более широком контексте чиновники реализуют дискриминационное законодательство или злоупотребляют полномочиями, пользуясь коррупциогенностью законодательства, ущемляют права конкретных религиозных объединений. Последние покупают расположение чиновников, чтобы их «не трогали».

В современной России низовая коррупция в интересах отдельных чиновников, как это ни парадоксально звучит, является фактором, несколько смягчающим дискриминационное законодательство, в значительной мере являющееся продуктом коррупции верхушечной (государственной, политической).

Так несовершенство ФЗ «О свободе совести и о религиозных объединениях» предопределяет его коррупциогенность, но, по словам Л. Юззелла: «коррупция — это игра, в которую иностранцы могут играть так же хорошо, как и русские, даже лучше — у них больше денег. Закон 1997 г. с запутанными положениями, предоставляющий светским должностным лицам возможность действовать по их усмотрению, открыл прекрасные возможности для прямого и скрытого взяточничества. В 1998 г. в Хакасии представитель Кестона несколько раз разговаривал с официальным лицом, ответственным за отношения между государством и церковью; он откровенно сказал, что его коллеги в других областях с радостью принимали взятки, например бесплатные заграничные поездки, в обмен на благосклонное отношение к иностранным миссионерам»²¹. По словам некоторых исследователей, такие же приемы повсеместно используют не только религиозные организации с управляющими центрами за рубежом, но и епархии МП, муфтияты, включая местных чиновников (в обмен на их расположение) в списки дармовых «паломников».

Характерно, что лишь когда в силу каких либо факторов интересы властных элит отходят на второй план, на первый план выступают корыстные интересы чиновников. Низовая коррупция, в виде взяточничества отдельных чиновников направлена против государства (порядка управления) и является лишь видимой частью — «верхушкой айсберга». Тем более, что питательная среда для злоупотреблений предопределена неадекватным и антиконституционным законодательством, позволяющем контролировать, использовать, а если надо, то и подавлять мировоззренческую сферу.

Верхушечная коррупция, к которой относится государственная, политическая является системообра-

20 Там же.

21 Юззелл Л. Проблема свободы религии в современной России // Религия и общество. Очерки религиозной жизни современной России. Москва — Санкт-Петербург. С. 30-31.

19 Юззелл Л. Россия: религия на поводке // www.portalcredo.ru, 10 мая 2005.

зующей, направлена против общества и сводит на нет реформы в политической и экономической сферах, ограничивая политическую конкуренцию.

В то же время, масштабная низовая коррупция также опасна, поскольку, «во-первых, создает благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, возвращает вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ»²².

В зависимости от того, кто является инициатором коррупционных отношений, коррупция бывает *активной* (властные группы, чиновники) и *пассивной* (религиозные объединения). Но иногда некоторые влиятельные и богатые религиозные организации выходят за рамки простой схемы «активный-пассивный», и пытаются навязывать свои правила, оказывая влияние на уровне законотворчества, СМИ и даже науки²³. Они участвуют в воспроизводстве коррупционной системы, на всех уровнях, фактически покупая влияние, позволяющее соблюдать свои корпоративные интересы в любых условиях (кроме полного подавления религиозной свободы) и не заинтересованы не только в свободе совести для каждого, но даже в религиозной свободе для всех религиозных объединений.

Есть некоторые основания полагать, что коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями вошла в стадию формирования коррупционных сетей — организованных групп, созданных для реализации корыстных интересов. Коррупционные сети состоят из представителей всех уровней (науки и образования, законотворчества, правоприменения, СМИ) и охватывают властные группы, государственных чиновников, законодателей, ученых, адвокатов, журналистов, конфессиональных лидеров.

К важным характеристикам коррупции в области отношений государства и религиозных объединений относятся:

Институционализация (юридическое закрепление) — изначально коррупционные явления формировались де-факто «из уст в уста», затем закреплялись юридически начиная от ведомственных актов и заканчивая федеральным законодательством.

Латентность (коррупционные деяния не получили отражения в официальной статистике) — указанные выше факторы делают ее неочевидной, особенно в рамках «исторических» отношений государства с религиозными объединениями, по инерции

22 Россия и коррупция: кто кого. Аналитический доклад. Фонд ИНДЕМ. www.indem.ru

23 Более подробно на эту тему речь пойдет в разделе, посвященном проявлениям коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями.

довлеющих над правами человека. Латентности способствует научное обоснование, институционализация, система внесения и лоббирования законопроектов, пиар-поддержка подконтрольных СМИ, отсутствие гражданского контроля, мимикрия.

Мимикрия (маскировка) — под защиту и реализацию прав человека (верующих), «специальные» отношения государства с религиозными объединениями для всеобщего блага, возрождения духовности, нравственности, семьи, «традиций», «подсознательное покаяние» власти, защиту интересов национальной безопасности и т.д.

Транснациональность — религия феномен надгосударственный, большинство религиозных объединений действуют вне границ одного государства и вовлекаются в международные коррупционные отношения. Несовершенство международно-правовых норм, основанных на старой парадигме разделения на «верующих-неверующих» предопределяет зависимость реализации прав человека от «исторических», сложившихся в конкретном государстве государственно-церковных отношений, делая их заложниками последних. Использование религии в политических целях (политическая коррупция) имеет место во всех странах, противоречит реализации прав человека, что во многом определяет существующий миропорядок и его тенденции формирования системы «глобального апартеида». Таким образом, коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями является проблемой мирового сообщества в целом.

«Торговля влиянием» — элемент системной коррупции, во многом обусловленный некой приватизацией данной сферы отношений, превращения ее в особый сектор чиновничье-адвокатского бизнеса, предполагающий огораживание территории от «конкурентов» (недобросовестную конкуренцию), закулисные интриги и т. д. Торговля влиянием связана с формированием коррупционного сообщества замыкающего на себя интересы и связанного со всеми субъектами отношений в данной области на всех ее уровнях, т. е. науки, законотворчества и правоприменения.

В итоге выявлены следующие формы коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями:

- политическая;
- государственная;
- верховая;
- низовая;
- активная;
- пассивная;
- «торговля влиянием».

Коррупцию в области отношений государства с религиозными объединениями можно охарактеризовать как:

- системную;
- сетевую;
- многоуровневую;
- политическую;
- электоральную;
- государственную;
- институционализированную;
- латентную;
- мимикрирующую;
- транснациональную.

Системность коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями связана с тем, что она проявляет себя на всех уровнях, определяющих состояние реализации свободы совести и государственно-конфессиональных отношений:

- науки и образования;
- законотворчества;
- правоприменения;
- СМИ.

При этом, следует особо подчеркнуть, что уровень науки и образования является системообразующим по отношению к уровню законотворчества, а они оба определяют ситуацию в области правоприменения. Соответственно, средства массовой информации оказывают влияние на всех упомянутых уровнях.

Проявления системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями на уровне науки и образования связаны:

- а) с заказами власти по научному обоснованию государственной религиозной (конфессиональной) политики и государственно-конфессиональных отношений;
- б) с необходимостью и соответствующим заказом со стороны религиозных организаций, связанным с доказательством «религиозного» статуса, приобретением положительного имиджа в глазах власти, усилением влияния на отношения государства с религиозными объединениями и т.п.;
- в) с клерикальной идеологизацией светской науки и государственной системы образования в интересах власти и конфессиональной бюрократии.

Главным объектом обоснования являются сами «специальные» государственно-конфессиональные отношения и религиозная (вероисповедная) политика в качестве самодостаточных по отношению к правам человека и Конституции РФ. Кроме того, периодически властью дается заказ на обоснование отдельных терминов, с целью их интеграции в систему права. Впрочем, научная легитимизация терминов имеет к религиозной политике самое непосредственное отношение.

Прежде всего, в сфере коррупционных отношений оказывается религиозоведческая наука, как следствие оказывающая огромное влияние на реализацию прав человека в области свободы сове-

сти (ст. 28 Конституции РФ), конституционных принципов, составляющих основу строя (таких как светскость государства и равенство религиозных объединений (ст. 14), и косвенно — на реализацию принципа идеологического многообразия (п. 1 ст. 13).

Влиятельность религиозоведения в правовой сфере связана с неразвитостью декларируемых конституционных принципов в области свободы совести — они сначала подменяются свободой вероисповеданий, а затем ставятся в зависимость от исторически сложившихся государственно-конфессиональных отношений и реальной, формируемой по усмотрению власти, государственной вероисповедной (конфессиональной) политики.

В результате, огромная роль в решении правовых вопросов в области свободы совести отводится религиозоведению. Это касается как общетеоретических вопросов, так и практических, например — религиозоведческая экспертиза, о которой речь пойдет позже.

Кроме того, в России в данной области доминируют государственные и конфессионально ориентированные структуры, с которыми сотрудничают некоторые религиозоведы.

Дело не ограничивается написанием книг и статей по заказу религиозных организаций (в этом нет ничего плохого, если материалы носят объективный характер). Религиоведы привлекаются для формирования благоприятного имиджа религиозной организации в глазах госчиновников, если не для обоснования того, что организация есть религиозная, а также решения текущих проблем. Наибольшую цену имеют соответствующие «научные» конференции, на которых «солидные» религиозные организации устанавливают «дружбу» с чиновниками, ведающими религиозными делами.

В то же время, само состояние религиозоведения как науки можно охарактеризовать, в лучшем случае как неопределенное. «Сейчас идут напряженные поиски философской парадигмы, способной объединить усилия представителей разных подходов к изучению религии и дать некую перспективу религиозоведческим исследованиям... Еще одной чертой современного религиозоведения является повышенное внимание к уточнению религиозоведческой терминологии и упорядочению многочисленных определений религии... Очень многие понятия, образы, символы, ритуалы «мертвых» и «живых» религий не описываются при помощи сложившегося в современном религиозоведении категориально-понятийного аппарата. Например, христианские понятия греха и спасения, которые широко используются в религиозоведении, явно неприменимы к анализу восточных религий, ибо буддийские дуккха и нирвана неэквивалентны представлениям христианской сотериологии, а религиозоведческое

понятие «секуляризация» не работает в мире ислама или индуизма»²⁴.

По словам академика Л.Н. Митрохина «наука о религии находится на распутье, барахтаясь в двух противоположных потоках. С одной стороны, это слегка осовремененные теологические соображения, подкрепляемые ссылками на выдающихся мыслителей ранга Владимира Соловьева и Павла Флоренского. С другой — невольно или намеренно воспроизводятся расхожие штампы прежних времен. Даже серьезные авторы отождествляют «атеизм», который сформировался в мировой культуре как символ вольнодумия, свободомыслия, скептицизма, вольного человеческого духа, с большевистским, или «воинствующим», безбожием»²⁵.

Так как «религиоведение сегодня не представляет собой точной науки, характеризующейся единством и располагающей строгими и общепринятыми принципами, изобилует множеством школ, многие из которых трактуют одни и те же феномены диаметрально противоположным образом и не скрывают своей конфессиональной или идеологической ангажированности»²⁶, то применение религиоведческих познаний в юриспруденции, не говоря уже о теологических, несет в себе значительный коррупциогенный потенциал и изначально создает предпосылки для нарушения декларируемых принципов свободы совести.

Но самая главная проблема религиоведения относительно свободы совести и отношений государства с религиозными объединениями — проблема понятийного аппарата. Это, прежде всего проблема определения «религии». По словам Э. Фромма «понятие религия ассоциируется с некой системой, в центре которой находится бог и сверхъестественные силы. Поэтому становится сомнительным, могут ли религии без бога, такие, как буддизм, даосизм, конфуцианство, называться религиями. Такие светские системы, как современный авторитаризм, вообще не называют религиями, хотя психологически они заслуживают такого названия. У нас просто нет слова для обозначения религии как феномена, которое не было бы связано с каким-то специфическим типом религии и не несло бы на себе ее отпечатка»²⁷.

Но правового определения религии нет, и создать его не возможно. Кроме того, такие термины как

«секта», «традиционная религия» используются в религиоведении, но неприемлемы в юриспруденции.

В этой связи возникает вопрос о принципиальной возможности влияния религиоведения в правовой сфере и о границах этого влияния. Иными словами, нужен ответ на вопрос возможно ли правовое религиоведение?

Дело в том, что множественность толкования предполагает коррупциогенность, а при доминировании интересов власти и конфессиональной бюрократии (политических и экономических соответственно) предопределяет нарушения прав человека в области свободы совести и системную коррупцию в отношениях государства с религиозными объединениями.

Таким образом, проявления коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями связаны с идеологизацией и конфессионализацией религиоведения.

Идеологизация предполагает привлечение религиоведов для выполнения заказов власти по обоснованию самодовлеющей вероисповедной политики и реализации политических проектов, в рамках избирательных технологий. Имели место следующие «госзаказы»: обоснование введения термина «традиционная религиозная организация» в правовой оборот посредством концепции государственно-конфессиональных отношений, обоснование терминов «религиозный экстремизм» и «духовная безопасность». Кроме кафедры религиоведения РАГС, упомянутым обоснованием занимаются Военный университет и ряд «силовых» вузов.

Конфессионализация предполагает, как уже отмечалось, привлечение религиоведов для обслуживания богатых религиозных организаций, а также решения возникающих проблем в русле «дружбы» с чиновниками. Некоторые эксперты в кулуарах говорят, что российское религиоведение в значительной части подконтрольно конфессионально ориентированным структурам.

Крайне остра проблема религиоведческого общества в контексте научного обмена. Увы, научный обмен далеко не всегда адекватен. Более того, в последние годы появились некоторые основания утверждать о завершении формирования феномена «латексного религиоведения».

Например, упомянутые явления нашли отражение в результатах работы II Российской научно-практической конференции «Религия в изменяющейся России», прошедшей 11-12 мая 2004 года в Перми. Конференция была организована Администрацией Перми и области совместно с Пермским научным центром Российской Академии наук, Институтом философии Российской Академии наук, Российской академией государственной службы, Российским объединением исследователей религии

24 Красников А.Н. Тенденции современного религиоведения // Свобода совести в правовом государстве: юридический и информационный аспекты. Материалы семинара. М. 2000. С. 97.

25 См.: НГ-Религии. 20 ноября 2002.

26 Тихонравов Ю.В. Судебное религиоведение. М. 1998. С. 204.

27 Фромм Э. Психоанализ и религия // Иметь или быть? М. 1990. С. 236.

и Пермским государственным техническим университетом, при поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект 04-03-14062).

В частности, в рекомендациях конференции, принятых 12 мая 2004 года говорится, что «реальное обеспечение свободы вероисповеданий в Российской Федерации позволило религии стать одним из важных факторов духовного возрождения Отечества..., а нормы толерантности продолжают внедряться в этно-конфессиональную сферу».

Среди насущных проблем, требующих углубленной теоретической разработки, конференция указывает «на отсутствие в стране научно-обоснованной концепции государственно-конфессиональных отношений, определяющей основы деятельности органов власти по последовательной практической реализации законодательства и перспективе его дальнейшего совершенствования».

От имени ученых и общественности конференция обращается к Президенту РФ В. В. Путину «с просьбой о создании Федерального органа (при Администрации Президента РФ либо же при Правительстве РФ), ведающего вопросами государственно-конфессиональных отношений и обеспечивающего единую линию в соблюдении и применении конституционных принципов свободы совести. Отсутствие такого Федерального органа порождает на местах и в деятельности отдельных ведомств разночтения и даже произвол в толковании и применении законоположений о свободе совести».

Уважаемое сообщество не замечает кризис реализации свободы совести и вытекающий из него рост ксенофобии и нетерпимости, но стоит на страже интересов власти. Очевидно, что специальный орган «ведающий» религиозными делами, в случае его создания, станет послушным политическим инструментом в руках власти, а разработка концепции государственно-конфессиональных отношений изначально подразумевает подавляющий приоритет упомянутых отношений по отношению к принципу свободы совести. Но пока послушным инструментом является религиозоведческое сообщество.

В целом, идеологизация (в интересах власти) и конфессионализация (в интересах определенных религиозных организаций) вместе с религиозоведением образует некий треугольник, в котором постоянно «пропадают» люди — религиозоведы.

Сложившаяся система оказывает свое деструктивное влияние не только напрямую, но и опосредованно. Некоторые ученые воспроизводят некорректные принципы и понятийный аппарат, в силу того, что они являются «устоявшимися» в науке усилиями их идеологизированных и конфессионально ориентированных коллег.

Влияние юридической науки на область отношений государства с религиозными объединениями не столь значительно, как религиозоведения, но все же имеет место быть. Да и проблемы обеих наук имеют общие корни.

Проявления коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями на уровне науки и образования обусловлены:

- неадекватной научной разработанности проблематики свободы совести;
- методологическими и методическими проблемами религиозоведческой и юридической наук;
- проблемами научного сообщества;
- деструктивным влиянием официальных научных структур, слепо выполняющих идеологический госзаказ власти;
- деструктивным влиянием конфессионально ориентированных структур, позиционирующих себя как научно-исследовательские;
- наличием коррупционных сетевых сообществ;
- конформизмом отдельных ученых, желающих встроиться в существующую коррупционную систему;
- отсутствием гражданского контроля со стороны правозащитных структур.

Более подробно проблема проявлений коррупции на уровнях науки и образования, законотворчества, правоприменения, СМИ рассмотрена в специальной главе.

Наиболее цинично и антиконституционно системная коррупция в отношениях государства с религиозными объединениями проявляет себя в форме клерикальной идеологизации органов власти и государственного управления, «силовых» структур, государственной системы образования.

Следует отметить, что начиналась клерикальная идеологизация государства с религиозного возрождения РПЦ, которая понесла колоссальные потери в период коммунистических репрессий, и многих других конфессий, пострадавших, пожалуй, не меньше и выживших ценой страданий и жертв многих поколений верующих.

И сформировалась клерикальная идеология не сразу. Вот как описывает ее формирование в Вооруженных силах известный специалист в области государственно-религиозных и военно-религиозных отношений С.А. Мозговой. «Поначалу руководство вооруженных сил и органы воспитательной работы в условиях департизации и деполитизации армии осуществляли поиск новых форм и методов работы, искренне желая «обогатить духовный мир защитника отечества». В 1992 году был издан приказ министра обороны РФ «Об организации воспитания личного состава Вооруженных сил Российской Федерации», который требовал: «В интересах воспитания личного состава поддержать и

укреплять связи с <...> религиозными конфессиями с учетом отношения к религии личного состава и специфики воинской службы...». В свою очередь представители различных конфессий в этот период стали проявлять заметную активность, стремясь распространить свое влияние в армии. Это проявилось в участившихся контактах религиозных деятелей с командованием частей, оказании гуманитарной помощи военнослужащим, восстановлении совместными усилиями исторических памятников. Тогда же стали создаваться новые общественные организации и клубы военнослужащих: Ассоциация христиан-военнослужащих «Вера и мужество» (Москва), «Офицерский христианский союз» при Чесменской церкви (Санкт-Петербург), «Движение за духовное возрождение армии» (Москва) и др. Они провозгласили своими целями возрождение религиозных традиций среди военнослужащих. Так «Движение за духовное возрождение армии» предложило проводить пропаганду религиозного мировоззрения среди военнослужащих за счет государства и с этой целью сократить на 50 процентов число офицеров воспитательных структур, создать воинские органы духовного (религиозного) управления, ввести должность советника министра обороны по связям с религиозными объединениями (генерал-лейтенанта), возродить институт военного духовенства, принять «Духовный устав межконфессиональной духовной службы»...»²⁸.

Кроме того, «в духовной сфере с религией, особенно с «традиционными» конфессиями, государство и общество стало связывать поиски национальной идеи, на которую возлагалась надежда по выходу из глубокого, системного кризиса. Это способствовало изменению религиозной ситуации, росту числа организаций и людей, относящих себя к верующим. Так, Русская православная церковь в 1992 г. насчитывала 2880 зарегистрированных организаций, в 1993 г. их стало 4566, в 1997 г. — 7195, в 2000 г. — 9236. Те же тенденции наблюдаются и в исламе: на 1 января 1992 г. было 1216 мусульманских организаций, в 2000 г. их стало 3098. Особенно быстрыми темпами росло количество новых религиозных движений, прежде всего объединений Свидетелей Иеговы (с 1 в 1992 г. до 305 — в 2000 г.), харизматических церквей (в 1992 г. их было 13, в 2000 г. стало 150). Если говорить об общем количестве зарегистрированных религиозных организаций, то их по состоянию на 31 декабря 2000 г. составляет 20215. Из них около 11 тыс. приходится на Русскую православную церковь, 3048 — мусульманских организаций, 278 — старообрядческих, 258 — римско-католических, 197 — иудейских, 195 — буддистских. Приверженцы этих и иных из 58 заре-

гистрированных деноминаций появились и в Вооруженных Силах России»²⁹.

Однако инициатива в деле религиозного возрождения была перехвачена властью, унаследовавшей опыт утилитарно-потребительского использования религии. Начатое «снизу» религиозное возрождение, направляясь «сверху» стало трансформироваться в «ползучую клерикализацию», все больше принимая циничные формы клерикальной идеологии.

Последствия системной коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями.

Среди деструктивных политических, экономических и социальных последствий системной коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями, наиболее опасными представляются следующие:

— способствование использованию религии в политических целях и как следствие значительное деструктивное влияние на процессы мирового развития;

— способствование доминированию деструктивного тупикового сценария глобализации («глобального апартеида»), подразумевающего процветание только для «золотого миллиарда» при игнорировании интересов остальной части человечества;

— смещение целей политики от развития к обеспечению властвования олигархических группировок;

— перерождение государственных органов в корыстно-бюрократические структуры с целью преступной эксплуатации гражданского общества;

— отвлечение колоссальных средств от целей общественного развития;

— стимулирование перераспределения средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения;

— перерождение государства в авторитарное и тоталитарное;

— угроза экономической и политической изоляции России;

— стимулирование сакрализации (освящения) власти, в том числе и в форме клерикализации органов власти и государственного управления, «силовых» структур, системы государственного образования, культуры;

— снижение политической конкуренции;

— способствование криминализации власти;

— разложение демократических институтов и крушения нарождающейся демократии;

— дискредитация права, как инструмента регулирования жизни государства и общества;

28 Мозговой С.А. Силовики благочестия // Отечественные записки. №1. 2003. С. 74.

29 Мозговой С.А. Клерикализация российской армии: опасные тенденции // Светский союз. 2001. С. 90.

— нарушения прав человека (в том числе в области свободы совести);

— стимулирование нетерпимости, ксенофобии, национализма;

— способствование религиозной ксенофобии, нетерпимости, дискриминации и насилия на их почве;

— сведение «на нет» усилий по формированию толерантности в обществе;

— нарушение конституционных принципов составляющих основу конституционного строя: свободы совести (ст. 28), светскости государства и равенства религиозных объединений перед законом (ст. 14), равенства прав и свобод гражданина независимо от отношения к религии, убеждений (ст. 19), идеологического многообразия (ст. 13);

— в общественном сознании формируется негативный образ «не основных» религиозных объединений (и особенно «новых»), что способствует усилению этноконфессиональной напряженности, расслоению людей по мировоззренческим основаниям;

— расслоение между религиозными организациями;

— расслоение внутри религиозных организаций;

— снижение роли религиозных объединений как институтов гражданского общества, способности выполнять свое предназначение в обществе (в том числе социальное служение);

— стимулирование сепаратизма, чреватого распадом федеральной системы.

Главным фактором, определяющим опасность последствий системной коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями, является неэффективность власти. Нарушения прав человека, экономические, социальные и др. деструктивные последствия являются в очень значительной мере продуктом деградации власти.

Негативные последствия коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями не ограничиваются причинением ущерба внутригосударственным интересам, но могут иметь серьезное международное значение, особенно в контексте глобализации. Указанная проблематика нуждается в серьезных исследованиях, но отдельные аспекты представляется возможным и необходимым затронуть.

Коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями, нося транснациональный характер, способствует использованию религии в политических целях и оказывает значительное деструктивное влияние на процессы мирового развития.

Религиозные объединения являются объектом политических интересов со стороны власти, не только в России, но и во многих государствах мира. Это приводит не только к нарушению прав религиозных меньшинств, размыву целого ряда демократических

принципов, подавлению свободы мировоззренческого выбора, но, и вероятно, к упущению шанса отдельными государствами и мировым сообществом в полной мере использовать возможности глобализации и найти достойный ответ ее вызовам.

Проблема терроризма заслуживает отдельного упоминания. Международный терроризм — явление во многом порожденное тенденциями монополизации власти, как на глобальном, так и на национальных уровнях. Использование религии в политических целях, сакрализация власти и клерикализация государства формирует некое поле единомыслия, на котором основана неограниченная власть, которая воспроизводит «изгоев» и провоцирует на себя реакцию, в том числе в такой крайней форме как терроризм. Сама неограниченная власть сродни терроризму — его катализатор. Она так же аморальна, криминальна и преступна как и терроризм, ибо монополия на власть оснастила его мотивом, основанным на безысходности и отчаянии. В реалиях XXI века использование религии в политических целях, сакрализация власти, основанные на коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями также аморальна и преступна, потому что служит превращению демократических выборов в фарс и воспроизводству авторитаризма.

Взаимосвязанный, взаимозависимый характер современного мира выступает как противоречие между объективной необходимостью и субъективной неготовностью различных государств, народов и регионов сотрудничать друг с другом в силу имеющихся цивилизационных, этноконфессиональных, идеологических барьеров.

Несмотря на то, что современная политическая система на базе национальных государств в значительной мере становится анахронизмом, не успевающим отвечать вызовам времени, именно национальные государства объективно являются отправной точкой для формирования единой мировой системы, призванной на новом уровне решать глобальные проблемы, стоящие перед человечеством.

В указанном контексте наиболее остро встает вопрос формирования правовых механизмов преодоления этноконфессиональных факторов, противоречащих глобальным тенденциям. В решении этой проблемы особую роль играет необходимость формирования эффективного правового механизма для реализации права каждого индивида на свободу совести в качестве средства защиты человека и общества от идеологического господства любых доктрин и структур, важнейшего фактора преодоления этноконфессиональных разделительных принципов, являющихся основой существования традиционных политических структур.

Сегодня реализация права на свободу совести — одно из важнейших условий формирования полити-

ческого руководства национальных государств, способного эффективно осуществлять интеграцию в мировое сообщество. Реальное обеспечение свободы совести будет определять как саму возможность интеграции, так и принципы, на которых она будет базироваться. Равноправия и партнерства или доминирования «великих держав» основанного на силе и гегемонии. Достойной жизни для каждого человека планеты или только для некоего «золотого миллиарда».

Системная коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями, препятствует реализации свободы совести, способствует использованию религии в качестве инструмента политики, а значит определяет существующий миропорядок и его тенденции формирования системы «глобального апартеида». Если религию и политику не удастся разграничить, то столкновение цивилизаций вполне вероятно.

Оправдывать исторически сложившиеся государственно-конфессиональные отношения с элементами государственных конфессиональных предпочтений, не смотря на конституционные принципы светскости государства и равенства религиозных объединений (а фактически системную коррупцию в области отношений государства с религиозными объединениями), позволяет наличие в некоторых демократических государствах «лукавой» переходной модели вышеупомянутых отношений (ее еще называют кооперационной или нейтралитета). Эти модели конфессиональных предпочтений позволяют в очень значительной мере использовать конфессии в политических целях, что отнюдь не прибавляет легитимности демократическим процедурам смены власти и вследствие чего, Европа была, и остается театром политических войн, с ярко выраженным этноконфессиональным характером (Ольстер, Балканы и др.).

Таким образом, системная коррупция в области отношений государства с религиозными объединениями является проблемой мирового сообщества в целом. Эта тема, безусловно, требует серьезных исследований на международном уровне, но предварительный вывод таков: союз религии и политики ведет к вырождению первой в идеологию, а второй в коррупцию и фактически губят человеческую цивилизацию.

Заключительная часть.

Пришло время подвести итоги нашего исследования. Коррупция оказывает значительное деструктивное влияние на состояние «демократического транзита» России со всеми вытекающими отсюда политическими, социально-экономическими и иными последствиями. Соответственно, системная коррупция в отношениях государства с религиозными объединениями, и особенно ее элитно-властная состав-

ляющая, является системообразующим фактором общей коррупции, поскольку разрушает демократические механизмы воспроизводства и осуществления власти.

В то же время современная Россия в основном унаследовала советский опыт, когда долгие годы отрицался термин, понятие, само явление коррупции. Что касаясь разработки проблемы коррупции применительно к области отношений государства с религиозными объединениями, то она является сложной вдвойне, что связано с целым рядом исторических, правовых, политических факторов.

Исторически в России отношения государства с религиозными организациями всецело и всегда подчинялись текущим потребностям господствующей идеологии, характеризовались прагматичным использованием последних в политических целях. Таким образом, сакрализация (освящение) власти является «традиционной» исторической особенностью России.

Не является исключением и нынешняя российская власть. Реальная политика современной российской власти недвусмысленно показывает, что она является «достойным» продолжателем традиций использования конфессий для удержания власти на сей раз под флагом «возрождения традиционной духовности», что неизбежно ведет к ограничению и контролю мировоззренческой сферы, отходу от демократических принципов в области прав человека. Разница лишь в том, что сегодня эти явления противоречат Конституции РФ и должны квалифицироваться как коррупционные.

Проблематика отношений государства с религиозными объединениями так же является слабо разработанной, и отнюдь не только в России. Многие коррупционные явления (законодательно закрепленные конфессиональные предпочтения, самодовлеющая государственная вероисповедная политика, контроль и использование религии в политических целях и т.п.) являются в значительной мере легитимными и в теории (на уровне различных моделей государственно-конфессиональных отношений), и в практике большинства государств. Нелишне напомнить, что гарантии реализации свободы совести, вероисповедания и убеждений на международном уровне так же отсутствуют.

Тем не менее, в данном исследовании автор рискнул объединить как минимум два крайне сложных проблемных блока.

Системность коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями определяется тем, что она проявляет себя на всех уровнях, определяющих состояние реализации свободы совести и государственно-конфессиональных отношений: науки и образования, законодательства и законотворчества, правоприменения, СМИ.

Проявления системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями предопределены: заказами власти по научному обоснованию государственной религиозной (конфессиональной) политики и государственно-конфессиональных отношений; необходимостью и соответствующим заказом со стороны религиозных организаций, связанным с доказательством «религиозного» статуса, приобретением положительного имиджа в глазах власти, усилением влияния на отношения государства с религиозными объединениями и т.п.; с клерикальной идеологизацией науки и государственной системы образования в интересах власти и конфессиональной бюрократии.

На уровне науки и образования проявления коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями обусловлены: неадекватной научной разработанности проблематики свободы совести; методологическими и методическими проблемами религиозоведческой и юридической наук; проблемами научного сообщества; деструктивным влиянием официальных научных структур, слепо выполняющих идеологический госзаказ власти; деструктивным влиянием конфессионально ориентированных структур, позиционирующих себя как научно-исследовательские; наличием коррупционных сетевых сообществ; конформизмом отдельных ученых, желающих встроиться в существующую коррупционную систему; отсутствием общественного контроля.

Проявления системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями на уровне законотворчества связаны с законодательным закреплением антиконституционных тенденций в данной области и с клерикальной идеологизацией законодательной ветви власти.

Соответственно ситуация в сфере правоприменения законодательства о свободе совести в значительной мере предопределена коррупциогенностью его норм, предполагающих возможность двойственного и множественного толкования.

Что касается проявлений коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями в СМИ, то они связаны с пиар-поддержкой религиозной политики власти. Анализ деятельности государственных и подконтрольных власти средств массовой информации в сфере отношений государства с религиозными объединениями показал, что разжигание религиозной розни является их «визитной карточкой».

Таким образом, следует особо подчеркнуть, что уровень науки и образования является системообразующим по отношению к уровню законотворчества, а они оба предопределяют ситуацию в области правоприменения.

Наиболее циничным проявлением коррупции в отношениях государства с религиозными объедине-

ниями является клерикальная идеологизация государства — нарушение принципа мировоззренческого нейтралитета государства, выражающиеся в сращивании институтов государства с одной из конфессий, доктринальные установки которой используются в качестве государственной идеологии.

Это новое понятие, введенное автором для уточнения характера отношений современного Российского государства с религиозными объединениями. Клерикальная идеологизация России ведет к нарушению принципов свободы совести (ст. 28), противоречит таким основам конституционного строя как светскость государства и равенство религиозных объединений (ст. 14), идеологическое многообразие (ст. 13). Обострение клерикальной идеологизации, как правило, связано с приближением федерального избирательного цикла и несет значительную идеологическую нагрузку.

В Российской Федерации клерикальная идеологизация государства коснулась органов власти и государственного управления, силовых структур, государственной системы образования. Это неизбежно ведет к размыванию демократического принципа разделения властей со всеми вытекающими последствиями, среди которых самыми очевидными являются способствование политической коррупции и растрата государственных ресурсов.

Крайне опасным представляется «социальное партнерство» силовых ведомств государства с некоторыми религиозными организациями. Анализ этого взаимодействия показывает, что оно нередко способствует созданию и воспроизводству атмосферы ксенофобии, нетерпимости, разобщения по мировоззренческому признаку, препятствуют установлению толерантности, демократизации воинских коллективов и правоохранительных органов, осуществлению военной реформы, и, как следствие, строительству правового государства и формированию гражданского общества в России.

Анализ истории, современного состояния и доминирующих тенденций в области отношений государства с религиозными объединениями позволил выявить основные предпосылки и причины коррупции в данной сфере: интересы власти и конфессиональной бюрократии; крайне слабая научная разработанность проблематики свободы совести и отношений государства с религиозными объединениями (применение некорректных принципов и понятийного аппарата, предопределяющих появление в законодательных актах неопределенных, полунеопределенных норм или норм, допускающих множественное толкование — ограничения и льготы фактически по усмотрению чиновников, система эксклюзивных прав (льгот) для религиозных организаций, выделенных из иных общественных объединений); авторитарные традиции и соответствующая психоло-

гия власти, конфессиональной бюрократии, обыденного сознания; закрытость (непрозрачность) отношений государства с религиозными объединениями и вследствие этого отсутствие контроля со стороны гражданского общества.

Фундаментальная причина коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями (а значит и кризиса реализации свободы совести) в переходный период заключается в несоответствии между эпохой интернационализации прав человека, в интересах реализации которых должен функционировать государственный организм (в т. ч. отношения с религиозными объединениями), и старыми, «исторически» самодовлеющими отношениями государства с религиозными объединениями.

Фактически государственно-церковные отношения, унаследованные из прошлого, продолжают жить своей, противоречащей интересам современного правового государства и гражданского общества жизнью, а права человека остаются красивой декларацией.

В контексте новой эпохи то, что исторически считалось «симфонией», сегодня — коррупция, а то, что раньше было основой политико-правового режима, сегодня — угроза конституционному строю и гражданскому обществу.

Системная коррупция в отношениях государства с религиозными объединениями имеет колоссальные многогранные негативные последствия как для демократического развития России, так и в мировом масштабе. Эти последствия затрагивают многие сферы: от политической до социально-экономической.

Для Российской Федерации непосредственные последствия коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями таковы: подрыв основ конституционного строя, подавление свободы мировоззренческого выбора, в результате чего государство в целом перерождается в авторитарное и тоталитарное.

Системная коррупция в рассматриваемой области, взаимосвязанная с контролем и подавлением мировоззренческой сферы, — положительный тест на безграничную концентрацию власти. Она (особенно ее политическая государственная составляющая) — системообразующий фактор системного кризиса Российского государства, криминализации власти вообще и коррупционной системы в частности. Представляя угрозу демократическим механизмам осуществления власти, коррупция превращается в проблему, угрожающую национальной безопасности страны: стимулирует расслоение по мировоззренческим признакам, сепаратизм, вооруженные конфликты, распад федеративной системы.

Одним из серьезнейших последствий системной коррупции, с которым столкнулась сегодня Россия,

являются массовые нарушения прав человека, рост религиозной ксенофобии, нетерпимости и насилия на их почве. А так как религиозный и этнический факторы пересекаются, а нередко очень тесно связаны, то рост этнической нетерпимости так же можно отнести на счет коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями.

По результатам исследования определены подходы к выработке антикоррупционной стратегии в области отношений государства с религиозными объединениями на основе комплексного междисциплинарного системного подхода.

Общим знаменателем является осознание необходимости борьбы с коррупцией в верхних эшелонах власти как с явлением (при доминировании превентивных подходов), а стратегические приоритеты предполагают создание эффективной системы юридических обязанностей и ответственности власти на основе реформирования ее институтов.

Важным приоритетом является необходимость научно-теоретической и методологической разработки проблематики свободы совести, светскости государства и отношений государства с религиозными объединениями на основе новой парадигмы, в качестве базы для совершенствования нормативно-правовой базы законодательства и правоприменительной практики.

Необходимыми условиями изменения ситуации к лучшему является мониторинг, общественный контроль, прозрачность, публичность, информированность общественности относительно области отношений государства с религиозными объединениями.

Данное исследование является шагом в направлении реализации антикоррупционной стратегии, направленным на информирование общественности относительно системной коррупции в отношениях государства с религиозными объединениями, а так же содержит научно-теоретические и методологические подходы в области проблематики свободы совести, светскости государства и отношений государства с религиозными объединениями. Автор надеется, что постановка и подходы окажутся адекватными, и помогут сдвинуть проблему реализации свободы совести каждому с «мертвой точки».

Без преодоления системной коррупции и ее последствий невозможен свободный мировоззренческий выбор, а значит и свободный политический выбор, а значит и правовая демократия, реализация прав человека, позитивная интеграция и решение глобальных проблем человеческой цивилизации.

Хотелось бы закончить статью на оптимистической ноте. Но, увы. Очевидно, что реализация антикоррупционных мер, если таковые будут приняты к

масштабной реализации, неизбежно встретит противодействие со стороны властных групп, а возможно и других субъектов коррупционных отношений, не желающих терять влияние и доходы.

Слова директора Московского исследовательского центра по проблемам организованной преступности и коррупции, заведующего сектором уголовного права и криминологии В.В. Лунеева в полной мере относятся к проблеме системной коррупции в области отношений государства с религиозными объединениями: «для нашей страны, где «власть-деньги-власть-собственность» завязаны в один порочный узел, политическая коррупция имеет чрезвычайную актуальность и опасность. Однако наша правящая политическая и экономическая элита пока озабочена не борьбой с этим всеразрушающим явлением, а изобретением все новых и новых изощренных коррупционных технологий, используемых для достижения политических целей»³⁰.

30 Тогонидзе Н.В. Политическая коррупция в России (Материалы «круглого стола») // Государство и право. №3. 2003. С.105.

НЕКОТОРЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ
КАК СИСТЕМНЫМ
ЯВЛЕНИЕМ

КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРИОРИТЕННЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

В. Я. НАСТЮК

профессор кафедры административного права
Национальной юридической академии Украины
имени Ярослава Мудрого

В. В. БЕЛЕВЦЕВА

старший научный сотрудник Научной лаборатории проблем противодействия преступности в сфере государственной безопасности Национальной юридической академии Украины имени Ярослава Мудрого

Коррупция является одной из самых актуальных социальных проблем современности. Некоторые исследователи вообще считают, что коррупция стала основной политической проблемой начала XXI века. При любых подходах и оценках однозначно одно — коррупция является проблемой, решение которой для многих стран является чрезвычайно актуальным делом. Это в полной мере касается Украины, высокий уровень коррумпированности которой признан ее политическим руководством, законодательным органом, отечественными и зарубежными аналитиками, соответствующими международными институтами.

Коррупция в современных условиях стала фактором, который реально угрожает национальной безопасности и конституционному строю Украины. Это явление негативно влияет на разные стороны общественной жизни: экономику, политику, управление, социальную и правовую сферы, общественное сознание, международные отношения. Коррумпированные отношения все больше вытесняют правовые, этические отношения между людьми, из аномалии постепенно превращаются в норму поведения.

Как правильно отмечали М. Левин и Г. Сатаров, «коррупция проявляется там, где есть власть, т. е. право принимать решения и распоряжаться ресурсами. Это могут быть бюджетные средства, государственные заказы или льготы либо, наоборот, — штрафы, запреты, те или иные наказания. К властным ресурсам относятся право разрешения или запрета, право принять решение или уклониться от него. Не следует полагать, что речь идет только о государственной власти. Должностное лицо в фирме или общественной организации также обладает властью и возможностью распоряжаться ресурсами. Значит, и здесь есть возможность для коррупции» [1]. С этой точки зрения интерес представляет позиция экспертов Всемирного банка, которые полагают, что волна коррупции захлестывает общество тог-

да, когда и государственные чиновники, и частные субъекты хозяйственной деятельности получают возможность обогащаться без особого риска. Именно такая ситуация складывается в странах с переходной экономикой. Традиционные формы контроля ослабевают прежде, чем начинают действовать новые правовые ограничения. Кроме того, государство по-прежнему владеет огромным богатством — предприятиями, недвижимостью, природными ресурсами и сохраняет за собой регулирующую функцию, даже, несмотря на легализацию частной собственности, предпринимательство и капитала. Нечетко сформулированные правила, чрезмерное регулирование и повсеместный контроль дают должностным лицам исключительную власть, создают широкие возможности для взяточничества и присвоения принадлежащих обществу материальных ценностей. Незрелость в некоторых странах гражданского общества — политических партий, общественных организаций, групп, представляющих различные интересы, означает, что столь важная сила, уравнивающая государственную власть, практически отсутствует [2]. Обладание административной властью представляет широкие возможности для злоупотребления ею, будь то в форме протекционизма, незаконного приобретения различных социальных благ и разного рода привилегий, коррупции и т. д. это вытекает из самой сущности административной власти, характеризующейся анонимностью, безличностью, огромным влиянием почти во всех областях общественной жизни, зачастую сращиванием с экономической властью, обладанием информацией по самым животрепещущим проблемам, стоящим перед обществом, арсеналом принудительных средств. Оно происходит в форме злоупотребления при распределении и перераспределении ресурсов, использования каналов связи между субъектами, представляющими «официальную» государственную экономику, и субъектами «нелегальной» частной эконо-

мики, пренебрежения субъектами частного капитала морально-этическими и юридическими нормами общества, лжегосударственной деятельности частного капитала, использования неликвидных фондов, хищнической аренды, системы перекупок, контрабанды, валютных операций, уклонения от налогов и т. д. Не без помощи ответственных чиновников частный капитал активно использовал также либерализацию цен, ваучерную приватизацию, махинации в банковской сети.

Соблазн коррупции особенно велик на фоне низкой заработной платы. Поэтому, побудительным мотивом значительного числа чиновников оставаться на государственной службе в существенной мере является возможность злоупотреблять своим служебным положением. Несмотря на периодически принимаемые меры по борьбе с коррупцией, риск, сопряженный с должностными правонарушениями, несопоставим с теми материальными преимуществами, которые приобретает чиновник в результате своих противоправных действий. Естественно, с увеличением заработной платы государственных служащих взяточничество может в определенной степени утратить свою привлекательность и масштабы. Однако следует отметить, что коррупция и другие противоправные действия определяются не только величиной заработной платы и боязнью потерять ее как основной источник доходов в случае увольнения, но и всей системой экономических и социальных гарантий, которыми располагает данный чиновник в настоящее время и будет располагать при уходе на пенсию. Иначе говоря, экономический риск чиновника должен быть связан не только с потерей стабильной заработной платы, но и с риском утраты социальных гарантий в настоящем и будущем, т. е. аннулированием (как это имеет место в ФРГ) тех взносов, которые осуществляет государство во всевозможные (пенсионные, страховые и др.) фонды. В результате чиновник, уволенный с государственной службы, снова оказывается на старте своей трудовой деятельности, т. е. с нулевыми показателями на своих пенсионных, страховых и прочих социальных счетах. В таких условиях брать взятки становится не только сомнительным, но и экономически невыгодным делом. Очень часто лоббирование экономических интересов направлено на деятельность законодательных и исполнительных органов государственной власти, причем чаще всего оно успешно реализуется в принятии необходимых законов, которые служат узко групповым интересам. Этому много причин.

Во-первых, отсутствует предельно прозрачный механизм осуществления законодательной, исполнительной и судебной властей.

Во-вторых, от выработки проектов соответствующих законов и решений фактически отстране-

но большинство общественных сил и прежде всего доминирующих сил рыночной экономики, какими являются трудящиеся, мелкое предпринимательство и потребители в лице их союзов и объединений. Иначе говоря, в решающей мере корни проблемы заключаются в отсутствии действенного механизма взаимодействия властных и общественных структур, отсутствии демократических институциональных форм согласования интересов, а, следовательно, и обратной связи между всеми ветвями государственной власти и общественными, негосударственными структурами.

Подводя итог в отношении причин возникновения коррупции, выделим основные из них:

- непомерное разрастание бюрократического аппарата чиновников, криминализация властных отношений (зависимость власти от частного капитала);
- низкий уровень заработной платы госслужащих;
- отсутствие общественного контроля над деятельностью органов государственной власти;
- несовершенство законодательства, регулирующего отношения власти и капитала.

Совокупность этих причин приводит к широчайшему распространению коррупции. Для иллюстрации этого приведен ряд социологических данных разной направленности, позволяющих составить четкое представление об уровне коррупции, личностях коррупционеров, а также отношении людей к проблемам борьбы с ней.

В последние годы в Украине в сфере противодействия коррупции сделано достаточно много — принят специальный антикоррупционный закон и ряд других законодательных актов антикоррупционного направления, одобрена Концепция борьбы с коррупцией, разработана специальная антикоррупционная программа, на политическом уровне провозглашен курс на усиление противодействия этому злу, внедрено систематическое проведение на высшем уровне организационных мероприятий при участии руководителей правоохранительных и других государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции и тому подобное [3].

Однако, эти и другие, осуществляемые в государстве и обществе, мероприятия не привели к ощутимым позитивным результатам по делу противодействия коррупции. Причин много — как объективных, так и субъективных. Одна из них заключается в том, что в течение существования Украины как независимого государства антикоррупционные процессы не имели надлежащего научного обеспечения. Собственно, на сегодня проблему противодействия коррупции определяют три аспекта, сосуществование которых является достаточно парадоксальным фактом:

— во-первых, она является чрезвычайно актуальной для социальной жизни в целом и для юридической науки и практики, в частности, что признается и подчеркивается всеми;

— во-вторых, о ней чрезвычайно много говорят политики, журналисты, другие категории граждан;

— в-третьих, при этом она характеризуется низким уровнем научного исследования.

Констатация низкого уровня исследования не говорит об отсутствии любых научных исследований проблемы противодействия коррупции. Они есть, но их уровень не отвечает потребностям антикоррупционной деятельности, которая является комплексом правовых, административных, воспитательных и других мероприятий, которые осуществляются с целью обеспечения законности деятельности органов государственной власти, профессионального и честного выполнения служащими своих полномочий, недопущения установления коррумпированных связей, выявления фактов коррупционных деяний, привлечения к ответственности виновных лиц, минимизации последствий такого рода деяний, устранения причин и условий, которые способствуют коррупционным правонарушениям.

При этом не исследованными должным образом остается пакет ключевых для антикоррупционной деятельности вопросов.

Ключевым вопросом, который не имеет на сегодня четкого и однозначного решения, является вопрос относительно определения понятия коррупции. В широком смысле в понятие «коррупция» разными авторами вкладывается самое разнообразное содержание, начиная от сводки коррупции к такому преступлению как получению взятки, заканчивая определением коррупции с помощью общих формулировок, которые не содержат конкретных признаков правонарушения (стойкая связь, система взаимоотношений и тому подобное). Не достаточно исследована также возможность дать универсальное понятие коррупции, которое бы отвечало требованиям разных отраслей науки, что составляет коррупция в правовом отношении и тому подобное. Вместе с тем, определение понятия коррупции дает возможность определиться с кругом коррупционных правонарушений, а также наполнить конкретным юридическим содержанием данное понятие [4].

К числу не решенных вопросов, которые имеют важное теоретическое и практическое значение для антикоррупционной деятельности, относится и вопрос о механизме коррумпированных отношений. Исследование этого вопроса позволит не только более глубоко и точно определить социальную сущность коррупции и ее правовую природу, но и произвести адекватные мероприятия по противодействию этому злу. Другими словами, механизм про-

тиводействия коррупции должен выходить из механизма коррумпированных отношений.

Особенности коррупционных процессов и антикоррупционной деятельности в Украине — это целый комплекс вопросов, которые нуждаются в своем исследовании. Ответ на них даст возможность определить закономерности развития коррупционных процессов, их тенденции, недостатки антикоррупционного законодательства, основные проблемы, которые возникают при его реализации, другие причины неэффективной антикоррупционной деятельности.

Создание и функционирование эффективной системы борьбы с коррупцией является аттестатом каждого государства, которое пытается быть демократическим и правовым. Именно уровень противодействия коррупции предусматривает ответственность власти перед обществом относительно очерчивания функций и заданий антикоррупционной политики, определения численности, структуры и основ функционирования специальных формирований и правоохранительных органов, а также их всестороннее финансовое, материально-техническое, кадровое и другое обеспечение.

В настоящее время в Украине создана необходимая правовая база для осуществления системных антикоррупционных мероприятий правоохранительными органами и другими структурами. В первую очередь, это Конституция Украины, ряд законодательных актов антикоррупционного направления: Законы Украины «О борьбе с коррупцией», «О государственной службе», «О Службе безопасности Украины», «О милиции», Кодекс Украины об административных правонарушениях, Уголовный кодекс, Уголовно-процессуальный кодекс, ряд международных Конвенций и тому подобное.

Следовательно, существующий нормативно-правовой фундамент в основном обеспечивает достаточно четкую вертикаль отношений между высшими, центральными и местными органами государственной власти и другими факторами противодействия коррупции.

Главной целью должно быть предупреждение нарушения конституционных прав и свобод человека и гражданина, защита их законных интересов вместе с созданием условий для прозрачности функционирования учреждений государственной власти во всех сферах общественной жизни.

Однако все еще остаются многочисленными проблемы относительно совершенствования структуры и уточнения функций субъектов антикоррупционной системы, в первую очередь, Президента, Парламента, Правительства, судебной власти и общественности.

Ключевая роль в этой системе принадлежит Верховной Раде Украины, которая обеспечивает законодательное регулирование деятельности всех составляющих антикоррупционной деятельности осо-

бенно в контексте проведения реформы уголовной юстиции.

Проблемным вопросам также остается определение и разграничение функций в первую очередь СБУ, МВД и других правоохранительных органов относительно проведения конкретных мероприятий противодействия коррупции.

Следующая проблема — это организация парламентского контроля над деятельностью компетентных органов, закрытый характер функционирования которых требует внедрения соответствующих механизмов наблюдения и принятия решений. Идет речь, прежде всего, об органах, которые осуществляют оперативно-розыскную деятельность. Среди возможных вариантов усовершенствования парламентского контроля в этой сфере целесообразно создать в Комитете Верховной Рады Украины по вопросам борьбы с коррупцией и организованной преступностью подкомитет с необходимыми контрольными полномочиями.

Не снят с повестки дня и такой важный вопрос, как гармонизация управленческих отношений в обществе, возобновление позитивного имиджа чиновников и усовершенствование системы связей с общественностью, с учетом европейских стандартов, в частности рекомендаций ПАРЭ.

Таким образом, выходя из общеевропейских принципов формирования антикоррупционной системы, определенных в профильных международных Конвенциях, можно предложить следующие направления реорганизации такой системы в Украине.

1. Осуществить завершение формирования системы государственного управления в сфере противодействия коррупции, которая предусматривает принятие нового закона Украины «О борьбе с коррупцией», в котором должны быть согласованы функции, полномочия, ответственность и контроль всех ее составляющих, установления обратной связи с независимыми общественными организациями.

2. Усиление координационных возможностей Совета национальной безопасности и обороны Украины с обеспечением системности и комплексности, разработанных ею управленческих решений относи-

тельно борьбы с проявлениями коррупции в органах государственной власти.

3. Обеспечение эффективной работы Координационного комитета по борьбе с коррупцией и организованной преступностью при Президенте Украины, с первоочередным определением концептуальных принципов политического управления в этой сфере. Отметим, что сегодня ответственные институты никак не могут прийти к конечному формату этого комитета, но необходимость его работы была подтверждена на протяжении последних лет.

4. Четкое законодательное закрепление основных параметров субъектов борьбы с коррупцией, в соответствии с возложенными на них функциями и заданиями.

5. Разработка и внедрение в Государственную программу борьбы с коррупцией научно обоснованных критериев и методик политической оценки результатов всех соответствующих структур с учетом специфики их заданий.

6. Повышение эффективности парламентского контроля, в частности за счет включения в практику работы Верховной Рады Украины вопросов рассмотрения и утверждения государственных программ реорганизации и развития субъектов борьбы с коррупцией, которая предусматривает ответственность за эффективность их внедрения.

7. Законодательное закрепление периодичности отчетности и персональной ответственности высших должностных лиц государства за качество и реализацию решений в сфере противодействия коррупции.

8. Отработка механизмов привлечения к практике формирования государственной антикоррупционной политики в условиях кризисных явлений, общественных институтов, международных аналитических центров и масс-медиа.

Как видим, круг заданий большой, а воплощение вышеупомянутых направлений в жизнь нуждается как в определенной политической воле, так и, безусловно, времени, которого всегда не хватает, особенно в условиях кризисных явлений в украинском обществе.

ЛИТЕРАТУРА

1. М. Левин, Г. Старов Что есть коррупция? // Независимая газета от 02.10.1997. — С. 6.

2. Отчет о мировом развитии. — 1996. — США: Всемирный банк, 1996. — С. 133.

3. Баулин Ю.В. Опыт подготовки и реализации национальной программы борьбы с коррупцией на Украине // Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, междуна-

родное сотрудничество: Сборник статей / Под ред. д.ю.н. П.Н. Панченко, к.ю.н. А.Ю. Чупровой, к.ю.н. А.И. Мизерия. — Н.Новгород. — 2001. — С. 110-116.

4. В. Гаращук, А. Мухатаев Категоріально-правова характеристика корупції: визначення поняття «корупційне правопорушення» та «корупційний злочин» // Вісник Академії правових наук України — Х.: Право, 2008. — № 3 (54). — С. 254-265.

ИНСТРУМЕНТЫ И ИНСТИТУТЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ В РОССИИ

А. М. ПЕТРОВ

Заместитель Председателя Санкт-Петербургского регионального Совета
Общероссийской общественной организации
«Общественная комиссия по борьбе с коррупцией»

Каким будет исполнение антикоррупционного законодательства России определяется сейчас, и участие в этом должны принять не только органы государственной власти, правоохранительные службы, но и структуры гражданского общества, все граждане, которым небезразлично будущее России.

Коррупция в силу массовости имеет крайне негативные морально-этические, политические и социально-экономические последствия. Она может привести к деградации государственного управления и сращиванию государственного аппарата с организованной преступностью.

Коррупция как объективное явление существовала во все эпохи развития человечества, наглядно демонстрируя свой разрушительный характер. В жизни российского общества коррупция:

- представляет серьезную угрозу: национальной безопасности;
- функционирует публичной власти на основе права и закона;
- верховенству закона;
- демократии и правам человека;
- равенству и социальной справедливости;
- затрудняет экономическое развитие и угрожает основам рыночной экономики;
- влечет неэффективное использование общественных ресурсов;
- вызывает недоверие населения к политическим институтам;
- разлагает общественные устои, дезориентирует ценностные установки миллионов людей;
- вызывает рост толерантности¹ к коррупции в обществе, которая все чаще воспринимается как норма жизни;
- ухудшает перспективы привлечения инвестиций в экономику;
- подрывает авторитет власти и т. д.

Коррупция сформировала современную мировую денежную систему, и мировой финансовый кризис 2008 года можно определить, прежде всего,

¹ Толерантность в социологии (от лат. *tolerantia* — терпение) — терпимость к чужому образу жизни, поведению, обычаям, чувствам, мнениям, идеям, верованиям (Толковый словарь русского языка. Под ред. Д. Н. Ушакова; Большой энциклопедический словарь).

как глобальный кризис в сознании человека, в его нравственности.

Коррупция подрывает моральные, духовные и этические принципы человека, компрометирует государственные меры по развитию конкуренции между хозяйствующими субъектами, способствует углублению процесса социального неравенства в обществе, поощряет нарушение прав и свобод человека, является благодатной почвой для существования организованной преступности и других криминальных явлений.

Не претендуя на полное искоренение коррупции как общественного феномена, на современном этапе своего исторического развития российское общество должно решиться на серьезные и последовательные комплексные меры по минимизации коррупции, формированию в обществе устойчивого негативного отношения к проявлениям продажности, информационной закрытости представителей органов законодательной, исполнительной власти и равенству всех перед законом и судом.

Предпринятые в последние годы Президентом РФ, Государственной Думой ФС РФ, Советом Федерации ФС РФ и Правительством РФ законодательные инициативы и социально-политические меры, особенно во второй половине 2008 года, вселяют надежду на то, что всё это является началом серьезной взвешенной политики государства, направленной на развитие истинной демократии, установление прозрачности власти, на воспитание нового поколения честных государственных и муниципальных служащих.

Рассмотрим, как можно противодействовать коррупции в России.

Первое.

Для этого необходимо применить инструменты, механизмы и институты:

- главный инструмент — институт **общественно-государственного партнерства**;
- усилить правовые институты для повышения честности и подотчетности;
- институт кодекса поведения;
- институт омбудсменов;
- учредить соревновательные процессы государственных закупок и организаций, занимающихся этим делом;

— усилить органы власти путём: упрощения процедур; улучшения внутреннего контроля, принудительных мер и эффективности;

организации значимых стимулов и вознаграждения для государственных служащих.

Необходимо:

— обеспечить надлежащее государственное управление и укоренение демократических начал, гласности и контроля за деятельностью государственных и муниципальных органов власти, укрепление доверия граждан к власти;

— подтвердить стремление власти к самоограничению, созданию стабильных правовых основ предупреждения коррупции и совершенствованию национального законодательства с учетом норм международного права о противодействии коррупции;

— дать больше возможности развития конституционной обязанности государства защищать права и свободы человека и гражданина, поддерживать конкуренцию и свободу экономической деятельности.

Второе.

Федеральным законом РФ № 40 от 8 марта 2006 года Россия ратифицировала Конвенцию ООН против коррупции, где в *главе III «Криминализация и правоохранительная деятельность»*, в статье 36 «*Специализированные органы*»² сказано, как создать **государственный орган** противодействия коррупции, который подчиняется только гаранту Конституции в стране:

«Каждое Государство-участник обеспечивает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, наличие органа, или органов, или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер. Такому органу, или органам, или лицам обеспечивается необходимая самостоятельность, в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Государства-участника, с тем, чтобы они могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния. Такие лица или сотрудники такого органа или органов должны обладать надлежащей квалификацией и ресурсами для выполнения своих задач».

Федеральным законом РФ № 125 от 25 июля 2006 года Россия ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, где в *разделе II «Меры, принимаемые на национальном уровне»*, в статье 20 «*Специализированные органы*»³ сказано, как создать **государственный ор-**

ган противодействия коррупции, который подчиняется только гаранту Конституции в стране:

«Каждая Сторона принимает такие меры, которые могут потребоваться для обеспечения специализации соответствующих лиц или органов по борьбе с коррупцией. Им предоставляется необходимая независимость в соответствии с основополагающими принципами правовой системы Стороны, с тем чтобы они имели возможность выполнять свои функции эффективно и без какого-либо неправомерного давления. Сторона обеспечивает, чтобы сотрудники таких органов проходили надлежащую подготовку и располагали адекватными финансовыми ресурсами для выполнения возложенных на них задач».

Указом Президента РФ № 815 от 19 мая 2008 года «О мерах по противодействию коррупции»⁴ (далее — Указ) в целях создания системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранения причин, её порождающих, образован Совет при Президенте РФ по противодействию коррупции (далее — Совет). В пункте 3 Указа говорится, что члены Совета принимают участие в его работе на общественных началах.

На общественных началах противодействовать коррупции невозможно. Это под силу только государственным *специальным органам*, которые подчиняются только гаранту Конституции — Президенту страны Д. А. Медведеву, и российскому обществу посредством института общественно-государственного партнерства.

Третье.

Борьба с коррупцией остается приоритетной задачей, прежде всего для правоохранительных органов, несмотря на широкое привлечение и участие общественности и органов исполнительной власти в реализации мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции⁵ и принятыми на его основе региональными, ведомственными и муниципальными программами предупреждения, профилактики и борьбы с коррупционными проявлениями. Не будем касаться организационных, технических, методических и иных мер, принимаемых обществом и государством для реализации намеченных мероприятий по противодействию коррупции. Остановимся на мерах по законодательному обеспечению противодействия коррупции, прежде всего принятом Госдумой РФ федеральном законе «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 года №273-ФЗ (далее — ФЗ «О противодействии коррупции»), нормами которого должны руководствоваться правоохранительные органы в своей борьбе с коррупцией.

2 <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>

3 <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/173.htm>

4 <http://document.kremlin.ru/doc.asp?ID=045983>

5 <http://www.kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml>

ФЗ «О противодействии коррупции», к сожалению, не стал законом прямого применения. Нормы его зачастую носят отсылочный характер. Ратифицировав в 2006 году Конвенцию ООН против коррупции (2003)⁶ (далее — Конвенция ООН), и Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999)⁷ (далее — Конвенция Совета Европы), Россия принимала на себя не только определенные международные обязательства по борьбе с коррупцией, но и обязательства по закреплению в своем внутреннем законодательстве основных положений Конвенций. Разрабатывая закон о противодействии коррупции, Россия не стала принимать за основу и модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике»⁸, принятый 15 ноября 2003 года на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ.

По-прежнему в настоящее время главная роль в борьбе с коррупцией отводится УК РФ, который содержит целый ряд коррупционных преступлений со своим конкретным составом. В то же время составов правонарушений коррупционного характера, за которые государственный или муниципальный служащий нес бы административную ответственность, в действующем КоАП РФ нет. Но потребность такая есть, так как «подарки и иные знаки благодарности» на бытовом уровне (в больницах, поликлиниках, детских садах и т. п. учреждениях) на сумму от 100 рублей до 1000 рублей широко распространены и уже гражданами не воспринимаются как взятка. Следственные органы отказывают в возбуждении уголовного дела по таким фактам за малозначительностью. Видимо и законодатель не считает эти правонарушения не только достойными уголовной ответственности, но и административной, раз не внес никаких изменений в КоАП РФ.

Нет и гражданско-правовой ответственности за коррупционные преступления или административные правонарушения, несмотря на то, что ссылка на указанный вид ответственности в законе есть.

Поэтому, одной из ближайших задач по законодательному обеспечению борьбы с коррупцией становится потребность в принятии федерального закона о внесении необходимых изменений в КоАП РФ и ГК РФ, а также подписание и ратификация Российской Федерацией правового акта Совета Европы от 4 ноября 1999 «Конвенция о гражданско-правовой ответ-

ственности за коррупцию»⁹.

При этом законодатель должен четко понимать и, соответственно, отразить в нормах будущих нормативных правовых актах, за какие деяния государственный или муниципальный служащий или иное лицо могут быть привлечены к уголовной ответственности, а за какие — к административной или дисциплинарной и гражданско-правовой. В борьбе с коррупцией нельзя уподобиться «народной дубине», которая гвоздит всех без разбора и вины. Главное для всех участников противодействия коррупции — это четкое понимание и знание антикоррупционных мер, широкое привлечение общественности, прежде всего СМИ к борьбе с коррупционными проявлениями и действенность правоприменительной практики по отношению ко всем коррупционерам.

Рассмотрим основные понятия, которые законодатель вводит в правоприменительную практику, и которые закрепил закон. Ведь, перестав быть предметом научных споров и получив законодательное закрепление, любое понятие становится юридическим инструментом, с которым будут работать правоохранительные органы, и другие субъекты коррупционных и антикоррупционных отношений. Прежде всего, это понятие «коррупция», вокруг которого было сломано столько полемических копий и которое теперь получило законодательное закрепление в ст. 1 ФЗ «О противодействии коррупции».

До принятия закона можно было столкнуться с мнением, что, мол, нельзя бороться с коррупцией, если законодательно не определено, что такое коррупция. Действительно, правового определения коррупции не было, но преступления с использованием должностным лицом своего служебного положения вопреки интересам службы с целью получения какой-либо выгоды (прежде всего имущественной) или иного преимущества для себя или третьих лиц всегда существовали в уголовном праве любого государства, в том числе и российском. И это не вызвало никаких трудностей с квалификацией состава преступления органами расследования, когда им приходилось сталкиваться с коррупцией: дачей или получением взятки должностным лицом, злоупотреблением должностным лицом своим служебным положением и т. д.

С принятием ФЗ «О противодействии коррупции», боюсь, что единого понимания, какие преступления являются коррупционными и кто является коррупционером, у правоприменителей нет. Или они вынуждены, по крайней мере, задавать себе те же вопросы, что и любой грамотный юрист, ознакомившийся с содержанием статей ФЗ «О противодей-

6 <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>

7 <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/173.htm>

8 <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=162&nid=1>;
<http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=92&nid=1>

9 <http://conventions.coe.int/treaty/rus/treaties/html/174.htm>;
<http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/QueVoulezVous.asp?NT=174&CM=8&DF=9/2/2007&CL=RUS>

ствии коррупции».

Прежде всего, определение, приведенное в ФЗ «О противодействии коррупции», не дает ответа на вопрос: означает ли детализированный перечень признаков коррупционных правонарушений исчерпывающим, а другие правонарушения, не упомянутые в определении коррупция, но по своему содержанию и природе относящиеся к коррупционным, уже не являются коррупцией и должны быть исключены из правонарушений коррупционной направленности, а, следовательно, и профилактике борьбы с ними?

В основных документах о противодействии коррупции, ратифицированных Россией и на содержание которых любят ссылаться наши законодатели, нет отдельного определения коррупции.

Безусловно, насколько необходимо дать национальное определение понятию «коррупция», каждое государство вправе решать самостоятельно. Но уж если такое определение дается, то оно должно или соответствовать уже принятым, устоявшимся определениям, или, как минимум, не допускать каких-либо новых толкований. Что получилось с определением понятия «коррупция», данным в нашем ФЗ «О противодействии коррупции»?

В статье 1, пункт 1а) ФЗ «О противодействии коррупции» читаем: «*коррупция... незаконное использование физическим лицом своего должностного положения*». Идентично ли понятие «*использование физическим лицом своего должностного положения*» понятию «*должностное лицо ... осуществляющее ... либо выполняющее функции...*» (см. Примечания к ст. 285 УК РФ или Примечание к ст. 2.4 КоАП РФ) или понятие субъекта коррупционных преступлений и правонарушений, которое дают уже названные Конвенции (такого понятия, как «*физическое лицо, использующее свое должностное положение*», в них нет, а есть четкое определение субъекта рассматриваемых правоотношений как *государственного должностного лица* (ст. 1 Конвенция Совета Европы), или *публичного должностного лица* (ст. 2 Конвенция ООН).

Что хотел подчеркнуть или выделить законодатель, указав на субъект коррупционных преступлений, как на физическое лицо с должностными полномочиями?

Означает ли это любое физическое лицо, занимающее любую должность в организации, учреждении или ином органе государственной власти без всякого обладания необходимыми по УК РФ полномочиями представителя власти или организационно-распорядительного или административно-хозяйственного характера? Можно ли между ними поставить знак равенства или это разные лица? Ведь в нашем законодательстве даже нет единого понятия должностного лица. Содержание понятий, данных в УК РФ и КоАП РФ, несмотря на схожесть, имеют и различия. Теперь к этим различиям добавились новые, которые

ФЗ «О противодействии коррупции» обязывает использовать в правоприменительной практике.

Есть какое-то «лукавство» со стороны законодателя, когда он термины *использование должностным лицом своих полномочий* сместил в сторону *использования физическим лицом своего должностного положения*. Словно предоставил сторонам защиты и обвинения поупражняться в суде в филологическом, смысловом и юридическом толковании данной нормы. Ведь понятие должностного лица, данное в главе 30 УК РФ (ст. 285 УК РФ — «Злоупотребление должностными полномочиями»), никто не отменял, как не отменял и понятие должностного лица, данное в главе 2 КоАП РФ (ст. 2.4 КоАП РФ — «Административная ответственность должностных лиц»). Органы дознания и следствия как исходили в своей практике из определения должностного лица, данной УК РФ и КоАП РФ, так и будут, без всякой ссылки на физическое лицо и его положение.

Понятно, что данная норма не будет иметь прямого применения, т.к. не корреспондирует ни действующему уголовному, ни административному российскому законодательству. Что помешало законодателю дать определение субъекта коррупционных правоотношений с учетом уже принятых и действующих норм, не ясно.

Как не ясно, почему, если уж мы начали борьбу с коррупцией, то говорим только о выгоде имущественного характера. Ведь антикоррупционная практика уже давно говорит о таких преимуществах немущественного характера, как nepotism¹⁰, протекционизм, фаворитизм, или о более понятной для россиян форме фаворитизма — кумовстве и т. п.

Сегодня очень модно среди чиновников говорить о себе либо о ком-то, что я или он — человек команды. Что мы, как «одна семья». Отсюда покровительство явное и тайное, отсюда клановость интересов и поступков, круговая порука, невозможность для граждан — «вне семьи» быстро и по закону добиться справедливости в защите своих прав. И это далеко не последняя незавершенность юридических норм ФЗ «О противодействии коррупции».

Например, в ст. 8 «Обязанность государственных и муниципальных служащих представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера» речь идет о привлечении к дисциплинарной ответственности вплоть до увольнения за непредставление таких сведений. Неисполнение ст. 9 «Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных пра-

¹⁰ Nepotism (от лат. nepos, род. п. nepotis — внук, племянник) — раздача папами римскими ради укрепления своей власти доходных должностей, высших церковных званий или земель близким родственникам (материал из Википедии).

вонарушений» также влечет увольнение либо привлечение к иным видам ответственности.

А вот ст. 10 «Конфликт интересов на государственной и муниципальной службе» никаких санкций для госслужащего в случае несообщения им представителю нанимателя о конфликте интересов, несмотря на то, что личная заинтересованность госслужащего может повлиять на надлежащее исполнение им своих должностных обязанностей, не содержит. И госслужащий прекрасно понимает, что за данное нарушение, ни к каким видам ответственности его привлечь нельзя и сделает для себя необходимые выводы (как обойти такой закон). Вот так говорится об этом в 10 статье:

«1. Под конфликтом интересов на государственной или муниципальной службе в настоящем Федеральном законе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

2. Под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц».

Где ответственность государственного или муниципального служащего за нарушение требований ст. 10 ФЗ «О противодействии коррупции»? Что помешало законодателю включить в содержание статьи наряду с нормативным предписанием поведения госслужащего и вид санкции за нарушение этой обязанности?

В дополнение к вышесказанному о ФЗ «О противодействии коррупции» и в целях подтверждения и обоснования своей позиции привожу выдержки только трёх международных правовых актов 2001, 2003, 2006 годов.

* * *

Модельный закон «Основы законодатель-

ства об антикоррупционной политике»¹¹, который **принят** на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской ассамблеи государств — участников СНГ (постановление N 22–15 от 15 ноября 2003 года), Санкт–Петербург, даёт основные понятия коррупции и антикоррупционной политики:

«Глава первая. Общие положения.

Статья 1. Антикоррупционная политика как предмет правового регулирования.

Антикоррупционная политика в качестве предмета правового регулирования включает отношения по:

— формированию основных начал антикоррупционной политики, определению ее понятий, целей и принципов;

— реализации антикоррупционной политики в деятельности по охране прав и свобод человека и гражданина, законных интересов общества и государства;

— установлению приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определению системы субъектов реализации антикоррупционной политики;

— определению компетенции органов публичной власти национального, регионального и местного уровней в формировании и реализации антикоррупционной политики;

— определению и проведению антикоррупционной политики в правотворческой и правоприменительной деятельности;

— укреплению законности и правовых основ функционирования органов государственной власти и местного самоуправления;

— формированию общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами;

— формированию основ международного сотрудничества в реализации мер антикоррупционной политики.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Законе.

Коррупция — подкуп (получение или дача взятки), любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе **неимущественного характера**) как для себя, так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

Коррупционное правонарушение — деяние, обладающее признаками коррупции, за которое норма-

11 <http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=162&nid=1>;

<http://www.iacis.ru/html/?id=22&pag=92&nid=1>

тивным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Лица, имеющие публичный статус, — лица, постоянно, временно или по специальному полномочию выполняющие должностные или служебные обязанности в органах государственной власти и местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также лица, выполняющие управленческие функции в государственных и муниципальных предприятиях или в некоммерческих (в том числе иностранных и международных) организациях, не являющихся государственными органами, органами местного самоуправления или их учреждениями.

Меры реализации антикоррупционной политики — действия субъектов антикоррупционной политики, направленные на борьбу с коррупцией путем предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений, реализации ответственности за такие правонарушения, возмещения причиненного ими вреда, осуществления контроля над реализацией указанных мер.

Антикоррупционный мониторинг — наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупционных факторов, а также мер реализации антикоррупционной политики.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов — деятельность специалистов (экспертов) по выявлению и описанию коррупционных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Антикоррупционные стандарты — единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

Субъекты антикоррупционной политики — народ государства, органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения, организации и лица, уполномоченные на формирование и реализацию мер антикоррупционной политики, граждане.

Субъекты коррупционных правонарушений — физические и юридические лица, использующие свой статус вопреки законным интересам общества и государства для незаконного получения выгод, а также лица, незаконно предоставляющие такие выгоды.

Предупреждение коррупции — деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения, или способствующих их распространению.

Коррупционный фактор — явление или совокупность явлений, порождающие коррупционные

правонарушения или способствующие их распространению.

Показатели коррупционной пораженности — абсолютные и относительные показатели, характеризующие объем, интенсивность, структуру, динамику и территориальное распределение коррупционных правонарушений и лиц, их совершивших».

* * *

Комитет по контролю над наркотиками и предупреждению преступности ООН создал «Антикоррупционный набор инструментов. Глобальная программа против коррупции», июнь 2001 год¹², где дал определение коррупции и назвал институты и механизмы противодействия коррупции.

Выдержка:

«Определение коррупции.

Взяточничество. Взяточничество включает обещание; предложение или предоставление какой-либо выгоды, ненадлежащим образом влияющих на действия или решения должностного лица.

Например: таможенник может принимать взятки за игнорирование законности или незаконности импорта или экспорта. Таким образом, оплата пошлин и налогов не производится и государственная казна не пополняется. А опасные или запрещенные товары попадают в страну. Контрабанда может состоять из чего угодно: от сигарет и сельскохозяйственной продукции до золота, бриллиантов, ядерных материалов и даже людей.

Растрата. Кража ресурсов людьми, облеченными властью и контролем над чем-либо ценным. Это могут быть как должностные лица, так и отдельные индивидуумы.

Например: кража части продуктов и продажа их другим сторонам государственными служащими, отвечающими за распределение продовольствия в местечковом районе. Или кража медикаментов, транспортируемых от аэропорта до местной больницы, и вместо этого продажа их местной аптеке.

Мошенничество. Любое поведение, направленное на обман или одурачивание человека или юридического лица, для собственной выгоды или выгоды третьей стороны.

Например: заявление здорового человека, способного работать, что он болен или ранен, с целью получения больничного листа или страховки. Или получение от врача ложного медицинского заключения в обмен на деньги.

Вымогательство. Принуждение человека заплатить деньги или предоставить другие ценности в обмен на действие или бездействие. Результатом может

12 <http://www.transparencykazakhstan.org/UserFiles/file/68b.pdf>; Петров А.М. Сборник антикоррупционных нормативных правовых актов. Том II.

быть причинение физического вреда, насилие и т.д.

Например: больная женщина нуждается в осмотре врача, а в больнице медсестра сообщает ее мужу, что он должен оплатить кое-что дополнительно только за то, чтобы войти в кабинет доктора. Жена умирает, пока муж ищет деньги. Гражданин звонит в полицию, чтобы сообщить о грабеже, а грабитель связан с полицейским. Гражданину скажут, что он должен заплатить, иначе его арестуют за ложное сообщение.

Злоупотребление правом на рассмотрение, произвол. Использование служебных полномочий для предоставления неоправданных льгот или преференций любой группе (индивидууму) или, наоборот, дискриминации любой группы (индивидуума) ради личной выгоды.

Например: избранное должностное лицо, ответственное за состояние дорог, назначает ремонтные работы только в том районе, где живут его избиратели, и игнорирует необходимость дорожного ремонта в других районах. Произвол обычно возникает при недостатке критериев/правил, определяющих то или иное решение, или при возможности некорректного применения правил, а также в случае, когда правила нечеткие и/или противоречащие друг другу. Источники произвола были проанализированы в различных организационных контекстах (например, суд, муниципалитет, прокуратура и т.д.). Во всех этих контекстах можно выработать объективные индикаторы, измеряющие потенциальное и фактическое злоупотребление правом на рассмотрение или произвол.

Использование конфликта интересов / Незаконные операции с ценными бумагами. Участие в сделках, приобретение должности или получение коммерческого интереса, что несовместимо с официальным положением и обязанностями, с целью незаконного обогащения (личной выгоды).

Например: с намерением получить прибыль от секретной информации должностное лицо покупает участок земли на территории, где запланирована большая новая застройка. Это должностное лицо голосует в пользу предоставления разрешения на строительство. Независимо от того, действительно ли этот проект наиболее соответствует общественным интересам, это должностное лицо использовало служебное положение для личного обогащения.

Получение незаконного пособия, льготы или незаконного вознаграждения. Должностное лицо получает что-либо ценное от тех, кто хотел бы получить заказ от правительства.

Например: пять компаний претендуют на заключение государственного контракта на уборку улиц. Одна из фирм сообщает должностному лицу, что они заплатят ему 10 процентов от цены контракта в обмен на победу в конкурсе. Эта компания виновна в

предложении незаконного пособия, выгоды или вознаграждения, а чиновник, в случае действительного содействия компании, виновен в получении этого незаконного вознаграждения.

Фаворитизм. Это назначение услуг или предоставление ресурсов родственникам, знакомым, в соответствии с принадлежностью к определенной партии, роду, религии, секте и другим предпочтительным группировкам.

Например: государственный служащий обеспечивает экстраординарные услуги, полномочия, рабочие места и льготы политическим союзникам, семейству и друзьям. Обычные люди не получили бы такого особого обращения. В этом случае служению общественным интересам препятствует применение более узких принципов найма и увольнения государственного персонала. Это отрицательно влияет на качество государственной деятельности и способствует неэффективному и несправедливому распределению общественных ресурсов среди тех, кто имеет особые притязания к государственной должности.

Кумовство. Это — форма фаворитизма, когда руководитель предпочитает выдвигать своих родственников на государственные должности.

Например: вновь избранная администрация заменяет работающих государственных служащих членами своих семей и близких друзей. Этот вид коррупции подрывает стабильность и целостность правительства.

Незаконные пожертвования и вклады. Это происходит, когда политические партии или правительство у власти получают деньги в обмен на потакание юридическим лицам или группам, делающим такой вклад. Это тесно связано со взяточничеством».

* * *

В конце 2006 года Отдел по вопросам международных договоров в Управлении по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций опубликовал «Руководство для законодательных органов по осуществлению Конвенции ООН против коррупции»¹³ (далее — Руководство) на 280 листах формата А-4. В разработке Руководства для законодательных органов участвовал представитель Российской Федерации как член группы экспертов Илья Рогачев — заместитель директора Департамента по вопросам новых вызовов и угроз Министерства иностранных дел.

Руководство — объёмный тщательно подготовленный международный правовой акт. Если вы посмотрите Руководство через ссылку, то увидите, как можно противодействовать коррупции, увидите, что институты, инструменты, которые не нужно изобре-

¹³ http://www.unodc.org/pdf/crime/convention_corruption/cosp/Ebook/V0653442r.pdf

тать, они уже есть. Это же самое можно сказать и о двух приведенных выше правовых актах.

Выдержка:

«Выражение признательности.»

Настоящее руководство для законодательных органов представляет собой плод совместной работы широкого круга участников. Его первый проект был подготовлен группой экспертов из всех географических регионов, представлявших страны с различными правовыми системами, а также наблюдателями от соответствующих органов системы Организации Объединенных Наций и других международных организаций. Этот предварительный вариант руководства для законодательных органов был распространен среди большого числа представителей правительств и экспертов на одиннадцатом Конгрессе Организации Объединенных Наций по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшемся в Бангкоке 18–25 апреля 2005 года, и на четырнадцатой сессии Комиссии по предупреждению преступности и уголовному правосудию, состоявшейся в Вене 23–27 мая 2005 года. Полученные впоследствии соображения, замечания и предложения о внесении изменений были тщательно рассмотрены при подготовке окончательного варианта руководства. В частности, подробные комментарии и предложения были получены от Группы по противодействию коррупции Управления Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности, от Совета Европы и от Организации экономического сотрудничества и развития. Секретариат глубоко признателен всем участникам этого процесса за их усилия».

Т. е. можно убедиться, что понятийный правовой антикоррупционный аппарат давно выработан, как и возможные законодательные институты борьбы с коррупцией, и они полнее и юридически обоснованнее, чем действующие российские, и если что и требуется, так это только политическая воля по их применению.

Четвертое.

6 мая 2008 года было принято распоряжение Правительства РФ «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»¹⁴ (далее — концепция). Создание такого правительства значительно упростит контакты между публичными должностными лицами и граждана-

ми, позволит оперативно осуществлять документооборот и значительно улучшит межведомственные связи, что сократит время решения государственных задач и существенно снизит уровень коррупции в государственных структурах. Эта концепция имеет четкую цель к 2010 году сделать все услуги, предоставляемые федеральными органами власти, доступными в сети Интернет. Предоставление государственных услуг коснется (три программы):

- граждан (**орган государственной власти — гражданин**);
- частных компаний (**орган государственной власти — юр. лицо**);
- органов государственной власти (**орган государственной власти — орган государственной власти**).

Реализация концепции даст возможность предоставлять государственные услуги быстрее, они будут прозрачными и менее затратными.

На заседании президиума Государственного Совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации» 17 июля 2008 года Президент РФ сказал:

«Особое внимание обращаю на электронный документооборот, на электронное правительство, на административные регламенты. Стыдно, мы, развиваясь по другим направлениям, здесь просто реально отстаём».

На заседании Совета по развитию информационного общества 12 февраля 2009 года Президент РФ сказал:

«Вот по индексу развития, так называемого электронного правительства, мы были в 2005 году на 56-м месте, а в 2007 году достигли 92-го. О чём это говорит? Это говорит о том, что у нас никакого электронного правительства нет, всё это — химера. В рейтинге готовности стран к сетевому миру (есть такой рейтинг) мы тоже на «почётном» 72-м месте».

Президент РФ Д.А. Медведев 24 апреля 2009 года встретился с вице-премьером, руководителем аппарата правительства РФ Сергеем Собяниным и главой Минкомсвязи Игорем Щеголевым¹⁵. На встрече обсуждался план действий кабинета министров по развитию «электронного правительства». Говоря о межведомственном электронном документообороте, С. Собянин отметил:

«И первая стадия электронного документооборота, она создана и работает: уже в электронном виде направляются в ведомства, в министерства все документы из Правительства».

Вторая стадия — это, собственно, уже электронное взаимодействие. Не просто документооборот, но и взаимодействие между ведомствами. Это, конеч-

14 Электронное правительство — такой способ предоставления информации и оказания уже сформированного набора государственных услуг гражданам, бизнесу, другим ветвям государственной власти и государственным чиновникам, при котором личное взаимодействие между государством и заявителем минимизировано и максимально возможно используются информационные технологии. (Википедия).

15 http://www.kremlin.ru/appears/2009/04/24/2012_type63378_215483.shtml

но, более сложная задача, но мы планируем её завершить до конца 2010 года. Это реальная работа, которая уже поддается чёткому планированию, и виден конец этой работы».

Президент РФ Д.А. Медведев 6 мая 2009 года встретился с российскими студентами-победителями чемпионата мира по программированию¹⁶

Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин 27 мая 2009 года провел совещание по вопросу «О федеральной целевой программе «Электронная Россия (2002–2010)»¹⁷. В своем вступительном слове В.В. Путин сказал:

«Мы с вами посмотрим сегодня, как идет работа по федеральной целевой программе «Электронная Россия». Я не буду сейчас говорить о важности этого направления нашей деятельности. Понятно, что это одно из ключевых направлений инновационного развития. И от того, насколько эффективно мы работаем в этой сфере, напрямую зависит эффективность и экономики, и государственного управления, и состояния социальной сферы. Напрямую от этого зависит положение в таких областях, как образование, здравоохранение и по некоторым другим направлениям.

Между тем, можно утверждать, что, к сожалению, до сих пор поставленных в рамках этой федеральной целевой программы базовых задач мы не добиваемся. И понятно почему.

Потому что до сих пор у нас не сведены в единую сеть информационные ресурсы различных органов и уровней власти и управления. У нас до сих пор при реализации государственной функции у граждан нет достаточной информации в электронном виде. До сих пор граждане для того, чтобы получить какие-то справки, согласования и прочие документы и бумаги, должны отстоять огромную очередь к чиновникам.

И что касается экономической сферы деятельности — мы только-только начинаем переходить к электронным торгам. Кстати говоря, об этом говорили так же на совещании в Торгово-промышленной палате.

Сегодняшняя наша встреча посвящена анализу того, что происходит по этому направлению. Это тем более актуально, что нам предстоит разработать новую программу — «Электронное Правительство» до 2015 года. В условиях экономического и финансового кризиса это тем более важно, поскольку внедрение соответствующих инструментов позволит нам более эффективно распорядиться государственно-

ми ресурсами и сделать нашу деятельность более эффективной».

Внедрение в России программы «электронное правительство» существенно снизит уровень коррупции.

«Электронное правительство» успешно давно работает в Германии¹⁸.

Давайте посмотрим, что нас ждет, что мы упустили, как власть готовит граждан РФ к появлению электронного правительства? Сайт Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации:

<http://minkomsvjaz.ru/3495/3500/> — там указано распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 № 632-р «О концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года».

Выдержка:

«III. Цели и задачи формирования электронного правительства.

Целями формирования в Российской Федерации электронного правительства являются:

— повышение качества и доступности предоставляемых организациям и гражданам государственных услуг, упрощение процедуры и сокращение сроков их оказания, снижение административных издержек со стороны граждан и организаций, связанных с получением государственных услуг, а также внедрение единых стандартов обслуживания граждан;

— повышение открытости информации о деятельности органов государственной власти и расширение возможности доступа к ней и непосредственного участия организаций, граждан и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;

— повышение качества административно-управленческих процессов;

— совершенствование системы информационно-аналитического обеспечения принимаемых решений на всех уровнях государственного управления, обеспечение оперативности и полноты контроля за результативностью деятельности органов государственной власти и обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании.

Для достижения указанных целей необходимо обеспечить:

— развитие и широкое применение в деятельности органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа организаций и граждан к информации о деятельности органов государственной власти, основанных на использовании современных информационно-коммуникационных технологий;

— предоставление государственных услуг с ис-

¹⁶ <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/05/215879.shtml>

¹⁷ <http://www.government.ru/content/governmentactivity/mainnews/archive/2009/05/27/7008326.htm>

¹⁸ <http://www.microsoft.com/Rus/Government/newsletters/issue15/06.mspix>

пользованием многофункциональных центров и сети Интернет на основе создания единой инфраструктуры обеспечения межведомственного автоматизированного информационного взаимодействия и взаимодействия органов государственной власти с организациями и гражданами;

— создание защищенной системы межведомственного электронного документооборота;

— внедрение ведомственных информационных систем планирования и управленческой отчетности в рамках создания единой государственной системы контроля результативности деятельности органов государственной власти по обеспечению социально-экономического развития Российской Федерации;

— формирование нормативной правовой базы, регламентирующей порядок и процедуры сбора, хранения и предоставления сведений, содержащихся в государственных информационных системах, обмена информацией в электронной форме между государственными органами, организациями и гражданами, а также контроль за использованием государственных информационных систем.

IV. Основные приоритеты и направления формирования электронного правительства.

1. Развитие систем обеспечения удаленного доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования информационно-коммуникационных технологий.

В целях обеспечения удобства обращения граждан и организаций в органы государственной власти и получения необходимой справочной информации создаются ведомственные центры обработки телефонных обращений.

В случае обращения граждан в федеральный орган исполнительной власти запрос в центр телефонного обслуживания осуществляется по единому федеральному номеру, в случае обращения в региональные органы власти — по единому региональному номеру.

На уровне субъекта Российской Федерации предусматривается создание единого регионального центра телефонного обслуживания.

Ведомственные центры обработки телефонных обращений обеспечат:

— прием и обработку телефонных запросов организаций и граждан;

— предоставление организациям и гражданам общей справочной информации;

— предоставление справочной информации о времени и месте приема граждан, телефонах ответственных за взаимодействие с гражданами сотрудников, об условиях и о порядке предоставления государственных услуг;

— переключение на центр телефонного обслуживания другого ведомства в случае, если содержание обращения относится к сфере его компетенции;

— информирование заявителей об их правах и о порядке обжалования действий (бездействия) должностных лиц;

— предоставление заявителям информации о статусе и результатах оказания им государственной услуги.

2. Предоставление государственных услуг с использованием современных информационно-коммуникационных технологий.

Развитие защищенной межведомственной системы электронного документооборота.

В целях повышения эффективности государственного управления требуется завершить работы по созданию и внедрению защищенной технологической системы межведомственного электронного документооборота, которая должна обеспечить оперативный информационный и документационный обмен между Администрацией Президента Российской Федерации, Аппаратом Правительства Российской Федерации, палатами Федерального Собрания Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти. При этом должна быть гарантирована достоверность и целостность передаваемой информации.

В соответствии с генеральной схемой (системным проектом) защищенной информационно-коммуникационной среды системы межведомственного электронного документооборота органов государственной власти выполнены первоочередные работы по созданию головных узлов системы в Администрации Президента Российской Федерации и Аппарате Правительства Российской Федерации. Создан фрагмент защищенной инфраструктуры, позволяющий производить обмен электронными сообщениями с применением средств шифрования, электронной цифровой подписи и осуществлять доступ к информационным ресурсам.

Начнутся с 2008 года работы по созданию на основе инфраструктуры защищенной системы межведомственного электронного документооборота распределенной системы контроля исполнения поручений Президента Российской Федерации.

V. Основные этапы формирования электронного правительства.

Формирование электронного правительства планируется обеспечить до 2010 года в два этапа.

На 1-м этапе в 2008 году планируется разработать необходимые нормативные правовые и нормативно-технические документы, регламентирующие порядок использования информационно-коммуникационных технологий для обеспечения

доступа граждан к информации о деятельности государственных органов, а также предоставления государственных услуг. На этом этапе необходимо также разработать типовые ведомственные технологические решения поддержки предоставления государственных услуг и обеспечения доступа к информации о деятельности органов государственной власти на основе информационно-коммуникационных технологий и провести их апробацию на отдельных примерах. Одновременно предполагается завершить проектирование и создание действующих прототипов и опытных участков межведомственных компонентов электронного правительства, то есть единой системы информационно-справочной поддержки граждан, инфраструктуры межведомственного электронного взаимодействия, защищенной системы межведомственного электронного документооборота.

На 2-м этапе в 2009–2010 годах необходимо обеспечить тиражирование и внедрение в широкую практику деятельности органов государственной власти типовых ведомственных технологических решений, а также завершить 1-й этап создания межведомственных компонентов и ввести их в промышленную эксплуатацию.

VI. Управление формированием электронного правительства.

Создание системы защищенного межведомственного электронного документооборота возлагается на Федеральную службу охраны Российской Федерации.

На уровне субъектов Российской Федерации вопросы координации формирования электронного правительства возлагаются на региональную комиссию по административной реформе. Решением руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации ответственность за реализацию программы формирования электронного правительства в регионе закрепляется за одним из его заместителей».

* * *

Это только часть механизмов создания института электронного правительства, которое охватит с 2010 года весь документооборот в Российской Федерации, и к этому мы должны быть готовы.

Мы готовимся к работе электронного правительства, а Конвенция о компьютерных преступлениях¹⁹ Совета Европы (ETS № 185. Будапешт, 23 ноября

19 <http://conventions.coe.int/Treaty/rus/Treaties/Html/185.htm>; <http://conventions.coe.int/Treaty/Commun/ChercheSig.asp?NT=185&CM=8&DF=2/18/2009&CL=RUS> (страны, которые подписали Конвенцию)

2001 года) **Российской Федерацией не подписана.**

Такое положение может привести к тому, что с появлением электронного правительства в нашу жизнь войдут новые термины: «электронная коррупция», «электронное рейдерство», «электронное антиправительство».

Выдержка из ETS № 185:

«Преамбула

Будучи убеждены в необходимости проведения в приоритетном порядке общей политики в сфере уголовного права, нацеленной на защиту общества от компьютерных преступлений, в том числе путем принятия соответствующих законодательных актов и укрепления международного сотрудничества;

Сознавая глубокие перемены, вызванные внедрением цифровых технологий, объединением и продолжающейся глобализацией компьютерных сетей;

Будучи озабочены угрозой того, что компьютерные сети и электронная информация могут также использоваться для совершения уголовных преступлений и что доказательства совершения таких правонарушений могут храниться в этих сетях и передаваться по ним;

Признавая необходимость сотрудничества между государствами и частным сектором в борьбе против компьютерных преступлений и необходимость защиты законных интересов в сфере использования и развития информационных технологий;

Полагая, что для эффективной борьбы против компьютерных преступлений требуется более широкое, оперативное и хорошо отлаженное международное сотрудничество в области уголовного права;

Будучи убеждены в том, что настоящая Конвенция необходима для сдерживания действий, направленных против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных систем и сетей, и компьютерных данных, а также против злоупотребления такими системами, сетями и данными, путем обеспечения уголовной наказуемости таких деяний, описываемых в настоящей Конвенции, и предоставления полномочий, достаточных для эффективной борьбы с такими уголовными преступлениями, путем содействия выявлению и расследованию таких уголовных преступлений и судебному преследованию за их совершение как на внутригосударственном, так и на международном уровнях и путем разработки договоренностей относительно оперативного и надежного международного сотрудничества. ...

Принимая во внимание также одобренный на Втором совещании глав государств и правительств Совета Европы (Страсбург, 10 и 11 октября 1997 г.) План действий по поиску общих мер реагирования на развитие новых информационных технологий на основе норм и ценностей, принятых в Совете Европы,

Согласились о нижеследующем:

ГЛАВА I. Использование терминов

Статья 1. Определения

Для целей настоящей Конвенции:

а) «*компьютерная система*» означает любое устройство или группу взаимосвязанных или смежных устройств, одно или более из которых, действуя в соответствии с программой, осуществляет автоматизированную обработку данных;

б) «*компьютерные данные*» означают любое представление фактов, информации или понятий в форме, подходящей для обработки в компьютерной системе, включая программы, способные обязать компьютерную систему выполнять ту или иную функцию;

с) «*поставщик услуг*» означает:

i) любую государственную или частную структуру, которая обеспечивает пользователям ее услуг возможность обмена информацией посредством компьютерной системы;

ii) любую другую структуру, которая осуществляет обработку или хранение компьютерных данных от имени такой службы связи или пользователей такой службы;

д) «*данные о потоках*» означают любые компьютерные данные, относящиеся к передаче информации посредством компьютерной системы, которые генерируются компьютерной системой, являющейся составной частью соответствующей коммуникационной цепочки, и указывают на источник, назначение, маршрут, время, дату, размер, продолжительность или тип соответствующего сетевого сервиса.

ГЛАВА II. Меры, которые следует принять на национальном уровне

Часть 1. Материальное уголовное право

Подраздел 1. Преступления против конфиденциальности, целостности и доступности компьютерных данных и систем

Статья 2. Противозаконный доступ

Каждая Сторона принимает законодательные и иные меры, необходимые для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовного преступления согласно ее внутригосударственному праву доступ, когда он является преднамеренным, к компьютерной системе в целом или любой ее части неправомерно. Любая Сторона может требовать, чтобы такие деяния считались преступными, если они совершены с нарушениями мер безопасности и с намерением завладеть компьютерными данными или иным умыслом или в отношении компьютерной системы, соединенной с другой компьютерной системой.

Статья 3. Неправомерный перехват

Каждая Сторона принимает законодательные и иные меры, необходимые для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовного преступления со-

гласно ее внутригосударственному праву — умышленно осуществленный с использованием технических средств перехват неправомерно не предназначенных для общего пользования компьютерных данных, передаваемых в компьютерную систему, из нее или внутри такой системы, включая электромагнитные излучения компьютерной системы, несущей такие компьютерные данные. Любая Сторона может требовать, чтобы такое деяние считалось преступным, если оно было совершено с умыслом или в отношении компьютерной системы, соединенной с другой компьютерной системой.

Статья 4. Воздействие на данные

1. Каждая Сторона принимает законодательные и иные меры, необходимые для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовного преступления согласно ее внутригосударственному праву умышленное повреждение, удаление, ухудшение качества, изменение или блокирование компьютерных данных неправомерно.

2. Любая Сторона может сохранить за собой право квалифицировать в качестве уголовного преступления только те предусмотренные пунктом 1 деяния, которые влекут за собой серьезный ущерб.

Статья 5. Воздействие на функционирование системы

Каждая Сторона принимает законодательные и иные меры, необходимые для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовного преступления согласно ее внутригосударственному праву умышленное создание неправомерно серьезных помех функционированию компьютерной системы путем ввода, передачи, повреждения, удаления, ухудшения качества, изменения или блокирования компьютерных данных.

Статья 6. Противозаконное использование устройств

1. Каждая Сторона принимает законодательные и иные меры, необходимые для того, чтобы квалифицировать в качестве уголовного преступления согласно ее внутригосударственному праву нижеследующие деяния в случае их совершения умышленно и неправомерно:

а) производство, продажа, приобретение для использования, импорт, оптовая продажа или иные формы предоставления в пользование:

i) устройств, включая компьютерные программы, разработанных или адаптированных прежде всего для целей совершения какого-либо из правонарушений, предусмотренных выше Статьями 2–5;

ii) компьютерных паролей, кодов доступа или иных аналогичных данных, с помощью которых может быть получен доступ к компьютерной системе в целом или любой ее части, с намерением использо-

вать их в целях совершения какого-либо из правонарушений, предусмотренных Статьями 2–5;

2. Владение одним из предметов, упомянутых в пунктах «а» «i» или «ii» выше, с намерением использовать его для совершения каких-либо правонарушений, предусмотренных Статьями 2–5. Любая Сторона может требовать в соответствии с законом, чтобы условием наступления уголовной ответственности являлось владение несколькими такими предметами.

3. Настоящая Статья не должна толковаться как устанавливающая уголовную ответственность в тех случаях, когда производство, продажа, приобретение для использования, импорт, оптовая продажа или иные формы предоставления в пользование или владение, упомянутые в пункте 1 данной Статьи, не имеют целью совершение правонарушений, предусмотренных Статьями 2–5 настоящей Конвенции, а связаны, например, с разрешенным испытанием или защитой компьютерной системы.

4. Сторона может сохранить за собой право не применять положения пункта 1 настоящей Статьи при условии, что такая оговорка не будет касаться продажи, оптовой продажи или иных форм предоставления в пользование предметов, указанных в пункте «а» «ii» настоящей Статьи».

Из вышесказанного можно сделать три простых вывода, как на современном этапе противодействовать коррупции в России:

Первое — Финансовый кризис 2008 года (коррупция сформировала современную мировую денежную систему) можно определить, прежде всего, как глобальный кризис в сознании человека, в его нравственности и понятно в каком направлении государство должно направлять свои усилия, чтобы выйти из кризиса.

Второе — России срочно необходимо определить на национальном уровне построение гражданского общества через институт **общественно-государственного партнерства**.

Третье — Создать «специализированный орган» по борьбе с коррупцией, который подчиняется только Президенту РФ и внести изменение в Конституцию РФ, где этот орган в данном правовом акте представить. В соответствии с Конституцией РФ статья 80:

1. Президент Российской Федерации является главой государства.

2. Президент Российской Федерации является гарантом Конституции Российской Федерации, прав и свобод человека и гражданина. В установленном Конституцией Российской Федерации порядке он принимает меры по охране суверенитета Российской Федерации, ее независимости и государственной целостности, обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

3. Президент Российской Федерации в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами определяет основные направления внутренней и внешней политики государства.

4. Президент Российской Федерации как глава государства представляет Российскую Федерацию внутри страны и в международных отношениях.

Как гарант Конституции Российской Федерации Президент РФ через такой орган, дополнительно посредством инструмента, института **общественно-государственного партнерства** будет эффективно осуществлять борьбу с коррупцией и осуществлять контроль за государственными служащими и получать достоверную информацию из всех уголков России в режиме online.

МОНИТОРИНГ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РЕГИОНАХ РОССИИ

Раунд 2, предварительный
(май 2009)

**Ф. Ф. САЙДУЛЛАЕВ,
Н. В. СМИРНОВ**

эксперты Автономной некоммерческой организации
«Национальный институт системных исследований
проблем предпринимательства»

Введение

Коррупция в России является негативной системной характеристикой институтов государственного и муниципального управления, которая является существенным препятствием для обеспечения устойчивого экономического роста, повышения конкурентоспособности экономики и благосостояния граждан.

Противодействие коррупции становится особым видом публичной политики — антикоррупционной политикой — представляющей комплекс последовательных мер, осуществляемых на высшем государственном уровне и предполагающих вовлечение в их реализацию представителей власти, бизнеса и гражданского общества.

Принятие в конце 2008 года закона о противодействии коррупции¹ позволило установить рамочные федеральные правила (институциональное оформление) антикоррупционной политики. Необходимо отметить, что в отдельных субъектах РФ законы о противодействии коррупции были приняты еще в 2006 году (Пензенская, Саратовская области), а к концу 2008 года таких субъектов федерации было уже более двадцати.

Целью данного мониторинга является (1) экспресс-анализ на основе доступной информации работы, проводимой в регионах России по противодействию коррупции, и (2) составление рейтинга субъектов Российской Федерации по определенному набору внешних показателей, отражающих антикоррупционную деятельность.

Рейтинг состоит из двух основных частей:

1. Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции,
2. Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции².

В результате соотнесения качества организационно-законодательной базы к ее наличию появля-

ется возможность получить региональные оценки «относительного качества» организационно-законодательной базы противодействия коррупции.

В качестве информационных источников использовались официальные сайты регионов в сети Интернет³, а также электронная правовая база «Консультант — регион».

Данные приведены по состоянию на **31 марта 2009 года**.

Результаты мониторинга представляют интерес для региональных, федеральных и местных органов власти, представителей научно-экспертного сообщества, а также всех граждан, интересующихся актуальными вопросами антикоррупционной политики в России.

По всем вопросам относительно настоящего мониторинга можно обращаться в НИСИПП к руководителю направления Смирнову Николаю Валерьевичу по указанным контактными данным.

1. Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции

Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции показывает, какие действия в направлении антикоррупционной политики были осуществлены регионами и являются открытыми для граждан. Соответствующая балльная оценка проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;

Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);

Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;

Порядок и методика антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ;

1 Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

2 Методика составления рейтинга прилагается.

3 Перечень официальных сайтов регионов прилагается

Комиссия по урегулированию конфликта интересов (высшего органа) субъекта РФ (положение или порядок работы).

Результаты рейтинга регионов по наличию и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции представлены в таблице 1.

Регионами лидерами (первые 12), набравшими 5 баллов и более, являются Камчатский край, Мурманская область, Пензенская область, Ямало-Ненецкий автономный округ, Астраханская область, Кемеровская область, Курганская область, Тамбовская область, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ленинградская область, Республика Карелия, Чукотский автономный округ. В данных регионах антикоррупционные меры принимаются в наиболее полном объеме и носят, как правило, открытый характер.

В 21 регионе (в том числе, Калужская область, Республика Татарстан, Свердловская область, г. Санкт-Петербург, Архангельская область, Липецкая область) были также предприняты значительные антикоррупционные действия, открытые для общества, эти регионы набрали от 3,5 до 4,5 баллов.

В 30 регионах принимались лишь отдельные меры по противодействию коррупции, часто носящие кулуарный характер. Остальные 20 регионов ограничились максимум одним мероприятием, и их антикоррупционная политика получила наименьшее развитие. Такие регионы как Алтайский край, Еврейская автономная область, Карачаево-Черкесская Республика, Ненецкий автономный округ, Чеченская Республика на момент проведения мониторинга не применили ни одной из исследуемых антикоррупционных мер.

2. Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции

Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции ориентирована на действенность антикоррупционной политики и отражает в большей степени ее качество, нежели формальные действия. Балльная оценка проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;

Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);

Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;

Порядок и методика антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ.

Качественные параметры оценки данных состав-

ляющих приводятся в Методике составления рейтинга регионов⁴.

При этом качество комиссий по урегулированию конфликтов интересов не вошло в оценку, так как не поддается значимой дифференциации с точки зрения положений, в связи с указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 №269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов».

Результаты рейтинга регионов по качеству организационно-законодательной базы противодействия коррупции представлены в таблице 2.

2.1. Регионами-лидерами по качеству базиса антикоррупционной политики являются Мурманская область, Республика Карелия, Чувашская Республика, Тюменская область, Брянская область (более 40 баллов в рейтинге). Несмотря на то, что данные регионы отнеслись к противодействию коррупции наиболее ответственно, не все предпринятые ими мероприятия характеризуются высоким качеством.

В 23 регионах (например, Республика Татарстан, Калужская область, Нижегородская область, Курганская область, Удмуртская Республика, Свердловская область, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край) подход к созданию антикоррупционной политики был менее успешен на фоне 5-ти лучших регионов, тем не менее, им удалось создать ряд относительно качественных институтов (от 25 до 40 баллов).

В 31 регионе (от 10 до 25 баллов), несмотря на принимаемые меры, качество антикоррупционной политики оставляет желать гораздо лучшего. Отличительной чертой данной группы является выделение одного относительно качественного института на фоне общей слабости антикоррупционного базиса (например, Республика Мордовия или Сахалинская область) или общий недостаток качества принятых мер (например, Липецкая область, г. Санкт-Петербург).

Остальные 24 региона, набравшие менее 10 баллов в рейтинге, видимо, не придают антикоррупционной политике особого значения. Принимаемые ими меры носят низкокачественный характер (в том числе, Кировская область, г. Москва, Хабаровский край, Приморский край, Амурская область, Республика Адыгея) либо таковых не обнаружено вовсе⁵.

2.2. Удельное качество антикоррупционных мер, рассчитываемое как отношение интегральной оценки и количества составляющих антикоррупционной политики, отмечено,

во-первых, у всех регионов-лидеров (в меньшей степени у Мурманской области),

4 См. Приложение 1.

5 см. также раздел 1.

**Таблица 1. Рейтинг регионов по наличию и открытости организационно-законодательной базы
противодействия коррупции**

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка наличия и открытости
1	2	3	4	5	6	7	8=3+...+7
1-3	Камчатский край	1,5	1,5	1,5	1	1,5	7
1-3	Мурманская область	1,5	1	1,5	1,5	1,5	7
1-3	Пензенская область	1,5	1,5	1,5	1,5	1	7
4	Ямало-Ненецкий автономный округ	1,5	1	1,5	1,5	1	6,5
5-9	Астраханская область	1,5	0	1,5	1,5	1,5	6
5-9	Кемеровская область	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6
5-9	Курганская область	1,5	1,5	1,5	0	1,5	6
5-9	Тамбовская область	1,5	1,5	1,5	0	1,5	6
5-9	Ханты-Мансийский автономный округ – Югра	1,5	1,5	1,5	1,5	0	6
10-11	Ленинградская область	1,5	1,5	1,5	0	1	5,5
10-11	Республика Карелия	1,5	1,5	1	0	1,5	5,5
12	Чукотский автономный округ	0	1	1,5	1,5	1	5
13-23	Брянская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Воронежская область	0	1,5	1,5	0	1,5	4,5
13-23	Калужская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Нижегородская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Республика Бурятия	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Республика Мордовия	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Республика Татарстан	1,5	0	1,5	1,5	0	4,5
13-23	Свердловская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Тюменская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Челябинская область	1,5	1,5	1,5	0	0	4,5
13-23	Чувашская Республика	1,5	0	1,5	1,5	0	4,5
24-27	г. Санкт-Петербург	1,5	1,5	1	0	0	4
24-27	Новосибирская область	0	0	1,5	1,5	1	4
24-27	Саратовская область	1,5	1,5	1	0	0	4

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка наличия и открытости
1	2	3	4	5	6	7	8=3+...+7
24-27	Тульская область	1	1,5	1,5	0	0	4
28-33	Архангельская область	1	1,5	0	1	0	3,5
28-33	Костромская область	1	0	1,5	0	1	3,5
28-33	Липецкая область	1	1	1,5	0	0	3,5
28-33	Республика Башкортостан	0	1	1,5	1	0	3,5
28-33	Республика Тыва	1,5	1	0	1	0	3,5
28-33	Смоленская область	0	2,5	1	0	0	3,5
34-44	Владимирская область	1	1	1	0	0	3
34-44	г. Москва	0	1,5	0	0	1,5	3
34-44	Ивановская область	0	2	1	0	0	3
34-44	Кабардино-Балкарская Республика	1	0	1	1	0	3
34-44	Кировская область	0	1,5	1,5	0	0	3
34-44	Красноярский край	0	1	1	0	1	3
34-44	Курская область	1,5	0	1,5	0	0	3
34-44	Омская область	0	1,5	1,5	0	0	3
34-44	Республика Калмыкия	1	2	0	0	0	3
34-44	Республика Марий Эл	1,5	0	1,5	0	0	3
34-44	Республика Саха (Якутия)	1	0	1	0	1	3
45-51	Амурская область	0	0	1,5	0	1	2,5
45-51	Магаданская область	1	0	1,5	0	0	2,5
45-51	Республика Коми	1,5	0	1	0	0	2,5
45-51	Республика Хакасия	0	1	1,5	0	0	2,5
45-51	Ставропольский край	0	0	1,5	0	1	2,5
45-51	Томская область	0	1	0	1,5	0	2,5
45-51	Ульяновская область	1	0	1,5	0	0	2,5
52-63	Белгородская область	0	1	1	0	0	2
52-63	Забайкальский край	1	1	0	0	0	2
52-63	Калининградская область	1	0	0	1	0	2
52-63	Московская область	0	0	1	0	1	2

№	Регион	Закон	Межведомственный орган	План/Программа	АКЭ	Комиссия	Оценка наличия и открытости
1	2	3	4	5	6	7	8=3+...+7
52-63	Новгородская область	1	0	1	0	0	2
52-63	Оренбургская область	1	0	1	0	0	2
52-63	Псковская область	1	0	0	0	1	2
52-63	Республика Алтай	1	0	1	0	0	2
52-63	Республика Дагестан	0	1	1	0	0	2
52-63	Сахалинская область	1	1	0	0	0	2
52-63	Тверская область	0	1	1	0	0	2
52-63	Удмуртская Республика	1	0	1	0	0	2
64-70	Волгоградская область	0	0	0	1,5	0	1,5
64-70	Иркутская область	0	1,5	0	0	0	1,5
64-70	Республика Адыгея	0	0	1,5	0	0	1,5
64-70	Ростовская область	0	0	0	0	1,5	1,5
64-70	Самарская область	1,5	0	0	0	0	1,5
64-70	Хабаровский край	0	1,5	0	0	0	1,5
64-70	Ярославская область	0	0	1,5	0	0	1,5
71-78	Вологодская область	0	0	1	0	0	1
71-78	Краснодарский край	0	0	1	0	0	1
71-78	Орловская область	0	1	0	0	0	1
71-78	Пермский край	1	0	0	0	0	1
71-78	Приморский край	1	0	0	0	0	1
71-78	Республика Ингушетия	0	0	1	0	0	1
71-78	Респ. Северная Осетия – Алания	0	1	0	0	0	1
71-78	Рязанская область	0	0	0	0	1	1
79-83	Алтайский край	0	0	0	0	0	0
79-83	Еврейская автономная область	0	0	0	0	0	0
79-83	Карачаево-Черкесская Республика	0	0	0	0	0	0
79-83	Ненецкий автономный округ	0	0	0	0	0	0
79-83	Чеченская Республика	0	0	0	0	0	0

Таблица 2. Рейтинга регионов по качеству организационно-законодательной базы противодействия коррупции

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка	Удельная оценка
1	2	3	4	5	6	7=3+...+6	8=7/кол-во мероприятий
1	Мурманская область	13,6	4,2	18,8	11,7	48,2	9,6
2	Республика Карелия	11,4	12,5	15,6	5,0	44,5	11,1
3	Чувашская Республика	13,6	0,0	15,6	15,0	44,3	11,1
4	Тюменская область	9,1	12,5	12,5	8,3	42,4	10,6
5	Брянская область	13,6	12,5	9,4	6,7	42,2	14,1
6	Пензенская область	13,6	8,3	6,3	11,7	39,9	8,0
7	Республика Татарстан	13,6	0,0	12,5	11,7	37,8	9,5
8	Тамбовская область	6,8	4,2	15,6	10,0	36,6	9,2
9	Кабардино-Балкарская Республика	11,4	0,0	12,5	10,0	33,9	8,5
10	Калужская область	13,6	4,2	12,5	3,3	33,6	8,4
11-12	Саратовская область	6,8	8,3	9,4	8,3	32,9	8,2
11-12	Челябинская область	6,8	8,3	9,4	8,3	32,9	8,2
13	Республика Тыва	13,6	4,2	0,0	15,0	32,8	8,2
14	Нижегородская область	13,6	12,5	3,1	3,3	32,6	10,9
15	Ханты-Мансийский автономный округ - Югра	4,5	8,3	9,4	10,0	32,3	6,5
16	Ямало-Ненецкий автономный округ	2,3	8,3	12,5	8,3	31,4	6,3
17-18	Курганская область	13,6	8,3	9,4	0,0	31,3	10,4
17-18	Удмуртская Республика	13,6	0,0	9,4	8,3	31,3	10,4
19	Свердловская область	4,5	12,5	6,3	6,7	30,0	7,5
20-21	Тульская область	4,5	8,3	6,3	10,0	29,1	7,3
20-21	Владимирская область	9,1	4,2	12,5	3,3	29,1	9,7
22	Республика Бурятия	9,1	4,2	9,4	5,0	27,6	6,9
23	Республика Саха (Якутия)	15,9	0,0	6,3	5,0	27,2	13,6
24	Ленинградская область	6,8	8,3	4,7	6,7	26,5	8,8
25	Астраханская область	9,1	0,0	3,1	13,3	25,5	6,4
26	Забайкальский край	13,6	8,3	0,0	3,3	25,3	12,7
27	Камчатский край	2,3	8,3	6,3	8,3	25,2	5,0

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка	Удельная оценка
1	2	3	4	5	6	7=3+...+6	8=7/кол-во мероприятий
28	Чукотский автономный округ	0,0	4,2	12,5	8,3	25,0	6,3
29	Ульяновская область	11,4	0,0	9,4	3,3	24,1	12,0
30	Оренбургская область	9,1	0,0	9,4	5,0	23,5	7,8
31	Республика Мордовия	13,6	4,2	3,1	1,7	22,6	7,5
32	Калининградская область	6,8	0,0	0,0	15,0	21,8	7,3
33-34	Архангельская область	0,0	4,2	0,0	16,7	20,8	5,2
33-34	Кемеровская область	6,8	4,2	3,1	6,7	20,8	4,2
35	Магаданская область	9,1	0,0	3,1	8,3	20,5	6,8
36	Республика Башкортостан	0,0	4,2	9,4	6,7	20,2	5,1
37	Липецкая область	6,8	4,2	6,3	1,7	18,9	6,3
38-39	Республика Алтай	9,1	0,0	6,3	3,3	18,7	9,3
38-39	Республика Коми	9,1	0,0	6,3	3,3	18,7	6,2
40	Сахалинская область	2,3	12,5	0,0	3,3	18,1	9,1
41	Белгородская область	0,0	8,3	6,3	3,3	17,9	6,0
42	Воронежская область	0,0	8,3	9,4	0,0	17,7	8,9
43	Томская область	0,0	4,2	0,0	13,3	17,5	5,8
44	Тверская область	0,0	4,2	9,4	3,3	16,9	5,6
45	г. Санкт-Петербург	6,8	4,2	3,1	1,7	15,8	5,3
46	Республика Марий Эл	2,3	0,0	6,3	6,7	15,2	7,6
47	Костромская область	2,3	0,0	9,4	3,3	15,0	7,5
48	Республика Калмыкия	4,5	8,3	0,0	1,7	14,5	7,3
49	Смоленская область	0,0	4,2	6,3	3,3	13,8	4,6
50	Красноярский край	0,0	4,2	9,4	0,0	13,5	6,8
51	Курская область	6,8	0,0	4,7	1,7	13,2	4,4
52	Новосибирская область	0,0	0,0	3,1	10,0	13,1	4,4
53-54	Пермский край	11,4	0,0	0,0	1,7	13,0	13,0
53-54	Самарская область	11,4	0,0	0,0	1,7	13,0	13,0
55	Республика Северная Осетия - Алания	0,0	12,5	0,0	0,0	12,5	12,5

№	Регион	Закон	Совет	Программа	АКЭ	Интегральная оценка	Удельная оценка
1	2	3	4	5	6	7=3+...+6	8=7/кол-во мероприятий
56	Псковская область	9,1	0,0	0,0	3,3	12,4	6,2
57	Иркутская область	0,0	4,2	0,0	6,7	10,8	5,4
58-59	Ивановская область	0,0	4,2	6,3	0,0	10,4	5,2
58-59	Республика Хакасия	0,0	4,2	6,3	0,0	10,4	5,2
60	Новгородская область	6,8	0,0	3,1	0,0	9,9	5,0
61-63	Вологодская область	0,0	0,0	9,4	0,0	9,4	9,4
61-63	Московская область	0,0	0,0	9,4	0,0	9,4	9,4
61-63	Республика Ингушетия	0,0	0,0	9,4	0,0	9,4	9,4
64	Омская область	0,0	4,2	3,1	1,7	9,0	3,0
65	Орловская область	0,0	8,3	0,0	0,0	8,3	8,3
66	Кировская область	0,0	4,2	3,1	0,0	7,3	3,6
67	Волгоградская область	0,0	0,0	0,0	6,7	6,7	3,3
68-70	Краснодарский край	0,0	0,0	6,3	0,0	6,3	6,3
68-70	Республика Дагестан	0,0	0,0	6,3	0,0	6,3	3,1
68-70	Ставропольский край	0,0	0,0	6,3	0,0	6,3	6,3
71-72	г. Москва	0,0	4,2	0,0	0,0	4,2	4,2
71-72	Хабаровский край	0,0	4,2	0,0	0,0	4,2	4,2
73	Приморский край	2,3	0,0	0,0	1,7	3,9	3,9
74-76	Амурская область	0,0	0,0	3,1	0,0	3,1	3,1
74-76	Республика Адыгея	0,0	0,0	3,1	0,0	3,1	3,1
74-76	Ярославская область	0,0	0,0	3,1	0,0	3,1	3,1
77-83	Алтайский край	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Еврейская автономная область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Карачаево-Черкесская Республика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Ненецкий автономный округ	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Ростовская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Рязанская область	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-
77-83	Чеченская Республика	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	-

во-вторых, у 5 регионов из второй по качеству группы (Нижегородская область, Курганская область, Удмуртская Республика, Республика Саха (Якутия), Забайкальский край): в этих регионах особенно развиты законы о противодействии коррупции,

в-третьих, у 4 регионов из третьей группы принятые меры оказались также относительно качественными: в Ульяновской области (первый регион в третьей группе) относительно качественный закон о противодействии коррупции и есть плановые антикоррупционные документы; в Пермском крае и Самарской области приняты сравнительно качественные антикоррупционные законы; в Республике Северная Осетия — Алании создан Совет по противодействию коррупции, в составе которого чиновники не участвуют вообще.

Несмотря на отмеченные достижения регионов в антикоррупционной политике, ее качество имеет достаточный потенциал для совершенствования в аспектах (1) **публичности** ее проведения (ни в одном законе не содержится права граждан на доступ и требования об обязательном опубликовании всей несекретной информации), (2) **прямого запрета** на принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупциогенные факторы, (3) **оперативной публикации** результатов антикоррупционной экспертизы, (4) внедрения механизмов **повышения качества** антикоррупционной политики, (5) **стратегического применения**: помимо собственно мер необходим учет воздействия групп различных специальных интересов и их переговорной силы.

Качественная антикоррупционная политика предполагает:

Действенность — дифференцированный подход к коррупции и снижение ее уровня;

Реализуемость — учет противодействия групп давления и принятие ответных политических и экономических мер;

Эффективность — опора на гражданское общество и повышение эффективности социально-экономических институтов.

Приложение 1. Методика составления рейтинга регионов

Рейтинг состоит из двух основных частей: (1) Оценка наличия и открытости организационно-законодательной базы противодействия коррупции, (2) Оценка качества организационно-законодательной базы противодействия коррупции.

1. Оценка наличия и открытости проводилась на основе следующих составляющих антикоррупционной политики:

Закон субъекта РФ о противодействии коррупции;

Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение);

Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ;

Порядок и методика антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ;

Комиссия по урегулированию конфликта интересов (высшего органа) субъекта РФ (положение или порядок работы).

2. Оценка качества проводилась на основе первых четырех указанных составляющих (качество комиссий по урегулированию конфликтов интересов не поддается дифференциации с точки зрения положений, в связи с указом Президента Российской Федерации от 03.03.2007 № 269 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов»).

Методика расчета балльных показателей представлена ниже.

П1. Оценка наличия и открытости антикоррупционной организационно-законодательной базы

Источники информации: 1) Региональный консультант; 2.1) Официальный сайт субъекта РФ; 2.2) Сайт регионального органа власти, на который есть прямая ссылка с официального сайта субъекта РФ.

№	Название показателя	Расчет	Примечание
1.	Закон субъекта РФ о противодействии коррупции	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	
2.	Межведомственный совет по противодействию коррупции в субъекте РФ (положение)	0 — нет, 1 — есть, 2 — имеется при исполнительном и законодательном органе власти + по 0,5 баллов дополнительно, если информация размещена на сайте	Орган должен состоять из представителей различных ведомств, принимаемые решения должны носить коллективный характер
3.	Программа/план противодействия коррупции в субъекте РФ	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	
4.	Порядок и методика антикоррупционной экспертизы в субъекте РФ	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	В таблице должно быть создано два столбца: - наличие порядка, - наличие методики. Показатель рассчитывается как произведение. 1,5 балла присуждается, если информация размещена и о порядке, и о методике.
5.	Комиссия по урегулированию конфликта интересов (высшего органа) субъекта РФ (положение или порядок работы)	0 — нет, 1 — есть, 1,5 — информация размещена на сайте	Комиссия должна состоять при высшем органе исполнительной власти субъекта РФ. Должно быть утверждено положение или порядок работы Комиссии. Внимание! Состав комиссии не достаточно.
	Индекс 1.	Сумма	

П2. Оценка положений законов о противодействии коррупции субъектов РФ

№	Название показателя	Расчет
1.	Адекватные цели/задачи антикоррупционной политики (противодействия коррупции): соответствуют снижению уровня коррупции	0 — нет, 1 — есть.
2.	Принципы антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть принципы соучастия общества и дифференцированный подход к антикоррупционной политике (при этом формулировка «взаимодействие государственной власти и общества» не достаточно).

3.	Субъекты антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть, включаются институты гражданского общества и экспертное сообщество
4.	Функции субъектов антикоррупционной политики	0 — нет или не привязаны к конкретным субъектам, 1 — функции закреплены за конкретными субъектами, 2 — предусмотрена активная роль институтов гражданского общества и экспертов в виде установления их конкретных прав и обязанностей.
5.	Описание мер антикоррупционной политики (противодействия коррупции)	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть порядок применения мер антикоррупционной политики.
6.	Требование об обязательном опубликовании отчеты о реализации антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
7.	Требование об обязательном опубликовании любой несекретной информации в области антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлено право граждан получать доступ к документам, материалам и иной информации (за исключением секретных материалов и информации ограниченного доступа) и знакомиться с ними в случаях, когда они легли в основу принятия коррупционных актов и решений.
	Индекс 2.	Сумма

**ПЗ. Оценка организации Межведомственных советов
по противодействию коррупции
в субъектах РФ (на основе положений)**

№	Название показателя	Расчет
1.	Требования к составу (представительству) совета	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть, установлена минимальная доля независимых членов (экспертов, представителей общественности).
2.	Наличие полноценных функций по определению (формированию) и мониторингу антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
3.	Требование об обязательном рассмотрении решений Совета органами исполнительной власти субъекта РФ	0 — нет, 1 — есть.
3.	Обязанность опубликовывать информацию о деятельности и результатах	0 — нет, 1 — есть.
4.	Наличие информации о деятельности Совета на сайте	0 — нет, 1 — есть.
	Индекс 3.	Сумма

П4. Оценка Программ/планов противодействия коррупции в субъектах РФ

№	Название показателя	Расчет
1.	Наличие плана мероприятий	0 — нет, 1 — есть.
2.	Наличие программы	0 — нет, 1 — есть.
3.	Управление программой по результатам	0 — нет, 1 — Наличие целей, задач и показателей антикоррупционной политики, удовлетворяющих требованиям релевантности, измеримости, достижимости; 2 — Существует прямая взаимосвязь между мероприятиями, целевыми показателями и бюджетом программы.
4.	Мероприятия по опубликованию результатов конкретных мер	0 — нет, 1 — есть для отдельных мер, 2 — есть для всех предусмотренных мер.
5.	Раздел, посвященный стимулированию муниципальной антикоррупционной политики	0 — нет, 1 — есть.
6.	Раздел, посвященный участию гражданского общества и экспертного сообщества	0 — нет, 1 — есть.
	Индекс 4.	Сумма

П5. Оценка порядков и методик антикоррупционной экспертизы в субъектах РФ

№	Название показателя	Расчет
1.	Установление необходимости проведения АКЭ в законе субъекта РФ	0 — нет, 1 — есть.
2.	Наличие порядка АКЭ	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлен законом
3.	Наличие методики АКЭ	0 — нет, 1 — есть, 2 — установлена законом
4.1.	Объект АКЭ: проекты НПА (законы, постановления и другие)	0 — не все, 1 — все.
4.2.1.	Объект АКЭ: Действующие НПА: есть план-график	0 — нет, 1 — есть.
4.2.2.	Объект АКЭ: Действующие НПА: есть независимая инициатива	0 — нет, 1 — есть.
5.1.	Субъект АКЭ: Межведомственный орган по противодействию коррупции	0 — внутриведомственно, 1 — Межведомственный орган по противодействию коррупции,
5.2.	Субъект АКЭ: Независимая экспертиза	0 — нет, 1 — есть.

6.	Предмет АКЭ	0 — закрытый перечень коррупционных факторов, 1 — открытый перечень коррупционных факторов.
7.	Установлен формат результатов антикоррупционной экспертизы	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть формат учета результатов (изменения в НПА по устранению факторов)
8.	Обязательные требования к изменению НПА	0 — нет, 1 — есть, 2 — требование о невозможности принятия НПА с коррупционными факторами, которые можно устранить
9.	Требование об обязательном опубликовании результатов АКЭ на сайте	0 — нет, 1 — есть.
10.	Наличие на сайте раздела с опубликованными результатами АКЭ НПА и их проектов	0 — нет, 1 — есть, 2 — есть результаты учета результатов анализа (судьба выявленных коррупционных факторов).
	Индекс 5.	Сумма

П6. Интегральная оценка качества антикоррупционной деятельности субъектов РФ

Интегральная оценка качества антикоррупционной деятельности регионов рассчитывается как сумма нормированных индексов № 2–5. Нормирование каждого индекса производится по формуле: Индекс нормированный = индекс / максимально возможное значение * 25.

Удельная оценка качества антикоррупционной деятельности рассчитывается как отношение интегральной оценки и количества составляющих антикоррупционной политики, не учитывая комиссии по урегулированию конфликта интересов и учитывая порядок и методику антикоррупционной экспертизы отдельно.

Приложение 2. Перечень официальных сайтов регионов

№	Наименование субъекта РФ	Адрес официального сайта субъекта РФ в сети Интернет
1	Алтайский край	www.altaregion22.ru
2	Амурская область	www.amurobl.ru
3	Архангельская область	www.dvinaland.ru
4	Астраханская область	www.astrobl.ru
5	Белгородская область	www.belregion.ru
6	Брянская область	www.bryanskobl.ru
7	Владимирская область	www.avo.ru
8	Волгоградская область	www.volganet.ru
9	Вологодская область	www.vologda-oblast.ru
10	Воронежская область	www.govvrn.ru
11	г. Москва	www.mos.ru
12	г. Санкт-Петербург	www.gov.spb.ru
13	Еврейская автономная область	www.eao.ru
14	Забайкальский край	www.e-zab.ru
15	Ивановская область	www.ivanovoobl.ru
16	Иркутская область	www.govirk.ru
17	Кабардино-Балкарская Республика	president-kbr.ru
18	Калининградская область	www.gov39.ru/
19	Калужская область	www.admoblkaluga.ru
20	Камчатский край	www.kamchatka.gov.ru
21	Карачаево-Черкесская Республика	www.kchr.info
22	Кемеровская область	www.ako.ru
23	Кировская область	www.ako.kirov.ru
24	Костромская область	www.region.kostroma.net
25	Краснодарский край	admkrain.kuban.ru
26	Красноярский край	www.krskstate.ru
27	Курганская область	www.kurganobl.ru
28	Курская область	www.rkursk.ru
29	Ленинградская область	www.lenobl.ru
30	Липецкая область	www.admlr.lipetsk.ru
31	Магаданская область	www.magadan.ru
32	Московская область	www.mosreg.ru
33	Мурманская область	www.gov-murman.ru
34	Ненецкий автономный округ	www.adm-nao.ru
35	Нижегородская область	www.government.nnov.ru
36	Новгородская область	http://region.adm.nov.ru:8082/wps/portal
37	Новосибирская область	www3.adm.nso.ru
38	Омская область	www.omskportal.ru
39	Оренбургская область	www.orb.ru
40	Орловская область	www.adm.orel.ru

41	Пензенская область	www.penza.ru
42	Пермский край	www.perm.ru
43	Приморский край	www.primorsky.ru
44	Псковская область	www.pskov.ru
45	Республика Адыгея	www.adygheya.ru
46	Республика Алтай	www.altai-republic.com
47	Республика Башкортостан	www.bashkortostan.ru
48	Республика Бурятия	http://egov-buryatia.ru
49	Республика Дагестан	www.e-dag.ru
50	Республика Ингушетия	www.ingushetia.ru
51	Республика Калмыкия	http://kalmregion.ru
52	Республика Карелия	www.gov.karelia.ru
53	Республика Коми	www.rkomi.ru
54	Республика Марий Эл	www.gov.mari.ru
55	Республика Мордовия	www.e-mordovia.ru
56	Республика Саха (Якутия)	www.sakha.gov.ru
57	Республика Северная Осетия — Алания	www.rso-a.ru
58	Республика Татарстан	www.tatar.ru
59	Республика Тыва	www.gov.tuva.ru
60	Республика Хакасия	www.rhlider.ru
61	Ростовская область	www.donland.ru
62	Рязанская область	www.ryazanreg.ru
63	Самарская область	www.adm.samara.ru
64	Саратовская область	www.saratov.gov.ru
65	Сахалинская область	www.adm.sakhalin.ru
66	Свердловская область	www.midural.ru
67	Смоленская область	www.admin.smolensk.ru
68	Ставропольский край	www.stavkray.ru
69	Тамбовская область	www.tambov.gov.ru
70	Тверская область	www.region69.gov.ru
71	Томская область	www.tomsk.gov.ru
72	Тульская область	www.admportal.tula.ru
73	Тюменская область	www.admtyumen.ru
74	Удмуртская Республика	www.udmurt.ru
75	Ульяновская область	www.ulgov.ru
76	Хабаровский край	www.adm.khv.ru
77	Ханты-Мансийский автономный округ — Югра	www.admhmao.ru
78	Челябинская область	www.pravmin74.ru
79	Чеченская Республика	www.chechnya.gov.ru
80	Чувашская Республика	www.cap.ru
81	Чукотский автономный округ	www.chukotka.org
82	Ямало-Ненецкий автономный округ	www.adm.yanao.ru
83	Ярославская область	www.adm.yar.ru

ПРЕОДОЛЕНИЕ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ АКТИВИЗАЦИИ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА

Н. И. ГЕТМАН

директор Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, генерал-лейтенант милиции в отставке, кандидат юридических наук

В. Д. КУЗНЕЧЕВСКИЙ

член Комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, доктор исторических наук, профессор

В земле нашей мздоимствуется, по обычаю.

Владимир Иванович Даль.

Что это за зверь и с чем его едят?

Ничего нового в этом деле никому открыть не суждено. Явления коррупции сопровождают всю историю России с самого зарождения нашего славянского государства. Правда, само это слово — коррупция — не отечественное, иноземного происхождения. В нашем языке оно появилось сравнительно недавно. Даже наши деды в начале XX столетия его ещё не знали. Нет, например, его в «Словаре живого великорусского языка» Владимира Ивановича Даля. Зато много внимания и места в этом кладезе русского языка отводится толкованию таких слов, как «взятка», «мздоимство», и в народе всегда чётко определялось при этом, что «взяточник» — это «продажная душа», «продажный человек», тот, кто «творит суд из корысти» (1).

Со времен Даля в содержательном плане мало что изменилось в определении этого явления. Современные юридические энциклопедии коррупцию определяют как «преступную деятельность в сфере политики или государственном управлении, заключающаяся в использовании должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей для личного обогащения» (2), (3).

В современный лексикон это понятие в буквальном смысле ворвалось во времена горбачевской перестройки. Потом наступили 1990-е годы. А сегодня масштабы распространения коррупции уже вызывают серьёзную тревогу в российском обществе, порождают у граждан недоверие к государственным институтам и к власти в целом, создают негативный имидж России на международной арене, ограничивают приток зарубежных инвестиций, поскольку вызывают у потенциальных зарубежных инвесторов сомнения в надёжности помещения своих капиталов в российскую экономику.

По мнению абсолютного большинства населения России коррупция в нашей стране в последние годы стала препятствием для экономического развития российского общества, она существенно ограничивает права и свободы граждан и просто-напросто унижает людей.

Применительно к России это стало предметом постоянного обсуждения за рубежом. Влиятельные международные правозащитные организации и рейтинговые агентства из года в год обращают внимание общественности на то, что у нас, по их представлениям, нет царства закона, а есть царство коррупции. По международным индексам восприятия этого зла наша родина, в их глазах, давно и прочно находится где-то среди африканских стран лишь недавно освободившихся от колониальной зависимости (ниже мы ещё вернемся к этой оценке, сейчас же в нашу задачу входит, как говорил Владимир Высоцкий, «зафиксировать наш результат»).

Мнения о том, что всё у нас продается и все покупаются, особенно распространены в сфере бизнеса.

Вот перед нами уникальное, единственное в своем роде, научное исследование 2008 года Института сравнительных социальных исследований (ЦЕССИ) под названием «Коррупционные схемы в России. Отчет по результатам глубинных интервью с экспертами». Этот доклад не был опубликован, но заместитель генерального директора Института Анна Владимировна Андреевкова любезно разрешила нам воспользоваться результатами отчета.

Нет нужды говорить, насколько деликатный характер носит это исследование (кто же рискнет назвать своё имя в конкретных рассуждениях на эту тему?!). Поэтому основан документ на анонимных интервью с 36 экспертами из разных областей жизни российского общества, а попросту говоря, это те са-

мые люди, которые заняты в бизнесе и в сферах государственного управления совсем не на рядовых должностях (кстати сказать, сферы занятости этих людей названы конкретно).

В докладе ЦЕССИ приводится шкала взяток и так называемых «откатов», с которыми сталкивались сами упомянутые выше эксперты в процессе своей профессиональной деятельности.

Так, считают они, за место в партийном списке во время избирательной кампании на федеральном уровне нужно заплатить от 2 до 5 млн долларов, а за вынесение законопроекта на рассмотрение на уровне комитета Госдумы — не менее 250 тысяч долларов.

Особенно щедр на взятки крупный бизнес. Так, за получение госзаказа размер взятки доходит до 1/3 от суммы проекта, а за выдачу лицензии — от 1 до 5 млн долларов. Столько же — и за отзыв лицензии у конкурентов.

В сфере малого бизнеса аппетиты, естественно, поменьше. Но и эти цифры впечатляют: за содействие решению чиновник может потребовать 10% от предполагаемой прибыли или 1/3 от суммы сделки.

Но «чемпионами» на этом поприще выступают, по мнению экспертов, налоговые и таможенные органы. Первые за списание недоимки могут потребовать до 50% от суммы недоимки, а вторые — столько же от суммы, на которую снижена пошлина.

«Жируют» на почве взяточничества даже такие, казалось бы, благородные организации, как благотворительные фонды. Эксперты считают, что в борьбе за получение грантов их руководители могут предложить грантодателям (чиновникам из государственного аппарата или от крупного бизнеса) до 30% от суммы гранта.

Реестр этот, похоже, нескончаем, и в нем свое почетное место занимают и представители средств массовой информации. Но в отличие от всех вышеперечисленных категорий, журналисты подходят к этому делу в высшей степени ответственно и профессионально. Эксперты рассказывают, что некоторые телеведущие за позитивные отзывы о чиновнике требуют постоянные взносы в размере 20 тысяч долларов ежемесячно, а в печатных СМИ только за упоминание дискредитирующей информации могут поднять планку и до 30 тысяч долларов с выплатой каждый месяц.

Но это научное исследование. А общественное мнение чаще всего формируется на основе сообщений средств массовой информации.

В газетах же часто появляются утверждения о том, что на региональном уровне в экономической сфере «коррупция процветает как среди руководства исполнительных органов государственной власти, так и в руководстве территориальных структур федеральных правоохранительных органов» (4). На страницах центральной и региональной прессы ре-

гулярно находят отражение отголоски рейдерских схваток за передел собственности, что напрямую связано с коррупцией государственных и муниципальных чиновников.

По имеющейся в СМИ информации коррупция глубоко проникла в сферу образования. В прессе приводятся многочисленные примеры, когда взятки для поступления в вузы выпускников школ достигают десятков тысяч, а в ведущие московские вузы — даже сотен тысяч долларов. Причем, речь идет как о бюджетных, так и коммерческих отделениях на ведущих факультетах. В массовом порядке стала распространяться практика сдачи семестровых экзаменов в вузах за взятки. Пресса пишет, что такая практика существует уже ряд лет как в столицах, так и в провинции.

Если эта тенденция действительно имеет место, то уже через 8-10 лет, во всех важнейших сферах деятельности управлять страной в высшем и среднем звене будут безграмотные, так называемые «позвоночные», специалисты, которых даже в первом приближении специалистами-то и назвать будет нельзя. Куда этот управленческий слой заведет страну, гадать не приходится.

Газеты переполнены сообщениями о том, сколько следует заплатить высоким государственным чиновникам за замещение той или иной государственной должности на федеральном, региональном и муниципальном уровнях. Цифры приводятся почти астрономические.

В умах граждан прочно укоренилось ощущение, что в обществе повсеместно правят бал взятка и подкуп чиновников.

Наверное, не всё правда в этих сообщениях. Многие из них наверняка вызваны не столько желанием очистить государственный аппарат от скверны, сколько желанием авторов таких сообщений эпатировать общественное мнение, стяжать на этом деле дутый авторитет и потом конвертировать его в деньги. Но дыма без огня не бывает.

Главная же опасность такого явления, если оно имеет место быть, заключается в том, что в среде молодёжи, в предпринимательской среде размывается, на этой базе, позитивная жизненная мотивация.

Хотя есть и весьма интересные данные, например, по Саратовской области, которые наводят на размышления о том, что не так уж редко средства массовой информации в сообщениях о распространённости коррупции в нашем обществе грешат преувеличениями.

Так, проведенные по инициативе Саратовской торгово-промышленной палаты в 2008 году исследования в среде предпринимателей малого бизнеса в этом регионе выявили картину, которая выламывается из общего ряда. Анонимное анкетирование показало, что 8,5% предпринимателей непосредственно

сталкивались в процессе своей деятельности с необходимостью выплаты «отката»; 11% — сталкивались опосредованно; 32,5% слышали о подобном явлении и 48% респондентов не знают о подобных фактах.

Авторы этого исследования приходят к выводу, что «такое явление, как «откат», по мнению 48% предпринимателей, не является достаточно распространенным». А если сюда присовокупить и те 32,5%, которые о взятках и подкупах со стороны чиновников лишь только слышали от кого-то, то получается, что почти 80% респондентов совсем не уверены в том, что коррупция насковзь пронизывает все структуры общества в Саратовской области.

В том же Саратове была разработана методика определения уровня коррупции, и в шести районах Саратовской области на базе этой методики осуществлено исследование «Определение уровня коррупции в Саратовской области». Социологический опрос был проведен в предпринимательской среде, среди госслужащих и «простых граждан». По итогам этого исследования выяснилось, что население Саратовской области наиболее часто сталкиваются с фактами коррупции при полноценном лечении в больнице (23%) и медицинском обслуживании в поликлинике (21,5%), при поступлении в вуз (21,25% от общего числа респондентов) и обучении в вузе (19,75%), при получении справок в учреждениях (11,9%), оформлении права на земельный участок (11,3%), рассмотрении дел в судебных инстанциях (11,35%) и решении вопросов в районной администрации (11%) (5).

Броде бы, не такие уж великие цифры, но ведь даже если «только» 20% предпринимателей сталкиваются в своей профессиональной деятельности с фактами коррупции, это всё равно очень большая цифра, которая показывает, что лечение этого злокачественного образования является задачей государственной важности.

Интересно, кстати, отметить, что когда с результатами этих исследований ученые познакомили руководство саратовских вузов и медицинских учреждений, те проявили неподдельный интерес. Однако стоило только авторам уведомить своих собеседников, что данные социологических опросов будут опубликованы не только в специальных научных выпусках, но и в широкой прессе, как чиновники употребили весь имеющийся в их распоряжении административный ресурс и ни в одной газете области эти цифры так и не появились.

Государству принадлежит решающая роль, но...

Коррупция не является специфической российской болезнью. Это явление поражает все, без какого-либо исключения, страны и государства в мире. По

данным доклада Всемирного банка от 11 июля 2007 года, только в 2006 году общая сумма взяток в мире превысила 1 триллион долларов.

На протяжении XX столетия в стане цивилизованных и высокоразвитых государств широкую огласку в борьбе с коррупцией получили два примера — США в 1932 году и на рубеже 1960-1970-х годов, и Италия в 1992-1993 годах. Правительства этих стран решились на бескомпромиссную борьбу с коррупцией по одной и той же причине.

В обоих случаях сработал один и тот же закон: наступление на коррупцию со стороны государства при поддержке всего активного населения начинается только тогда, когда размеры взяток предпринимателей государственным чиновникам и криминальному миру начинают превышать размер получаемой ими прибыли. По достижении этой «красной черты» национальная экономика впадает в ступор, затем наступает глубокий кризис, а вслед за этим на коррумпированных чиновников и криминал со всей своей мощью наваливается государство.

В США во время Великой депрессии доведенный до отчаяния бизнес уже в мае 1933 года, через 4 месяца после вступления в должность Ф.Д. Рузвельта, через прессу потребовал от президента страны принятия незамедлительных мер для спасения страны. 10 мая 1933 года орган деловых кругов США «Бизнес уик» поместил редакционную статью, в которой буквально воззвал к правительству ограничить свободу рынка: «Американский бизнесмен уже совершенно измучился.... С него хватит! Он готов заплатить часть своей свободы во имя достижения хоть какой-нибудь стабильности... Пусть индустрия сформулирует собственные кодексы деятельности,.. а правительство возьмёт надзор за этими кодексами».

Президент Рузвельт справился с этой бедой чисто экономическими методами. А вот на рубеже 1960-1970-х годов с коррупцией в США решили бороться только специальными методами. Спецслужбы США провели операцию «Шейх и пчела». Агенты ФБР внедрялись в коррупционные сети под видом посредников арабских миллионеров и предлагали крупным госслужащим и конгрессменам большие взятки. Тогда только за один год было уволено свыше 200 госчиновников.

Но только такими средствами победить коррупцию американцы не смогли. В последние годы правительство США приняло ряд антикоррупционных законов и привлекает к ответственности всё большее число чиновников. И тем не менее, коррупция в американской экономике в 2008 году приобрела такие масштабы, что страна свалилась в экономический кризис.

Более или менее успешный опыт борьбы с коррупцией в среде цивилизованных государств имеет

О причинах широкого распространения коррупции в России

пока только Италия, где в 1992-1993 годах была проведена операция «Чистые руки». Там со стороны государства были задействованы все возможные инструменты борьбы.

За сравнительно короткий период времени, с декабря 1992 по октябрь 1993 года, было арестовано более 500 крупных чиновников и взяточдателей, всего по стране возбуждены уголовные дела против 22 тысяч человек. За один только июнь 1992 года было арестовано более 700 человек. В ряд провинций были направлены воинские силы. Высшая исполнительная власть страны создала специальное центральное ведомство по борьбе с коррупцией из 3 тысяч сотрудников. Кроме того, одной из первых мер было назначение специального прокурора с особыми полномочиями. Был принят специальный закон о борьбе с мафией, который позволял спецслужбам инфильтрироваться в ряды преступников, облегчал проведение арестов и следствия, предусматривал ужесточение наказаний за подкуп политиков и разрешал амнистировать раскаявшихся преступников, давших важные показания для следствия. Были приняты поправки к уголовному и процессуальному кодексам, в законодательном порядке расширены права судебных и правоохранительных органов и спецслужб, вся информация о действиях против коррупционеров сливалась в средства массовой информации.

Коррупционеры сопротивлялись жёстко и жестоко. В 1991 году только по официальным данным ими было совершено 718 убийств и 822 похищения, 830 покушений и 886 случаев запугивания некоррупцированных и несмирившихся с коррупцией представителей местных властей. Жертвами коррупционеров стали многие следственные и прокурорские работники (надо полагать, что если наше государство действительно перейдет к бескомпромиссной борьбе с коррупцией, нечто подобное следует ожидать и у нас).

Бывший глава итальянского Комитета по борьбе с коррупцией Антонио Ди Пьетро, сыгравший ключевую роль в операции «Чистые руки», считает, что одних полицейских мер для борьбы с коррупцией недостаточно — «нужна специальная государственная политика, но главное — нужна система правил». «Операция «Чистые руки» имела успех потому, — считает он, — что к началу 1990-х годов в стране сложились уникальные условия. Прежде всего, народ устал от коррупции и с одобрением воспринимал наши действия». Сейчас, после операции «Чистые руки», считает он, коррупция в стране, конечно же, не исчезла, но характер её в Италии изменился: её масштабы вошли в цивилизованные нормы, мафиозные явления того времени в виде регулярных убийств судей и прокуроров отошли в прошлое, сам политический класс заметно очистился.

Как представляется, объективные причины широкого распространения коррупции в нашей стране заключаются в том, что Россия всё ещё переживает смену общественного строя, переход от административно-командной системы к рыночной экономике.

Переход к нормам рыночной экономики создал множество «белых пятен» в законодательной сфере. Наиболее остро эти недочёты (если можно их так назвать) проявляются в сфере соприкосновения (а правильнее было бы сказать — столкновения) малого и среднего бизнеса с чиновничьим аппаратом на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, где малый и средний бизнес является уязвимой стороной.

Быстрая, по историческим масштабам, смена всего корпуса законодательной базы в экономике привела к законодательной чересполосице. Даже сегодня, через два десятка лет после начала этих изменений, законодательная база в сфере экономики всё ещё находится в стадии становления. До сегодняшнего дня в ряде случаев в экономических отношениях наряду с новыми нормативно-правовыми актами всё ещё действуют нормы советского времени. Соответственно, имеет место и смешение менталитетов.

Исследования, проведенные в системе торгово-промышленных палат России показывают, что на фоне несовершенного законодательства коррупция часто выполняет замещающую роль. Так, участники конференции по теме «Коррупция и экономика», проведенной в Нижегородской торгово-промышленной палате 16 сентября 2008 года, неожиданно пришли к выводу, что «взятки нередко выгодны обеим сторонам, и предпринимателям, и чиновникам», поскольку закрывают лакуны в законодательстве.

Выводы практиков подтверждаются в этом плане и научными изысканиями. Так, известный экономист, ректор Российской экономической школы С. Гурьев соглашается с положением о том, что «коррупция выступает своего рода «смазкой» в жестком бюрократическом механизме и тем самым относительно полезна» (6).

Изучение материалов парламентских слушаний в Государственной Думе за последние 4 года, посвященных борьбе с коррупцией, и анализ материалов, посвященных этой теме, в средствах массовой информации, показывает, что корни коррупции в современной российской экономической системе кроются и в качественном браке новой законодательной базы. Созданный в 1990-е годы корпус законодательных актов новой России создал благоприятные условия для коррупционных действий.

Это находит выражение в том, что в распоряжении предпринимательского класса фактически нет оговоренных в законе механизмов взаимодействия с государственными исполнительными органами, что не допускало бы использование лицами, наделенными властью, своих полномочий в коррупционных целях.

А с другой стороны, корпус законодательных и нормативно-правовых актов, принятых в 1990-е годы, законодательно гарантировал иммунитет от привлечения к уголовной ответственности широкому кругу должностных лиц.

Образно говоря, на стыке взаимоотношений бизнеса (в особенности малого и среднего) и чиновничьего класса, особенно часто на региональном, районном и муниципальном уровнях возникает своего рода вольтовая дуга несоответствия интересов. В результате именно здесь возникает основная коррупционная зона, метастазы от которой распространяются на всё общество. Именно здесь возник феномен тесно связанного с коррупцией так называемого рейдерства — противоправного поглощения чужой собственности. По общему признанию, это криминальное движение существенно дестабилизирует деловую атмосферу, подрывает социальную стабильность общества.

В России рейдерство представляет собой новую сферу теневой экономики. Как выразился Дмитрий Медведев, «рейдерство — это, по сути, реликт непреходящих отношений 1990-х годов».

Фактическим инструментом рейдерских захватов собственности стали суды.

По оценкам специалистов Российского бизнес-консалтинга у нас в стране ежегодно происходит 60-70 тысяч противоправных поглощений. Объём средств, вращающихся в этом бизнесе, приближается, по экспертным оценкам, к 300 миллиардам долларов. Но вследствие несовершенства законодательной базы привлечь рейдеров к ответу удается крайне редко.

Рейдерский захват чужой собственности стал сегодня самостоятельным видом бизнеса со всеми атрибутами: планированием, бюджетированием, разделением труда, нормой прибыли. Рентабельность этого вида бизнеса начинается где-то с 200-300% и достигает тысячи процентов. Высокая доходность привлекает в этот сектор профессионалов высокого класса — госслужащих, юристов, пиарщиков, специалистов в области безопасности, корпоративного, гражданского, уголовного, арбитражного и коммерческого права, сотрудников правоохранительных органов.

Здесь, разумеется, названы далеко не все причины широкого распространения коррупции в российском обществе, но только основные.

Без активизации гражданского общества коррупцию не победить

Коррупция в разных её формах и масштабах во всех странах, и в России, всегда было, есть и всегда будет. Достичь победы над ней в радикальном варианте не представляется возможным.

Мировой опыт показывает, что реальной задачей является радикальное ограничение масштабов её распространения, введение её в рамки контролируемого процесса.

Здесь победа возможна. Здесь проявление политической воли руководителей государства и заинтересованность гражданского общества может обеспечить победу над этим злом.

Почему вопрос борьбы с коррупцией именно сегодня приобретает особую остроту?

Прежде всего потому, что радикально не ограничив её масштабы, мы не сможем выполнить задачи, поставленные стратегическим планом развития «20-20» — инновационного развития экономики и диверсификации её.

В плане «20-20» верно указано, что по-настоящему выручить нас может только развитие высоких технологий. Именно поэтому руководство страны осознанно сделало акцент в нашем развитии до 2020 года на инновационные технологии.

Между тем, мировая практика убедительно показывает, что решить проблему развития высоких технологий только отечественные крупные госкорпорации не смогут. Во всем мире эту задачу решает малый и средний бизнес. Именно там рождается абсолютное большинство открытий. На эту закономерность указал ещё Эдисон, когда пришёл к выводу, что самые большие открытия в сфере техники рождаются в малых лабораториях.

Совсем не случайно в странах с развитой экономикой малый и средний бизнес обеспечивает до 70% ВВП. У нас же он, по официальным данным, составляет долю всего в 17-18%. Правда, по экспертным оценкам — в два раза больше, но половина его находится в сфере теневой экономики.

Значит, мы стоим перед насущнейшей задачей немедленного и резкого подъема малого и среднего бизнеса. Д. Медведев и В. Путин верно оценили эту ситуацию, когда резко развернули руль в сторону немедленной и мощной поддержки со стороны государства малому и среднему бизнесу.

Преодоление этой злокачественной опухоли представляется задачей столь же сложной, сколь и длительной во времени. Решающая роль здесь принадлежит государству, но мировая практика показывает, что государство не сможет справиться с этим недугом, если не будет иметь массовой поддержки со стороны предпринимательского сообщества.

Принятый в 2009 году Госдумой Закон о борьбе с коррупцией дает, вне всякого сомнения, мощный стимул в борьбе с этим злом. Но это только начало процесса борьбы. Авторы этой статьи ещё летом 2008 года публично обращали внимание на то, что сделать этот закон оптимальным сразу не удастся. Наверное, ему придется пережить ещё не одну редакцию на протяжении последующих лет. Отрадно, что высшая политическая власть страны осознает это. 12 марта 2009 года Президент РФ Д.А. Медведев, выступая на заседании Совета по противодействию коррупции обратил внимание, что недавно принятое антикоррупционное законодательство нуждается в серьезной и тщательной доработке уже сейчас.

Совершенно очевидно, что в борьбу с этим злом должно включиться само гражданское общество на всех уровнях и во всех ипостасях. А в первую голову — предпринимательское сообщество на уровне малого и среднего бизнеса.

Широко распространено мнение, что чтобы чиновники не брали взятки, им нужно повысить зарплату. Думается, что это всеобщее заблуждение, на которое не должна попадаться наша высшая политическая власть. Уже цитированный выше С. Гуриев замечает по этому поводу: «Как ни удивительно, но пока отсутствуют убедительные свидетельства того, что повышение зарплат чиновников приводит к уменьшению коррупции... Кроме зарплаты

у чиновников есть много других, неденежных форм компенсации, которые вообще трудно измерить». Так, не последнюю роль в этом деле играют карьерные стимулы бюрократов.

Важнейшую роль в борьбе с коррупцией играет принцип прозрачности в деятельности законодательных и исполнительных органов власти на всех уровнях.

И, наконец, последнее. Можно ли вообще победить коррупцию?

Любой здравомыслящий человек в нашей стране, услышав такой вопрос, только улыбнется: конечно же невозможно, она родилась не сегодня и умрёт не с нами. Ещё Владимир Иванович Даль заметил, что «в земле нашей мздоимствуется, по обычаю».

Нет, панацеи в борьбе с этой заразой нет ни у нас, ни в других странах. С системным злом нужно, наверное, и бороться с помощью системных мер. Начинать эту борьбу должно, конечно, государство. Но без поддержки организаций гражданского общества одному государству с этой проблемой не справиться.

Пожалуй, это главное, чего нам сегодня недостает — понимания, осознания, что бороться с коррупцией, чтобы ввести её в цивилизованные рамки, должно государство, но при этом высшая власть должна опираться в этой борьбе на самый тесный союз с организациями гражданского общества.

КОМПЛЕКС ПРЕДУПРЕДИТЕЛЬНЫХ МЕР В РАЗВИТИИ КОРРУПЦИИ

Т. Е. НИКИТИНА

Декан факультета экономики и организации предпринимательства Международного славянского института, профессор

Д. Н. ДЕРБИШЕВ

Аспирант Международного славянского института

Коррупцию мы рассматриваем, как системное явление. При этом под системностью мы понимаем взаимосвязанную совокупность экономических элементов и механизмов. Системной она является, потому что проявляется во всех сферах деятельности, таких, как: государство-государство, государство-бизнес, бизнес-бизнес (см. рис. 1, рис. 2, рис. 3). В качестве элементов системы могут выступать государство, бизнес, частное предпринимательство. Связь между элементами неэффективно регулируется правительством. Неэффективность же проявляется в том, что отношения между элементами юридически выстроены так, что позволяют каждому элементу системы формализовать индивидуальную выгоду.

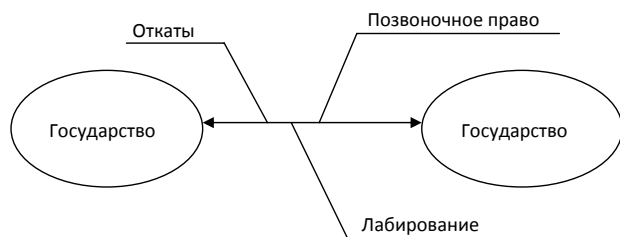


Рис. 1. Элемент коррупции: государство-государство

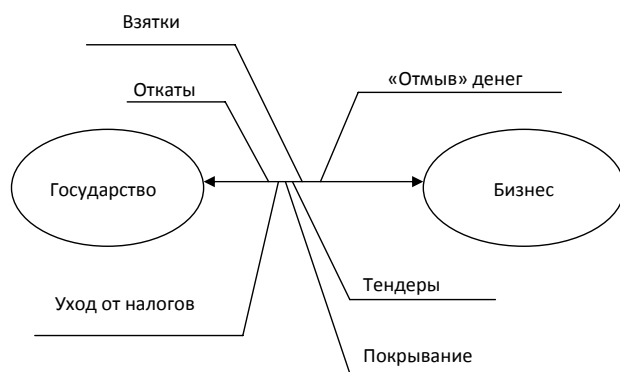


Рис. 2. Элемент коррупции: государство-бизнес

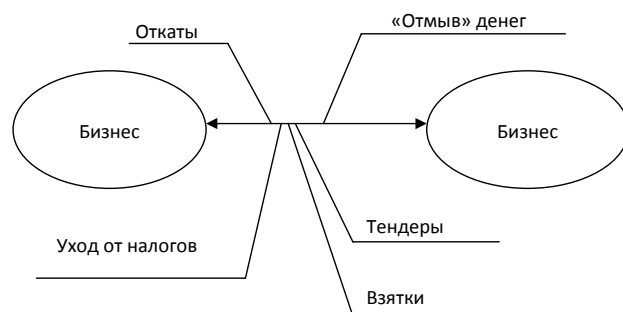


Рис. 3. Элемент коррупции: бизнес-бизнес

Главным фактором разрастания коррупции является невозможность выгодного сотрудничества между собой государства и бизнеса, не принимая их устоявшиеся «правила игры».

В качестве причин этого положения можно назвать:

Особенности прохождения этапа первоначального накопления капитала. В России этот этап был чрезвычайно сжат по времени. Если у Западных стран на это уходило столетия, то у нас — не более двух десятилетий. Поэтому для западного обывателя представляется как бы дико.

Привычка россиян «урвать все, что плохо лежит здесь и сейчас».

Плохой контроль за исполнением контролирующих органов своих обязанностей, вследствие чего, работники государственных организаций (чиновники) чувствуют неограниченную власть и пользуются ею.

Препятствия созданию бизнеса со стороны монополистов, как частных, так и государственных. Препятствие со стороны лицензирующих и проверяющих органов власти.

Непомерное налогообложение. Для примера, от суммы заработной платы работника частного бизнеса взимается около 47% в различные государственные фонды. Во многом поэтому, бизнесмены вынуждены платить своим работникам неофициальную заработную плату в конвертах.

Возможность банков обналичивать деньги неофициальным путем (через сеть подставных фирм).

Протекционизм — выдвижение работников по признакам родства, землячества, личной преданности и приятельских отношений. А протекционизм — один из главных двигателей коррупции, так как один государственный деятель начинает «прикрывать» другого государственного деятеля. Также коррупция получает широкое распространение в условиях разрастания бюрократии и превращения ее в особый социальный слой, обладающий властными привилегиями.

Коррупцирование работников государственных органов создает парадоксальную ситуацию, когда при резком росте экономической и прочей преступности правоохранительные органы не в состоянии обеспечить неотвратимость юридической ответственности за совершенные преступления.

Коррупция в государственной деятельности автоматически перетекает и в сферу рыночного бизнеса, так как он, опять-таки, контролируется теми же самыми взяточниками. Таким образом, во всех сферах бизнеса: корпоративный, рыночный, межгосударственный, проявляется эта системность и избавиться от нее полностью невозможно, так как она само порождается и самовоспроизводится. Можно только уменьшить в той или иной мере ее воздействие.

Известны 2 основные модели коррупции:

1. Модель распределения ресурсов в экономике с коррупцией.
2. Модель агентов.

Модель распределения ресурсов в экономике с коррупцией¹.

Данная модель описывается по существу двумя графиками (см. рис. 4 и рис. 5).

На рис. 4 и рис. 5 нами отражены взаимоотношения на рынке бизнес-государство. В этой системе координат по горизонтали откладывается объем производства товара, по вертикали — цена на данный товар.

Вымогательство взяток приводит к снижению предоставления количества государственных услуг.

Модель, в которой ведомство производит один однородный продукт с кривой спроса D со стороны розничного и корпоративного бизнеса. Товар/услуга продается чиновником, который имеет возможность влиять на количество продающегося товара. Поэтому чиновник, учитывая свою власть и привилегии вправе отказать в предоставлении товара/услуг. В этом случае чиновник практически автоматически определяет свою цель — максимизировать величину взяток, которые он собирает от продажи государственного товара, официальная цена за кото-



Рис. 4. Коррупция с воровством.

Q — государственный товар, MR — предельный доход.



Рис. 5. Коррупция без воровства.

рый равна P . Затрат же на производство товара для чиновника практически нет, так как их оплачивает государство.

Если государственный служащий получает от покупателя сумму, из которой передает официальную стоимость товара государству — то MC будет равно P . Если он ничего не передает государству и присваивает всю полученную сумму, то MC для него равно нулю. В таком случае покупатель оплачивает только взятку. Проводить дискриминацию покупателей, назначая каждому свою цену, чиновник не может, и поэтому действует как монополист.

Согласно вышеописанной модели, коррупция распространяется прежде всего вследствие конкуренции между чиновниками, так как наиболее привлекательные и «хлебные» должности достаются тем, кто может за них заплатить наибольшую цену, что опять-таки стимулирует сбор взяток. В случае коррупции с воровством, распространение коррупции

¹ <http://ru.wikipedia.org>

ускоряется благодаря двум факторам. Первый фактор проявляется в том, что чиновники конкурируют за бюджетные средства. Второй фактор — для потребителей государственных услуг расход на взятку поговору с чиновником меньше, чем на налог или пошлина, и поэтому взятодатели охотно пользуются такой возможностью в целях укрепления своей позиции на рынке по отношению к своим конкурентам, пытающимся работать честно.

Вместе с тем, авторы модели отмечают, что она применима в основном к авторитарным режимам и неразвитым рынкам. В странах с открытой экономикой конкуренция в целом оказывает обратное — сдерживающее — воздействие на коррупцию. Если различные ведомства предоставляют одни и те же услуги, то у потребителя появляется выбор, и уровень вымогательства взяток снижается. Частные фирмы доносят на дающих взятки конкурентов в правоохранительные органы. Конкуренция среди политических элит в демократических режимах делает правительство более прозрачным.

Модель агентов².

Модель агентов рассматривает ситуацию, когда поручитель («принципал») не обладает всей полной информацией о действиях исполнителей («агентов»). Поэтому он заключает с ними договор, содержащий выгодные для агентов условия, которые мотивируют их к поведению (главным образом, предоставлению услуг клиентам) в интересах принципала.

Эта модель также применяется для исследования поведения элит, которые подвержены влиянию со стороны различных групп. Под коррупцией понимается конфликт интересов этих групп с интересами избирателей: принципалом является нация в целом, которая заключает с выборными представителями (агентами) общественный договор. Анализ показывает, что чем более информированы избиратели, тем меньше возможностей для коррупции у представителей. Со своей стороны, представители стремятся проводить политику, которая обеспечит им повторное избрание и при этом позволит им повысить свои личные доходы. Примером решения, создающего возможности для коррупции, является увеличение бюджетных расходов на оборону, поскольку это решение определяется как политикой, так и экономическими интересами различных групп.

2. Основные направления борьбы с коррупцией как системным явлением

Выделим комплекс первоочередных мер по предотвращению коррупции:

- Ослабление налоговых выплат государству
- Точечное выделение денежных и иных средств из госбюджета исходя из реальных затрат, а не нормативов.
- Конкурсный отбор граждан на государственные должности нижнего уровня управления государством.
- Модернизация методики выборов на государственный пост с применением высоких технологий.
- Прозрачность контроля за исполнением над выделенными из бюджета средств.
- Ужесточение наказания за взяточничество и его содействию.

1. Сделав ставку на официальное обналичивание от 3 до 5%, использовать подставные организации автоматически станет ненужным для большинства бизнесменов. Но, конечно, нужно регламентировать сумму обналичиваемых средств с помощью Центрального Банка России помесечно или 1 раз в год, в целях предотвращения обесценивания рубля.

2. Под точечным выделением средств исходя из реальных затрат, а не нормативов имеется в виду следующее (для примера возьмем строительную сферу):

Бюджет, выделяя денежные средства на новое строительство или реконструкцию, исходит из стоимости, согласно сметным нормам и правилам. Полученной суммы хватает, чтобы назначить Заказчика, Генподрядчика, Подрядчиков, Субподрядчиков, причем все стороны остаются с «достаточно хорошей» прибылью, а в некоторых случаях сверхприбылью. Отсюда возникает естественный вопрос о перерасходовании бюджетных средств. Ко всему прочему, цепочка из Заказчика, Генподрядчика, Подрядчика, Субподрядчика выстраивается не исходя из того, кто это сделает профессиональнее и в оговоренные сроки, а таким образом, кто больше «вернет налички» и с наибольшей безопасностью. Кстати говоря, обналичивание денег побуждает банки создавать «подставные компании», что, в свою очередь, влияет на уменьшение оттока денег в виде налогов государству. Таким образом, все наличные «уходят дяде или тете» в карман! В этой области системность коррупции проявляется в том, что банки, имея возможность, не нарушая Законодательство РФ обналичивать деньги, дают колоссальную возможность для бизнесменов и политиков использовать уже наработанную схему такого рода. Причем схема обналичивания, как всем известно, намного удобнее и прибыльнее, привлекательнее, чем официально обналичить те же самые деньги, только с учетом налогообложения.

В частности, многие расценки на материалы и оборудование для сметно-нормативной документации берутся по ценам компании ЗАО «Электромонтаж», которые превосходят среднерыночные на 10-30%, чем с удовольствием пользуются все. По такой

² <http://ru.wikipedia.org>

же аналогии происходят закупки компьютерной и иной техники/товаров, либо с использованием организаций, фактическими владельцами которых, зачастую, являются непосредственно сами государственные служащие, а документально «подставные лица».

Путь решения данной проблемы, как нам кажется, лежит в создании единой корректировке нормативной оценки стоимости работ и услуг для каждой сферы по-отдельности. Но также нужно не забывать, что нормативные расценки должны диктоваться не чиновниками, а рынком с реальной стоимостью материалов, оборудования и услуг.

3. Под конкурсным отбором граждан на государственные должности нижних уровней подразумевается поиск через Интернет, телевидение, не имеющих родственные отношения с «верхушками» в государстве. При таком подходе к отбору, завербовать государственному высокопоставленному чиновнику сразу массу не связанных между собой людей для достижения своих корыстных целей будет очень проблематично. Одним из рекомендуемых методов подбора можно применить имеющиеся навыки и возможности кадровых агентств/ рекрутинговых фирм для рыночного бизнеса с уже известными: проверка судимости и т. д. В данном же вопросе, системность проявляется в том, что, опять-таки, именно чиновники решают чьему из их детей, внуков и т. д. нужно бы поработать в правительстве.

4. Относительно методики выборов на высокий государственный пост, мы считаем, что обязательно использование высоких технологий. На сегодняшний день уже существует относительно идеальная методика выборов в некоторых странах, но несколько недоработанная с технологической точки зрения. Она заключается в снятии отпечатков пальцев на бумагу, как достоверности подлинности. На наш взгляд, целесообразнее, чтобы избиратели, выбирая, указывали на сенсорном мониторе «любимого» кандидата, свое Ф.И.О., после чего прикладывали бы палец или пальцы для электронного снимка (отпечатков пальцев). Данная информация отправляется на единый центр сбора информации. В процессе выборов автоматически сверяется сходство отпечатков с помощью компьютерных технологий, таким образом, выявляются правонарушения при выборах и в режиме онлайн обнаруживаются. К тому же, полученная информация может очень пригодиться для МВД, иных структур и упростить их работу в поиске преступников.

5. Для прозрачности контроля за исполнением над выделенными из бюджета средств, на наш взгляд, рекомендуется публиковать их в средствах массовой информации: на какие конкретно цели они выделяются и в какие сроки будут реализованы. После чего, «обычные люди» смогут публиковать свои оценки

в Интернете и, таким образом, отчасти контролировать расход денег. При таком подходе становится возможным контроль и объективная оценка работы тех, кому они выделялись.

6. В виде ужесточения взятки, прежде всего, необходимо откорректировать ст. 290 УК РФ:

Статья 290. Получение взятки

1. Получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица, либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе — наказывается штрафом в двойном размере от полученной/данной взятки или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период от пяти до десяти лет либо лишением свободы на срок от десяти до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пятнадцати лет.

2. Получение должностным лицом взятки (за незаконные действия (бездействие) — удалить данное словосочетание) — наказывается лишением свободы на срок от пяти до пятнадцати лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до трех лет.

3. Деяния, предусмотренные частями первой или второй настоящей статьи, совершенные лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, —

наказываются лишением свободы на срок от пяти до десяти лет с лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до пятнадцати лет.

4. Деяния, предусмотренные частями первой, второй или третьей настоящей статьи, если они совершены:

а) группой лиц по предварительному сговору или организованной группой;

б) утратил силу

в) с вымогательством взятки;

г) в крупном размере, —

наказываются лишением свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до одного миллиона рублей или в размере заработной платы или иного дохода осужденного за период до десяти лет (либо без такового — удалить данное словосочетание).

МЕХАНИЗМЫ ЭФФЕКТИВНОГО ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

В. Л. ШАПОВАЛОВ

декан факультета управления и связей с общественностью
Курского института менеджмента, экономики и бизнеса,
кандидат исторических наук, профессор

Проблема борьбы с коррупцией в последние годы стала одной из наиболее актуальных тем российской действительности, что обусловило резкое возрастание интереса к ней как в обществе, так и в политической и экспертной среде.

По данным международной неправительственной организации «Transparency International» Россия делит с Бангладеш, Кенией и Сирией 147 место в рейтинге коррумпированности из 180 исследуемых стран. При этом в соответствии с Индексом восприятия коррупции она имеет 2,1 балла, что является самым низким показателем за последние восемь лет (5). Кроме того, Россия занимает последнее, 22-е место, в проводимом «Transparency International» исследовании применения коррупционных практик при ведении бизнеса за рубежом среди наиболее богатых и влиятельных стран мира (так называемый «Индекс взяточдателей») (4). По мнению секретаря организации Виктории Дженет, «В России 210 миллионов долларов платятся ежегодно в качестве взяток в судах». Вывод, сделанный в докладе «Transparency International» о ситуации в России неутешителен: «Ситуация с коррупцией в России достигла угрожающих масштабов. И эту угрозу можно отметить по всем фронтам: феномен коррупции поразил политическую и институциональную, экономическую, судебную и правоохранительную, образовательную и воспитательную сферы, сферу социальной защиты, медицинскую, инвестиционную сферы, сферу международной торговли и серьёзно подрывает саму государственность России» (1, С. 1).

Данные «Transparency International» в значительной степени совпадают с выводами отечественных социологов. По данным социологического опроса, проведённого ВЦИОМом 16 сентября 2008 г., три четверти россиян (74%) отмечают «высокую» или «очень высокую» степень распространения коррупции в обществе (30% — «очень высокая», 44% — «высокая»). Только 19% респондентов посчитали её «средней», лишь 1% — «низкой» и никто не сказал, что коррупции нет совсем. Причем, чем крупнее населенный пункт, тем более коррумпированы различные сферы и институты общества, по мнению наших сограждан.

43% россиян не видят никакого результата в борьбе с коррупцией за последний год. Каждый третий

респондент отмечает, что результаты есть, но они не слишком значительны (32%), а в 10% случаев наши сограждане склонны видеть скорее ухудшение ситуации, усиление коррупции. Лишь 7% россиян видят прогресс в борьбе с этим явлением. Такое же количество респондентов затруднились оценить результаты борьбы с коррупцией.

Около трети россиян заявляют, что единичные случаи дачи денег и подарков в их практике были (28%), и по сравнению с 2006 годом доля таких респондентов снизилась (с 34%). 20% признают, что нередко прибегали к подобным действиям (7).

Согласно данным Фонда «Общественное мнение» более половины предпринимателей России (56%) платят взятки и 44% жителей страны считают допустимым возмещение дачи взятки должностному лицу (1, С. 1).

По результатам систематически проводимого Аналитическим центром Юрия Левады (Левада-центр) социологического исследования уровня коррупции в России наблюдается устойчивая тенденция роста коррупциогенности российского общества. В марте 2008 г. 47% респондентов считали, что большинство российских чиновников коррумпированы, а 29% утверждали, что практически все чиновники подвержены коррупции. Более половины россиян (54%), согласно материалам социологических опросов Левада-центра, считают, что коррупция поразила всю систему государственной власти. В неё вовлечены почти все или значительное число чиновников и политиков, считают 60% респондентов. Именно коррупция выделена в качестве главного препятствия на пути экономического подъёма (43%) (6).

Все вышеприведённые факты свидетельствуют о том, что в настоящее время коррупция в России, являясь системой общественных отношений, превратилась во всеобъемлющую угрозу национальным интересам и безопасности страны. Искоренение коррупции является сегодня для Российской Федерации проблемой номер один. Повсеместно делается большое количество заявлений о необходимости борьбы с коррупцией, которые в большинстве случаев носят декларативный характер и не приводят к результативным действиям.

В России отсутствует взаимодействие в антикоррупционной деятельности между исполнительными,

законодательными и судебными органами государственной власти и институтами гражданского общества.

Без обобщения опыта и координации действий между всеми заинтересованными силами искоренение в России коррупции как системы общественных отношений невозможно.

Успех борьбы с коррупцией во многом зависит от выявления и учёта причин и условий, которые её порождают. Данные причины состоят в неисполнении государственной властью законов, широком развитии теневой экономики, слабости гражданского общества, взяточности законодательства. В связи с этим процесс искоренения причин коррупции заключается в строительстве современного демократического, правового государства, эффективной рыночной экономики, формирования сильного гражданского общества, создании условий для развития свободной, созидательной, активной и ответственной личности.

Не менее важным условием преодоления коррупции выступает наличие дееспособного гражданского общества. Феномен коррупции является сложным по своей природе и имеет причины различных уровней. В большинстве случаев коррупция выступает не как индивидуальная проблема, но как организационная или структурная. Учитывая тот факт, что коррупция — сложное, массовое, исторически изменчивое социально-правовое явление. Меры по профилактике и борьбе с ней должны соответствовать современному уровню ее развития. Борьба с коррупцией, как сложным социально-правовым феноменом, требует столь же сложного, комплексного и межотраслевого подхода. Многие авторы, исследующие коррупцию, полагают, что она приобрела системный характер, оказывая разрушительное воздействие на функционирование государственных институтов. В таких условиях недостаточно традиционных мер борьбы с этим явлением. В настоящее время проблема профилактики и противодействия коррупции является одной из наиболее дискуссионных.

Гражданское общество базируется на самостоятельности индивида, его способности нести позитивную и негативную ответственность и существует только в рамках правового государства, будучи в то же время отдельным, отличным от него. Поэтому любые деформации институтов правового государства вступают в непреодолимое противоречие с институциональной средой гражданского общества.

Учитывая системообразующие факторы и результаты, определившие институциональный профиль российской коррупции, а также способность гражданского общества к саморегуляции, социальной самоорганизации, утверждение в пространстве современной России специфической системы ценностных ориентиров, позволяющих гражданам и организа-

циям использовать свои права, антикоррупционные действия различных институтов гражданского общества представляют собой сложную многоуровневую систему.

Основным её элементом выступают общественные организации, среди которых необходимо в первую очередь выделить политические партии (в том числе и их региональные отделения), профсоюзы, правозащитные движения и фонды, а также коммерческие, предпринимательские структуры. Это наиболее действенный уровень антикоррупционного противодействия гражданского общества. Именно здесь оно может осуществляться на профессиональной основе и систематически, тем более что у многих организаций антикоррупционные практики в том или ином виде предусмотрены их уставами. Бесспорно и то, что политическим и общественным структурам значительно легче взаимодействовать с правоохранительными органами, институтами исполнительной и законодательной власти, СМИ, чем отдельному гражданину. К основным политико-правовым институциональным формам корпоративного уровня следует отнести участие их представителей в работе местных (городских, сельских) дум, собраний и т.д., защита прав человека в судебных органах, участие в различных ток-шоу, «круглых столах», конференциях и т. д.

Формы и методы защиты от чиновничьего произвола могут и должны быть разнообразными (ч. 2. ст. 45 Конституции РФ). Главное здесь то, что активная позиция политических и экономических институтов гражданского общества постепенно формирует систему контроля за деятельностью властных структур на местном, региональном и федеральном уровнях, нетерпимое отношение к нарушению прав человека и гражданина, целых групп населения, что, вне всяких сомнений, будет серьезным препятствием деятельности коррупционеров. Нормативно-правовая основа этого уровня представляет собой (кроме уже отмеченных выше статей Конституции РФ) ст. 30 Конституции РФ и текущие законы, устанавливающие порядок деятельности разных общественных организаций (8-10).

Гражданское общество может играть ведущую роль в обеспечении доверия населения к власти в силу своего участия в процессах контроля. По мнению известного специалиста в данной сфере Р. Клитгаарда, «Коррупция = монополия + нарушение правил — (минус) возможность контроля». К сожалению, именно эта функция институтов гражданского общества в России чрезвычайно ослаблена. По словам председателя правления «Transparency International» Угет Лабелль, «противостояние коррупции требует наличия жесткого контроля со стороны парламентов, правоохранительных органов, независимых средств массовой информации и силь-

ного гражданского общества. В случае если такие институты недостаточно сильны, коррупция выходит из-под контроля, что приводит к ужасающим последствиям для рядовых граждан, а в более широком смысле и для принципов справедливости и равенства в обществе» (2, С. 1).

Целесообразно выделить следующие причины неэффективности усилий институтов гражданского общества в противодействии коррупции:

1. Слабость гражданского общества. Необходимо отметить, что, несмотря на позитивную тенденцию, по количеству зарегистрированных общественных организаций Россия значительно отстает от других европейских стран. Так, в расчёте 1000 жителей Россия имеет 2,5 зарегистрированных организации, в то время как в близкой нам и имеющей сходный с нами исторический опыт Чехии этот показатель составляет 5,5 (3, С. 8). Обращает на себя внимание прямая зависимость между количеством общественных организаций и показателем страны в соответствии с Индексом восприятия коррупции. В России он составляет 2,1 (147-е место), в Чехии — 5,2 (45-е место) (5).

Данная зависимость представляется неслучайной. Чем более развитым, сложным по своему составу является гражданское общество, чем большее количество граждан вовлечено в общественную деятельность, тем в большей степени некоммерческий сектор способен оказывать воздействие на политические и экономические процессы в стране, формирование политико-правового климата, контроль за деятельностью государственных структур.

2. Недееспособность институтов гражданского общества. Помимо количественных показателей необходимо учитывать и качественные. Необходимо отметить, что деятельность общественных организаций, объявивших своими целями борьбу с коррупцией, за редким исключением, мало эффективна. Отдельные неправительственные организации антикоррупционной направленности либо вовлечены в процесс противоборства различных групп влияния, в том числе финансово-промышленных групп, и используются ими как средства давления на конкурентов, либо занимаются собственным бизнесом, не имеющим ничего общего с противодействием коррупции.

3. Неукоренённость демократических политических традиций. Эффективному противодействию коррупции со стороны общества препятствуют несформированность политической культуры участия, неразвитость партийной системы, несовершенство избирательного законодательства. Широкое распространение имеет практика продажи голосов, использования в избирательной кампании так называемого «административного ресурса», нарушения нормативно установленных принципов финансирования избирательных кампаний. Это снижает эффек-

тивность деятельности политических институтов, девальвирует роль партий и представительных собраний в глазах избирателей, негативным образом сказывается на степени доверия к демократическим процедурам. Ярким свидетельством этого является традиционно низкий показатель влияния, демонстрируемый политическими партиями и общественными организациями по данным социологических опросов. Серьёзной проблемой российской политической культуры выступает имеющее место фактическое неравенство акторов политического процесса. Реальная политическая конкуренция служит противовесом и ограничителем для коррупции в политической сфере, с одной стороны, и для политического экстремизма — с другой. В результате снижаются шансы политической нестабильности.

4. Слабое развитие независимых СМИ. В России недостаточно развита расследовательская журналистика. Зачастую «независимые антикоррупционные расследования» носят характер заказных акций, осуществляемых на средства финансово-промышленных и иных групп влияния.

Решение данных проблем возможно по мере развития политической системы, укоренения в общественном сознании демократических традиций, совершенствования институциональных основ и возникающих в соответствии с ними политических практик. Это требует серьёзных усилий со стороны государства и общества и достаточно длительного временного интервала. В то же время, уже имеющиеся на данный момент ресурсы гражданского общества по противодействию коррупции использованы недостаточно эффективно. Существуют ряд механизмов участия общественных организаций в профилактике коррупции.

1. Антикоррупционная экспертиза. Одним из основных базовых ресурсов противодействия коррупции является придание российскому законодательству антикоррупционной направленности. Для этого требуется серьёзная «инвентаризация» норм, регулирующих все основные сферы функционирования экономики, системы управления, правоохранительной и иных видов деятельности государства.

Требуется введение во всех сферах законодательства обязательной независимой правовой антикоррупционной экспертизы законопроектов в период их разработки и обсуждения в Государственной Думе, Совете Федерации, законодательных органах субъектов Российской Федерации и представительных органах местного самоуправления. Необходимо предусмотреть порядок, при котором министерство или иной исполнительный орган, выступающий с той или иной законодательной инициативой, вместе с проектом соответствующего правового акта представляет заключение о независимой антикоррупционной экспертизе. При этом следует чет-

ко определить правовые механизмы, обеспечивающие независимость экспертов и исключаящие возможность использования этого института в коррупционных целях.

Независимая антикоррупционная экспертиза должна быть направлена на то, чтобы каждый закон содержал четкие юридические дефиниции, исключал неоднозначные формулировки, обладал понятийным аппаратом, характерным для отечественной правовой системы и в целом понятным не только юристам, но и рядовым гражданам, обладающим минимумом правовой культуры. Закон не должен содержать коллизионных норм, а также чрезмерного количества отсылочных норм, наличие которых по наиболее принципиальным вопросам вообще недопустимо.

2. Антикоррупционный мониторинг действующих правовых норм. В целях выявления норм права, которые используются в коррупционных целях, и последующей корректировки действующего законодательства необходимо постоянно вести мониторинг законов и иных нормативных правовых актов. Делать это следует в едином согласованном формате, с применением современных компьютерных технологий обработки информации и на добротной методологической основе.

3. Возобновление деятельности Совета при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией. Совет будет дееспособен, если в основу его формирования будет положен принцип паритетности — одну треть предложит сам Президент; другую — Федеральное Собрание, олицетворяющее выборную власть; третью — Общественная палата, выражающая интересы общества.

4. Делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества. Это одно из самых эффективных средств противодействия низкой коррупции. Мировая практика свидетельствует о том, что общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированы.

5. Развертывание системы антикоррупционного правового просвещения граждан. Отсутствие у значительной части населения страны даже самых общих правовых представлений, незнание им своих прав и возможностей 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 в том числе конкретных действий при соприкосновении с проявлениями бытовой коррупции.

Подкомиссия Общественной палаты по проблеме противодействия коррупции разрабатывает, вы-

пускает массовым тиражом и бесплатно распространяет так называемую «Библиотечку антикоррупционера» в виде серии малоформатных книжечек-памяток гражданам России с разъяснением основных коррупционных понятий и описанием рекомендуемых методов и форм реагирования граждан на наиболее часто встречающиеся виды коррупционных действий со стороны должностных лиц органов государственной власти и местного самоуправления по тем вопросам, с которыми в них наиболее часто обращаются граждане (11, С. 19).

6. Введение антикоррупционных передач на государственных теле— и радиоканалах. С целью переломить негативные тенденции в восприятии коррупции в массовом сознании российских граждан следует безотлагательно развернуть циклы еженедельных полуторачасовых передач в прайм-тайм, к участию в которых привлечь талантливых журналистов и квалифицированных юристов. Каждую передачу посвящать какой-либо бытовой ситуации, сопровождаемой коррупционными проявлениями, с подробным разбором конкретных действий гражданина, который он должен противопоставить вымогателям, взяточникам и казнокрадам.

7. Разработка и постоянное применение индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения ветвей власти и деятельность конкретных их представителей. Индекс должен иметь комплексный характер и включать разнообразные социальные, политические, правовые и экономические параметры (уровень жизни, степень дифференциации доходов, соотношение средней заработной платы в целом и средней заработной платы государственных служащих, степень собираемости налогов, удельный вес «теневой экономики» и пр.).

8. Развертывание сети центров бесплатной юридической антикоррупционной помощи. Организация таких центров может базироваться на уже существующих консультационных пунктах различных общественных организаций, в частности так называемых антикоррупционных гражданских адвокатурах, предусматривать привлечение квалифицированных адвокатов для оказания правовой помощи социально уязвимым группам населения.

9. Корректировка образовательных стандартов. Требуется повсеместное введение учебного курса на тему форм и методов противодействия коррупции в образовательные стандарты для системы подготовки и переподготовки государственных и муниципальных служащих (11, С. 30).

Проблема закрытости, недоступности информации является ключевой, как для государства, с точки зрения пресечения коррупции и эффективного исполнения бюджета, так и для общества в целом. Снятие информационного разрыва между государством

и обществом состоит в обеспечении свободного доступа к соответствующей информации. Необходимо создание открытой, бесплатной информационной системы, включающей все ветви и уровни властной пирамиды.

В итоге следует признать, что в целом, проблема предупреждения и пресечения коррупции и успешности антикоррупционной правовой политики в Российской Федерации является общенациональной, от эффективности её решения будет во многом зависеть будущее страны. Проведение данной по-

литики невозможно без систематического целенаправленного участия институтов гражданского общества. Роль общественных структур заключается в осуществлении эффективного общественного контроля за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, проведении антикоррупционной экспертизы законодательства, оказании правовой помощи населению, создания системы правового просвещения и информирования граждан, создания сети учебно-консультационных центров.

ЛИТЕРАТУРА

1. Возможности противодействия коррупции в России «в будущем времени и в сослагательном наклонении» исчерпаны // www.transparency.org.ru.
2. Высокий уровень коррупции, сохраняющийся в странах с низкими доходами — это «нескончаемая гуманитарная катастрофа» // www.transparency.org.ru.
3. Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в России. М., 2007.
4. Индекс взяточдателей. Результаты за 2008 г. // www.transparency.org.ru.
5. Индекс восприятия коррупции. Результаты за 2008 г. // www.transparency.org.ru.
6. Коррупция и взяточничество // www.levada.ru.
7. «Причины коррупции и как с ними бороться». Пресс-выпуск ВЦИОМ №1048 // www.wciom.ru.
8. Федеральный закон «О некоммерческих организациях» от 12.01.1996 №7-ФЗ (ред. от 23.07.2008.).
9. Федеральный закон «Об общественных объединениях» от 19.05.1995 №82-ФЗ (ред. от 23.07.2008.).
10. Федеральный закон «О политических партиях» от 11.07.2001 №95-ФЗ (ред. от 08.11.2008.).
11. Уровень коррупции в Российской Федерации и некоторые антикоррупционные приоритеты // www.oprf.ru.

ПУТИ ПРЕОДОЛЕНИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ МАЛОГО И СРЕДНЕГО ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Д. В. КРЫЛОВА

Член Совета по развитию малого и среднего предпринимательства при Председателе Совета Федерации РФ, член Правления Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России»

Коррупция в России имеет ряд отличительных особенностей, характерных для стран с развивающимися экономиками. В таких странах **результатом** участия в большинстве коррупционных сделок является не получение взяткодателем неположенных преимуществ или ухода от заслуженного наказания, а реализация его законных прав. Такой подход дает возможность определить инициаторов коррупционных отношений с точки зрения экономической заинтересованности в результате, особенно когда речь идет о проблемах коррупции непосредственно в сфере предпринимательства.

Коррупция в России по оценкам, получаемым в ходе различных социологических исследований, сохраняется на очень высоком уровне и продолжает возрастать.

Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл» ежегодно публикует данные по исследованию «Индекс восприятия коррупции» (ИВК) в виде индекса, получаемого исследуемой страной в баллах от 0 до 10, и места страны в рейтинге — в порядке убывания баллов. ИВК измеряет уровень восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанным на данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. Высокие баллы, получаемые страной в ходе исследования (ближе к 10) и, соответственно, первые позиции в рейтинге означают наименьший уровень коррупции в исследуемой стране. Показатели России по ИВК с 1996 года всегда были ниже 3 баллов, а последние 5 лет они последовательно снижались: с 2,8 в 2004 году до 2,3 в 2007 году. По данным, опубликованным в декабре 2008 года, Россия набрала наименьшее количество баллов за все годы проведения исследований — 2,1 и заняла 147 место из 180 возможных среди стран — участников исследования.

Предприниматели иницируют коррупцию только для получения дополнительных выгод и преимуществ, в том числе, и безнаказанного невыполнения затратных требований к осуществлению предпринимательской деятельности. При этом инициаторов коррупционных отношений среди представителей МСП значительно меньше, чем тех, кто вступает в

коррупционные отношения вынужденно и в результате не приобретает никаких неположенных преимуществ. Для большинства предпринимателей коррупционные отношения с экономической точки зрения не выгодны и являются дополнительными издержками. Выгодоприобретателями всегда являются получатели взяток. В этой связи необходимо существенно ужесточить наказания для чиновников, одновременно выведя из-под ответственности предпринимателя, если он не получил от коррупционной сделки выгоды и/или не сообщил в правоохранительные органы о факте коррупции.

Ситуация дефицита нередко умышленно имитируется чиновниками, а правонарушения фабрикуются путем предъявления избыточных требований и несуществующих законодательных норм. Поэтому даже в тех случаях, когда именно бизнес коррумпирует чиновников, не следует упускать из виду активную роль представителей государства в создании предпосылок для коррупции: поданным исследованиями две трети коррупционных ситуаций возникают именно по инициативе чиновника.

Основными трудностями противодействия коррупции со стороны малого бизнеса являются невысокий уровень правовой подготовки и наличие действительных, но не всегда существенных, нарушений / несоответствий нормам, выявляемых при проверках. Таким образом, представители бизнеса нуждаются в юридической поддержке, что в равной степени является проблемой — как для государства, так и для предпринимательских организаций. В этой области можно отметить важный вклад предпринимательских организаций и структур поддержки малого и среднего бизнеса в регионах и муниципальных образованиях.

Последние годы ознаменованы рядом значимых событий в сфере снижения коррупционных издержек на ведение бизнеса путем снятия административных ограничений осуществления предпринимательской деятельности, совершенствования институциональной среды развития предпринимательства.

В конце 2008 года был принят пакет законов по противодействию коррупции:

Федеральный закон от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции»;

Федеральный закон от 25.12.2008 №274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции».

Федеральный закон от 25.12.2008 №280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года и Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.

Федеральный конституционный закон от 25.12.2008 №5-ФКЗ «О внесении изменений в статью 10 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации».

В феврале 2009 года был также принят Федеральный закон от 09.02.2009 №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Эти законы были приняты во исполнении международных правовых обязательств, взятых Россией в связи с ратификацией международных конвенций — Конвенции ООН «Против коррупции и Конвенции Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию».

Введена обязательная антикоррупционная экспертиза разрабатываемых проектов нормативных актов. Для этого приняты:

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. №196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции»;

Постановление Правительства Российской Федерации от 5 марта 2009 г. №195 «Об утверждении правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции».

Об антикоррупционной экспертизе проектов законов и других нормативно-правовых актов следует сказать отдельно. Как известно, одной из причин высокого уровня коррупции в России является «расплывчатое» законодательство, иными словами — нормативные акты, допускающие многозначное и вольное толкование чиновниками.

Понимание необходимости выявления «узких мест» законодательства и проведения экспертизы на коррупционность, общество и, в особенности, бизнес-сообщество пришло уже давно. Ни один новый закон не должен быть принят, если он позволяет представителям органа государственной вла-

сти ставить предпринимателя в безвыходное положение и понуждать к коррупции. Более того, необходимо принять соответствующий закон о проведении антикоррупционной экспертизы действующих законов, где будут детально регламентированы все процедуры, связанные с проведением подобной экспертизы.

По мнению экспертов, утвержденная к настоящему времени методика экспертизы нормативно-правовых актов разработана на достаточно высоком уровне. Коррупционные факторы, которые следует выявлять, разделены на три основные группы.

Первую группу составляют проблемы, характерные для многих нормативных актов: определение компетенции властного органа по формуле «вправе»; установление неопределенных требований к лицу, предъявляемых для реализации принадлежащего ему права; отсутствие четкой регламентации прав граждан и организаций и др.

Вторая группа, условно называемая «правовые пробелы», помимо собственно пробелов подразумевает отсутствие норм, обеспечивающих возможность контроля; отсутствие превентивных норм, определяющих статус госслужащих в коррупциогенных отраслях; отсутствие конкретных норм об ответственности госслужащих.

Последняя группа — это нормативные коллизии (противоречия), которые создают для органа власти возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Основной задачей применения методики, указанной в 196 Постановлении Правительства, является обеспечение проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в документах положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и предотвращения включения в них указанных положений. В методике определяются правила предупреждения и выявления при подготовке и принятии документов коррупционных факторов и коррупциогенных норм. Коррупционными факторами признаются положения проектов документов, которые могут способствовать проявлениям коррупции при применении документов, в том числе могут стать непосредственной основой коррупционной практики либо создавать условия легитимности коррупционных деяний, а также допускать или провоцировать их. Коррупциогенными нормами признаются положения проектов документов, содержащие коррупционные факторы.

В целом, отмечая прогресс в разработке законодательства, направленного на снижение коррупционного давления на бизнес, необходимо подчеркнуть, что требуется корректировка законодательства, устанавливающего ответственность за коррупционные правонарушения.

Ввиду фактического отсутствия в законодательстве Российской Федерации ответственности за коррупционные правонарушения положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции» являются декларативными. С целью повышения эффективности противодействия коррупции предлагается в Уголовном кодексе, а также Кодексе РФ об административных правонарушениях предусмотреть меры ответственности за конкретные правонарушения, в частности:

за сокрытие информации об имеющемся конфликте интересов;

за нарушение правил, ограничений и запретов в связи с исполнением должностных обязанностей, установленных статьями 16 и 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе»;

ответственность руководителя органа государственной власти за сокрытие информации о ставшем известном ему факте совершения коррупционного правонарушения в подконтрольном ему органе;

за иные правонарушения законодательства о противодействии коррупции и о государственной гражданской службе.

Вместе с тем, уже принят ряд законодательных актов, направленных на снижение административных барьеров и коррупционных издержек на ведение бизнеса.

Во исполнении Указа Президента Российской Федерации от 15 мая 2008 г. №797 «О неотложных мерах по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности» принят ряд законов:

федеральный закон №294-ФЗ «О защите прав предпринимателей», предусматривающий усиление гарантий защиты прав предпринимателей при проверках (плановая проверка 1 раз в 3 года; внеплановые проверки МСП по согласованию с прокурором и др.);

федеральный закон №313-ФЗ, предусматривающий замену (в основном) обязательной сертификации декларированием производителем качества выпускаемой продукции;

федеральный закон №293-ФЗ, предусматривающий исключение внепроцессуальных прав органов внутренних дел РФ, касающихся проверок деятельности субъектов МСП.

федеральный закон №159-ФЗ «О льготной приватизации», закрепляющий возможность выкупа субъектами МСП арендуемых помещений и др.

В целях дальнейшего упрощения административных процедур, сокращения коррупционных издержек следует принять ряд законодательных и подзаконных актов, направленных на реализацию вышеуказанных законов. Кроме того, следует реализовать все мероприятия, предусмотренные указом Президента РФ, оставшиеся пока не реализованными. Так,

необходимо исключить значительное количество видов продукции из перечня продукции, подлежащей обязательной сертификации и др.

Что касается такой «коррупционной» сферы как распоряжение ограниченными и дефицитными ресурсами, важно упростить доступ к ним через механизм торгов в форме аукционов, тем самым снизив степень влияния чиновника на распределение таких ресурсов.

В 2005 г. принято новое законодательство о порядке проведения госзакупок, направленное на достижение двух основных целей: способствовало снижению коррупции в данной сфере и развитию конкуренции при распределении госзаказа. Так, экономия средств госбюджета на проведении госзакупок в 2008 г. составила 220 млрд руб. Положительными моментами нового законодательства стали:

замена произвольной административной предварительной квалификации на экономические гарантии в виде финансового обеспечения заявки (до 5% от стоимости лота) и в виде авансового платежа (в размере до 30% от стоимости лота) выполнения выигранного государственного контракта; введение «твердой» цены контрактов, т. е. невозможности в ходе исполнения контракта корректировать цену различными коэффициентами;

введение в качестве преимущественной формы распределения госзаказа аукциона, когда единственным критерием выбора победителя является цена контракта.

Практически все развитые страны уже сделали определенные шаги в направлении перехода к электронным госзакупкам. В частности, извещения о проводимых торгах по госзакупкам и конкурсная документация сейчас, как правило, публикуются в Интернете. В России до июля 2009 г. планируется создание 3 электронных площадок по проведению аукционов по распределению госзаказа. Они будут действовать на базе уже существующих электронных площадок Правительства Москвы, кабинете министров Республики Татарстан и Сбербанка Российской Федерации. Несомненно, создание подобной электронной системы государственных закупок является актуальным и необходимым шагом в условиях нынешних экономических реалий в России.

Следует также отметить, что на данный момент в России создано ряд официальных интернет-сайтов (goszakupki.ru; zakupki.gov.ru; www.statetenders.ru) по госзакупкам, но они не консолидированы. Единый сайт по госзакупкам будет способствовать консолидации российского экономического пространства. Сюда смогут стекаться сведения обо всех проходящих в стране торгах по госзакупкам, эти сведения будут систематизироваться, что позволяет посетившему сайт поставщику использовать разнообразные

механизмы поиска: классификаторы, ключевые слова, контекстный поиск и т. д.

В последнее время предпринимаются активные шаги, направленные на устранение административных барьеров, дублирования функций государственных органов, тем самым ведется работа по устранению коррупции в этих областях.

Существует несколько категорий административных барьеров в предпринимательской деятельности. Один из наиболее серьезных — это подтверждение соответствия **продукции** характеристикам, заявленным производителем. Сейчас в подтверждении соответствия (проведении обязательной сертификации) участвуют 16 органов исполнительной власти по более чем 2000 видам продукции. Это приводит к существенным временным и материальным затратам предпринимателей на получение разрешительной документации. В настоящее время проводится работа по переводу ряда продукции из перечня, подлежащей обязательной сертификации, в перечень продукции, в отношении которой предусмотрено декларирование соответствия. Однако работа движется довольно медленно. Так, за последние 3 года доля продукции, в отношении которой предусмотрено декларирование увеличилась всего на 13% (с 13 до 26%).

Другим административным ограничением является лицензирование, т. е. необходимость предварительного подтверждения соответствия **деятельности** установленным требованиям. В настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности» 87 видов деятельности подлежат лицензированию.

В рамках проводимой государством политики по ликвидации административных ограничений при осуществлении предпринимательской деятельности перечень лицензируемых видов деятельности сокращается. Так, в 2005 г. перечень лицензируемых в соответствии с данным законом видов деятельности сократился на 21, в 2006 г. — на 8, в 2007 г. — на 8 видов деятельности. К 2010 г. данный перечень будет сокращен еще на 6 видов деятельности за счет отмены лицензирования в сфере строительства, игорного бизнеса, аудиторской деятельности.

В качестве дополнительных мер по устранению данного ограничения могут быть:

отмена лицензирования после принятия технических регламентов;

замена лицензирования обязательным страхованием;

замена лицензирования членством в саморегулируемых организациях.

Другими видами ограничений являются:

административные барьеры, связанные с проведением государственного контроля (надзора);

административные барьеры в процессе деятель-

ности (рост тарифов, доступ бизнеса к имущественным ресурсам);

налоговое администрирование для субъектов МСБ;

подключение к объектам инженерной инфраструктуры и др.

Каждый вид административных барьеров имеет свой вариант преодоления.

Для поддержки пакета принятых антикоррупционных законов, необходимо провести ревизию нормативных актов с целью устранения норм, создающих административные препятствия осуществления предпринимательской деятельности. Ревизия должна быть проведена с обязательным привлечением предпринимательского сообщества и с учётом принятой Методики проведения антикоррупционной экспертизы.

Кроме того, необходимо произвести «непосредственную идентификацию» лиц, обеспечивающих использование коррупционных инструментов и получающих от этого наибольшую выгоду. Для этого также следует привлечь общественность и предпринимательское сообщество.

Необходимо проведение регулярного мониторинга соблюдения норм законодательства, в частности норм антикоррупционных законов. Объективную информацию относительно внедрения в жизнь положений данных законов могут дать только субъекты предпринимательской деятельности и общественность в целом. Результаты подобных мониторингов должны быть опубликованы в СМИ. Поддержку в проведении данных мониторингов должны оказывать общественные организации, предпринимательские объединения, ведущие СМИ.

В целях обеспечения конституционных гарантий прозрачности и информационной открытости принят Федеральный закон от 9 февраля 2009 г. №8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления». Этот закон вступит в силу с 2010 г.

Основными принципами обеспечения доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления в настоящее время являются:

открытость и доступность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, за исключением случаев, предусмотренных федеральным законом;

достоверность информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления и своевременность ее предоставления;

свобода поиска, получения, передачи и распространения информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления любым законным способом.

Принятый закон установил способы доступа граждан к информации о деятельности государ-

ственных органов, форма предоставления информации.

Однако закон носит очень общий характер. Так, в нем даже не определены перечни информации, предоставляемые бесплатно. Также не установлен четкий порядок ее предоставления. Эти процедурные моменты должны быть урегулированы в подзаконных актах, которые еще не приняты.

Следует сказать, что в субъектах Федерации постепенно складываются и должны в скором будущем эффективно начать работать серьезные антикоррупционные механизмы. В частности, в некоторых регионах уже применяются соответствующие антикоррупционные программы, опыт реализации которых следует использовать с последующим внедрением лучших практик антикоррупционной деятельности в работу федеральных и муниципальных органов власти (например, Программа «Партнерство по противодействию коррупции в Самарской области»; Программа по борьбе с коррупцией в Тульской об-

ласти на 2007 — 2008 гг.). В соответствии с данными программами:

проводится оценка коррупциогенности функций региональных и местных органов власти, направленная на повышение эффективности их функционирования за счет снижения рисков проявления коррупции;

внедряются в действующую практику соответствующие инновационные технологии по преодолению коррупции (например, гражданские адвокатуры, общественная антикоррупционная экспертиза, передвижные юридические консультации, публичные просветительские акции);

применяются методики анализа коррупциогенности нормативных правовых актов. Этим методическим разработкам по проведению антикоррупционных правовых экспертиз (федеральных и региональных, законодательных и подзаконных, общих и ведомственных) следует придать универсальность и обязательность.

ДЕТЕРМИНАНТЫ КОРРУПЦИОННЫХ ПРОЦЕССОВ В СФЕРЕ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ

В. Д. ПРИСТАНСКОВ

Советник губернатора Ленинградской области, кандидат юридических наук, доцент юридического факультета Санкт-Петербургского Государственного университета.

Подвергаясь асоциальным последствиям негативных экономических процессов, происходящих в современном российском обществе, организаторы здравоохранения всех рангов от должностных лиц министерств и комитетов здравоохранения субъектов Федерации до руководителей лечебно-профилактических учреждений и их структурных подразделений коррумпируются по тем же причинам, что и другие должностные лица государственных органов, учреждений и организаций. Подтверждением тому являются уголовные дела, возбуждаемые в последние годы в отношении руководителей-организаторов здравоохранения за злоупотребление должностным положением, халатность, получение взяток и т. д.

В качестве общих факторов, детерминирующих коррупционные процессы в отечественном здравоохранении, и относящиеся как к деятельности должностных лиц учреждений здравоохранения, обладающих организационно-распорядительными или административно-хозяйственными полномочиями, так и к действиям медицинских работников-специалистов, исполняющих обязанности по оказанию медицинской помощи гражданам, вплоть до санитарок, можно выделить:

1. Здравоохранение, как важная жизнеобеспечивающая система общества и государства, парализована реформистскими новациями и отсутствием достаточного финансирования для развития учреждений здравоохранения на уровне современных достижений медицины. Организационно-правовая нестабильность и финансовая неустойчивость, практически бесконтрольная практика платных медицинских услуг в государственных и муниципальных ЛПУ создают благоприятную почву для использования с корыстной целью должностными лицами своих должностных полномочий, а медиками-специалистами своих профессиональных обязанностей.

2. Отсутствие объективного, полного и всестороннего контроля распределения и целевого использования средств, выделяемых из федерального и регионального бюджетов на развитие здравоохранения.

3. Чиновники от здравоохранения (должностные лица) обогащаются на фоне нищенского существования вверенных им медучреждений по тем же «прави-

лам», что и прочие мздоимцы (взятки-стимулы или взятки-откаты за заключение договоров на строительные, ремонтные, монтажные и иные работы и услуги, поставки, закупки оборудования, лекарств и т.д.; за предоставление медицинской помощи – помещение на стационарное лечение, ускорение сроков плановых операций и т.д.)

4. Отсутствие должного материального благополучия врачей соответствующего их социальному статусу в обществе.

Негативная морально-этическая обстановка в общественной жизни разъела моральные устои большей части медиков, превратила медика-гуманиста в медика-вымогателя и медика-мошенника, обуреваемого корыстными интересами. Пациентам открыто предлагается «хочешь быть здоровым – плати». А те, кто готов платить часто становятся жертвами обмана, им ставят диагнозы не имеющих у них заболеваний и осуществляют по этому поводу длительное дорогостоящее непоказанное им лечение, а порой даже противопоказанное, приводящее к неблагоприятным исходам. Адекватное гуманное оказание медицинской помощи на втором плане в деятельности такого медика-специалиста, на первом – может ли пациент или его родственники заплатить лично ему «в карман». «Зарабатывание» денег на безысходности или отчаянии пациентов стало в медицинской практике нормой, которую медицинское корпоративное сообщество признало и которой руководствуется в своей практике открыто, так как законодатель получение подобных «нетрудовых» доходов практикующими медиками не определил как уголовно наказуемое деяние. Действительность такова, что получение вознаграждения медиком за исполнение профессиональных обязанностей не является по существующему законодательству правонарушением, а по корпоративному мнению медиков аморальным поступком. То, что законодательные и исполнительные органы не «замечают» этого по своей сути коррупционного явления, может свидетельствовать лишь о том, что государство, с одной стороны, не желает оплачивать труд медиков в адекватном размере, соответствующем сложности и важности их профессиональной деятельности по сохранению и восстановлению общественного здоровья, а с другой, соглашается с

тем, что квалифицированная медицинская помощь и конституционное право на её получение, закрепленное в Основах законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (1), не обеспечены надлежащим образом. Бесплатная медицина, даже в тех объемах, в каких она гарантирована Конституцией РФ (ст. 41), – для большей части пациентов это скорее миф, чем реальность. Результаты проведенного нами опроса 240 пациентов и 52 врачей из разных медучреждений практически совпали при ответе на вопрос «кто не платит лично врачу, того не лечат, а делают видимость лечения» (90% и 78% соответственно). Во многих случаях, чтобы гражданину получить номинально гарантированную бесплатную медицинскую помощь, он должен договариваться с врачом, сколько она (медпомощь) будет стоить. Речь не идет как в прошлые советские времена о подарке-благодарности врачу (бутылка коньяка, коробка конфет, цветы и т.д.), признаются только денежные купюры. Прежде всего, это относится к оперативным видам лечения (неофициальные ценники имеются на операции, роды и т.д.) и лечению тяжелобольных. Особенно цинично-корыстная практика сложилась в лечебно-профилактических учреждениях (ЛПУ), специализирующихся на лечении онкологических больных.

5. Отсутствие действенного независимого социального контроля за деятельностью лечебно-профилактических учреждений по вопросам своевременности предоставления и качества оказания медицинской помощи населению. На фоне снижения исполнительской дисциплины и профессионального уровня медиков – это влечет, безусловно, рост осложнений диагностики и лечения и увеличение заболеваний, развитие которых обусловлено дефектами оказанной медицинской помощи и их последствиями. Осложнения и заболевания, явившиеся последствиями ненадлежащих действий медиков и названные экспертами Всемирной организации здравоохранения (ВОЗ) ятрогениями (от греч. *iatros* – врач и *gennes* – порождаемый), породили сегодня в обществе серьезную медико-социальную проблему. По определению экспертов ВОЗ «ятрогениями следует считать любые нежелательные или неблагоприятные последствия профилактических, диагностических и терапевтических вмешательств или процедур, которые приводят к нарушениям функций организма, инвалидности или смерти» (2). По данным ВОЗ ятрогении встречаются у 20% больных и составляют 10% в структуре госпитальной смертности. Сложившаяся ситуация рассматривается медицинской мировой общественностью как эпидемия, обусловленная научно-техническим прогрессом, как «чума» XXI века (3).

Причиной дефектов медицинской помощи являются не столько объективные факторы, связанные

с неизученностью заболеваний, с несовершенством медицинских технологий врачевания, с недостатками организации и обеспечения врачебного процесса и т. д., сколько субъективные факторы, порождаемые небрежным, легкомысленным отношением медицинских работников к исполнению ими своих профессиональных обязанностей, отсутствием внимательного и заботливого отношения к пациентам.

Так, участники Первого национального конгресса терапевтов «Новый курс: консолидация усилий по охране здоровья нации» вынуждены были признать, что главная причина сложившейся в современном российском здравоохранении вопиющей ситуации, касающейся качества медицинской помощи населению страны, кроется в низкой квалификации медицинских работников. Главный пульмонолог РФ отмечает, что из-за неправильного или несвоевременно поставленного диагноза умирают 12% больных пневмонией (4). Если сама медицинская общественность, отличающаяся предельно жестким корпоративным реагированием на критику в свой адрес со стороны общественности, признает факт низкого уровня профессионализма практикующих медиков, то, значит, критическая масса достигла своего предела. В причине и этого явления имеется коррупционная составляющая. Результаты опроса студентов медицинских вузов показали, что каждый второй студент «платил» преподавателю за зачет или экзамен или знает о таком факте.

Выявляемые факты ненадлежащего качества оказания медицинской помощи становятся «предметом торга» между руководителями ЛПУ и представителями организаций, на которых возложены функции вневедомственного контроля качества медицинской помощи. Поэтому на практике он не эффективен, но создает среду для коррупционных отношений.

6. Невозможность граждан, обращающихся в ЛПУ за медицинской помощью, противостоять системе поборов и навязывания платных медицинских услуг, включая те, которые входят в перечень бесплатных медицинских услуг, предусмотренных обязательным медицинским страхованием. Главная причина подчинения указанному вымогательству – страх за здоровье и жизнь свою и близких людей. Из этого следует, что провозглашенная в Федеральном законе «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан РФ» (1993 г.) цель здравоохранения государством не может быть реализована, ее можно достичь только за счет самих граждан, которые платежеспособны, а остальным – как повезет. Конституционное право граждан на бесплатную медицинскую помощь по возможности фактического качественного ее получения для большинства граждан – декларация, так как его реализация в объеме адекватного лечения (своевременного, достаточного, безопасного и

результативного на уровне современной медицинской практики) не обеспечена со стороны государства: отсутствуют и экономические ресурсы обеспечения системы здравоохранения, и действенный правовой механизм защиты граждан от произвола в области оказания им медицинской помощи, включая обеспечение необходимыми лекарствами тяжелобольных пациентов. Сужение и без того минимизированного прокурорского надзора в этой сфере при наметившихся тенденциях его дальнейшего ограничения лишь дополнительный штрих к картине правового беспредела в здравоохранении, обусловленного существующей политикой обеспечения по остаточному принципу системы здравоохранения, включая, прежде всего, бесплатную медицинскую помощь населению.

7. Антиконституционная дискриминация россиян в медицинских учреждениях по их доходам стала нормой жизни.

При такой ситуации в здравоохранении – жизненно важной сфере обеспечения общественного здоровья ритуальные призывы «сверху» к борьбе с коррупционерами граждан не вдохновляют и не могут вдохновить. Да и как может быть иначе, «если, например, со злоупотреблениями в здравоохранении предлагается бороться... самому главе Минздравсоцразвития». Система получения взяток и поборов с пациентов в медицине привела к тому, что медики больше заняты укреплением собственного благополучия, чем восстановлением здоровья и спасением жизни пациентов, чем, видимо, также мож-

но объяснить тот факт, «что людей больше не лечат, а калечат» (5). Откровенные, т. е. открытые для общественности и органов власти коррупционные процессы в области оказания гражданам медицинской помощи следует рассматривать как системное нарушение конституционного права граждан на бесплатную медицинскую помощь. Чтобы пресечь их нужны не призывы к совести врача и разглагольствования о Клятве Гиппократова или Клятве врача (ст. 60 Основ охраны здоровья граждан РФ), ни предложения ведомству самому бороться с недобросовестными медиками, а адекватная реакция со стороны законодателей, а именно:

— признание поборов медиками при исполнении ими профессиональных обязанностей по оказанию медицинской помощи гражданам как преступных проявлений коррупции и привлечение виновных к уголовной или административной ответственности;

— усиление прокурорского надзора за исполнением соответствующих норм действующего законодательства в системе здравоохранения, и, прежде всего, касающихся соблюдения конституционных прав граждан на получение бесплатной медицинской помощи и охрану здоровья;

— усиление контроля со стороны страховых медицинских компаний за деятельностью врачей лечущих учреждений;

— усиление контроля со стороны институтов гражданского общества за деятельностью всех лиц, задействованных в цепочке оказания медицинских услуг гражданам России.

ЛИТЕРАТУРА

1. Закон РФ от 22.07.1993 №5487-1 «Основы законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан» (ред. ФЗ РФ от 29.12.2006 №258-ФЗ) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 19.08.1993, №33, ст. 1318.; Собрание законодательства Российской Федерации. 01.01.2007. №1. (1 ч.) ст. 21.

2. Международные медицинские организации признали, что целый класс состояний пациентов является следствием вмешательства врача и медицины вообще, и поставили эти состояния в разряд ятрогений в 10 пересмотре Международной статистиче-

ской классификации болезней и проблем, связанных со здоровьем (МКБ-10), в которой выделен специальный класс XX – «Внешние причины заболеваемости и смертности» с целым подробным блоком рубрик – Y40-84. См.: Автондилов Г.Г. Особенности X пересмотра Международной классификации болезней и применение ее в патологоанатомической практике. Арх. Пат.. 1998. Вып. 1.

3. Некачалов В.В. Ятрогения (Патология диагностики и лечения). Пособие для врачей. СПб., 1998.

4. <http://anticorr.ru/news/news0x91x2159.html>

5. <http://anticorr.ru/news/news0x91x2159.html>

раздел

2

КОРРУПЦИЯ: РЕТРОСПЕКТИВНЫЙ И ПЕРСПЕКТИВНЫЙ ВЗГЛЯД НА ПРОБЛЕМУ

Глава восьмая

ЖЕНЩИНЫ В БОРЬБЕ
ПРОТИВ КОРРУПЦИИ:
МАТЕРИАЛЫ
ОБЩЕРОССИЙСКОЙ
НАУЧНО-ПРАКТИЧЕСКОЙ
КОНФЕРЕНЦИИ

ПРИВЕТСТВИЕ ОТ ИМЕНИ КОМИТЕТА ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ ПО ВОПРОСАМ СЕМЬИ, ЖЕНЩИН И ДЕТЕЙ

Е. Б. МИЗУЛИНА,
Председатель Комитета Государственной Думы
по вопросам семьи, женщин и детей

Комитет Государственной Думы по вопросам семьи, женщин и детей сердечно приветствует участников конференции «Женщины в борьбе против коррупции».

В последние десятилетия происходит коренное переосмысление роли женщин, женского фактора в развитии цивилизации. Во всем мире активизировалась деятельность в защиту политических, экономических и социальных прав женщин.

В обществе крепнет осознание не востребованности профессионального, интеллектуального и нравственного потенциала женщин. Данные социологического опроса свидетельствуют о том, что около 70 процентов населения страны одобряют участие женщин в политике, столько же хотели бы, чтобы женщины занимали высшие государственные посты наравне с мужчинами.

Присущие женщинам обостренные чувства справедливости и ответственности, настроенность на

позитив, честность и бескорыстность, стремление к развитию и успеху в делах являются качествами, благодаря которым женщины менее подвержены коррупции и способны эффективно бороться с ней. Это является еще одним аргументом в пользу повышения роли женщин в принятии решений на всех уровнях государственной власти.

Конференция «Женщины в борьбе против коррупции» проходит в преддверии празднования 100-летия Первого женского съезда в России — знаменательного события, ставшего началом общественной активности женщин в нашей стране. На этом съезде впервые в истории России был поставлен вопрос не только о правах женщин как составной части прав человека, но и об ответственности всех граждан страны — и женщин, и мужчин — за ее судьбу, за ее развитие.

Желаем Конференции успешной и плодотворной работы!

ЖЕНЩИНЫ В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

С. Н. МУРАШКО

Председатель Правления ООД «Женщины во власть»,
Директор Института нравственности,
кандидат медицинских наук

В условиях значительных успехов в развитии отечественной экономики и усиления мощи международного влияния Российской Федерации, все еще остаются нерешенными задачи по противодействию коррупции, поставленные Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым перед обществом и государством.

Современное образование не гарантирует защиты граждан от коррупции и других вызовов, и угроз их безопасности, не обеспечивает их статуса субъекта права, экономики, образования, здравоохранения, культуры, гражданской самообороны; оно позволяет проводить с ними политические, экономические и криминальные манипуляции.

Основная проблема образования заключается в противоречии между содержанием образования и содержанием вызовов и угроз безопасности граждан (коррупция, политический экстремизм, организованная преступность, геноцид и др.). Современные научные исследования должны быть направлены на снятие этого противоречия.

Коррупция, а также другие вызовы и угрозы безопасности, перед которыми массы граждан оказываются бессильными, заставляют кардинально изменять отношение к системе образования взрослых, признавать ее ведущим образовательным направлением, усиливать ее роль в качестве неотъемлемой составляющей полноценного развития современного взрослого человека как субъекта профессиональной деятельности, социальных отношений, культуры и безопасности.

Актуальна коррекция значительного числа социально-значимых решений граждан на основе нравственного принципа, сформулированного Президентом России В.В. Путиным и поддержанного Русской Православной Церковью: ничего — в ущерб стране и ее гражданам, все — для блага страны, благополучия и безопасности каждого гражданина.

Основная идея противодействия коррупции заключается в построении общества нравственности, социальной справедливости и народовластия.

Основной метод противодействия коррупции — это воспитание нравственного гражданина в процессе государственно-общественного диалога.

Основное средство противодействия коррупции — это воспитание нравственного гражданина России на основе образования взрослых и просветительской деятельности.

Основные механизмы и средства противодействия коррупции в России обеспечиваются на основе практической реализации в деятельности государственных органов власти и органов общественного самоуправления принципов свободы слова, общественных слушаний, государственно-общественного и государственно-частного партнерства, гражданской самообороны, нравственного социализма, глубокой демократии, массовой этической оценки, динамических иерархий, разработанных учеными Института нравственности.

Свобода слова — процесс нравственной оценки деятельности социального субъекта другими социальными субъектами, реализуемый через массовые коммуникации, средства массовой информации, информационные ресурсы и средства связи, образование и просвещение, научную и культурную деятельность, искусство и литературу, дискурсы с широким участием общественности.

Общественные слушания — процесс глобального нравственного дискурса, воспитание свободной гражданской ответственности в ходе разработки, обсуждения, утверждения и контроля любых социально-значимых решений. Все решения органов государственной власти и органов местного самоуправления проходят обязательные общественные слушания, в ходе которых осуществляется их массовое этическое оценивание. Документы, оцененные как потенциально ущербные для граждан, отправляются на доработку. Этически не легитимным считается любой документ, выпущенный в обход данной процедуры. По отношению к этически нелегитимному документу может осуществляться процедура гражданского неповиновения.

Гражданское неповиновение — это принципиальное неисполнение гражданами этически нелегитимных документов.

Государственно-общественное партнерство — это совместная деятельность квалифицированной общественности и лиц, принимающих социально-значимые решения по обсуждению, утверждению, контролю, оценке и коррекции социально-значимых решений на всех уровнях власти. Государственно-общественное партнерство позволяет оптимизировать средства развития страны и обеспечить качество государственного управления и общественного самоуправления. Важным условием государственно-общественного партнерства является нравственная

позиция его участников, обеспечивающая ненанесение ущерба (вреда) обществу и его гражданам.

Государственно-частное партнерство — это участие государства и бизнеса, объединенного нравственной целью и нравственными методами действия, и направленное на взаимовыгодное созидательное сотрудничество в ходе функционального восстановления и развития государственных учреждений, предприятий и организаций, осуществляющих социальные, хозяйственные, научные, культурные и образовательные функции.

Глубокая демократия (народовластие) — дискурс масс квалифицированных специалистов, оценивающих с нравственных позиций результаты деятельности лиц, принимающих социально-значимые решения. При этом лицо, принимающее решение, обязательно участвует в данном диалоге и публично защищает свое решение.

Массовая этическая оценка — оценка социальными субъектами действий (нравственности) любых других социальных субъектов с позиций нанесения или ненанесения ущерба (вреда) в целях достижения гражданского согласия для блокирования безнравственных (порочных, паразитических) решений и действий.

Социальное развитие государств-участников СНГ на основе практической реализации вышеизложенных принципов позволит создать государственно-общественный механизм обеспечения качества государственных решений, позволяющих практически запустить демократический процесс СНГ.

Гражданская самооборона — это обучение взрослых участию в дискурсах по нравственной оценке деятельности социального субъекта другими социальными субъектами, а также формирование у граждан способности и готовности защитить себя, своих близких и родных от вызовов и угроз безопасности: коррупция, геноцид, политический экстремизм, вооруженное насилие, военная агрессия, бедность, нищета и т.д.

Нравственный социализм — социализм, основанный на нравственных устоях, т. е. на идее необходимости совмещения частных интересов с общественными и государственными. Это гарантия по-настоящему глубокой, а не формально-декларативной демократии и свободы, практически реализуемая в процессе развития местного самоуправления.

Динамические иерархии — это формирование и коррекция иерархических структур организационного управления (иерархий, «вертикалей власти») в системах государственного управления и общественного самоуправления в ходе дискурсов, участниками которых выступают широкие слои общественности, ориентированные на решение конкретных задач государственного строительства и местного самоуправления. По мере решения своих задач, выстроенные иерархии по результатам дискурса могут ликвидироваться. Если же социальная задача носит условно постоянный характер, то в ходе непрерывных дискурсов должна обеспечиваться постоянная ротация руководящих кадров иерархии во избежание ее превращения в социально-паразитическую структуру.

Практическое применение данного принципа направлено на предотвращение вырождения иерархий и превращения их в паразитические структуры.

Перспективные направления концентрации усилий государства и общества против коррупции являются:

— укрепление социального института права как способа обеспечения диалога лиц, принимающих социально-значимые решения, и граждан;

— свободное и гласное участие общества в разработке и утверждении документов, регулирующих отношения и выступающих в качестве нормативных актов;

— поддержание баланса жизненно важных интересов личности, общества и государства в ходе общения общества с лицами, принимающими социально-значимые решения;

— ответственность за уровень собственной профессиональной подготовки и созидательность труда;

— интеграция с научным сообществом других государств-участников Содружества Независимых Государств.

Руководителям и ведущим специалистам органов государственного управления и общественного самоуправления России конференция в целях эффективного противодействия коррупции рекомендует при разработке и реализации социально-значимых решений **опираться на принципы нравственности, свободы слова, общественных слушаний, государственно-общественного и государственно-частного партнерства, гражданской самообороны, нравственного социализма, глубокой демократии, массовой этической оценки, динамических иерархий.**

КОРРУПЦИЯ КАК ГРИПП: ВСЕ БОЛЕЮТ, НИКТО НЕ УМИРАЕТ, НО ЛЕЧЕНИЕ НЕОБХОДИМО

Н. И. ГЕТМАН

Директор Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты РФ, кандидат юридических наук

О том, что коррупция как социальное явление существовала в цивилизованном обществе всегда (и что возникла она ещё в те времена, когда Homo sapiens бегал по лесам и степям, вооруженный только дубиной), известно всем. Знают все и о том, что бороться с этим явлением необходимо, но борьба эта во всех обществах носит тяжёлый характер, и не всегда удается добиться искомого результата. Во всяком случае, сразу. Дмитрий Медведев, выступая недавно в Нью-Йорке на встрече 20 глав мировых государств, где определялись формы и методы борьбы с мировым финансовым кризисом, признался, что выйти на борьбу с коррупцией в России он задумал ещё 5 лет назад, но что-то реальное ему удалось начать только в 2008 году. Как оказалось, коррупция-то по масштабам своего распространения стала опасным для нашего общества явлением уже давно, но элита страны не была психологически готова к тому, чтобы начать борьбу за оздоровление от этого недуга.

В самом деле, стоит вспомнить, что Законопроект о противодействии коррупции поступил в Государственную Думу еще в конце 1990-х годов, но к практическим действиям в этом плане Нижняя палата Федерального Собрания приступила только осенью 2008 года, и то только в силу решительной настойчивости главы государства. О причине такого сопротивления Госдумы я скажу ниже (причины эти имеют объективный характер). Сейчас же хотел бы сказать о другом.

Одной из первых организаций гражданского общества в России, которая противодействие коррупции поставила в плоскость практического противодействия этой беде, оказалась Торгово-промышленная палата Российской Федерации.

Ещё летом прошлого года Президиум ТПП РФ принял решение о проведении расширенного заседания Правления Палаты по вопросу «Экономической безопасности предпринимательской деятельности» с участием в нем широкого представительства государственных и общественных организаций, представителей правоохранительных органов, министерств и ведомств. 26 июня 2008 года такое заседание состоялось. Были разработаны и утверждены практические рекомендации по изменению законодательства в сфере борьбы с коррупцией, которые за-

тем были учтены в «Национальном плане по противодействию коррупции».

11 ноября этого года ТПП РФ вновь вернулась к рассмотрению этой проблемы. На заседании были рассмотрены формы и методы борьбы с коррупцией в условиях финансового кризиса и в тот же день доложены непосредственно Президенту РФ Д.А. Медведеву. Разработанные Палатой рекомендации были главой государства одобрены и даны задания государственным органам использовать их в практической деятельности.

Хотел бы обратить внимание на то, что ТПП РФ к проблеме противодействия коррупции как социальному явлению в нашем обществе подходит комплексно, стремясь учесть и объективные условия её возникновения. Предлагаю рассмотреть эти условия, так сказать, по порядку.

Уровень коррупции превышает допустимые нормы.

Объявленный президентом РФ Дмитрием Медведевым политический курс на борьбу с коррупцией является в современных условиях мерой столь же вынужденной, сколь и своевременной.

Масштабы распространения коррупции давно уже вызывают серьезную тревогу в российском обществе, порождают у граждан недоверие к государственным институтам и к власти в целом, создают негативный имидж России на международной арене, ограничивают приток зарубежных инвестиций, поскольку вызывают у потенциальных зарубежных инвесторов сомнения в надёжности помещения своих капиталов в российскую экономику.

По мнению абсолютного большинства населения России, коррупция в нашей стране в последние годы стала препятствием поступательного движения российского общества в сторону экономического процветания, повышения жизненного уровня людей, стала существенно ограничивать права и свободы граждан.

Масштабы этого явления в России стали предметом обсуждения за рубежом. Влиятельные международные правозащитные организации и рейтинговые агентства из года в год обращают внимание на то, что в современной России нет царства закона, а есть царство коррупции. Так, индекс восприятия коррупции, опубликованный международной правозащит-

ной организацией «Трансперенси Интернэшнл» сообщает, что по степени распространенности коррупции Россия входит в число наиболее коррумпированных стран мира — 126 позиция (из 158) в 2005 году, 121-я (из 163) в 2006 году и 143-е место (из 179) в 2007 году.

Следует, правда, отметить, что такие оценки базируются на собственно российских материалах. В газетах часто появляются утверждения о том, что на региональном уровне в экономической сфере «коррупция процветает как среди руководства исполнительных органов государственной власти, так и в руководстве территориальных структур федеральных правоохранительных органов». На страницах центральной и региональной прессы регулярно находят отражение отголоски рейдерских схваток за передел собственности, что напрямую связано с коррупцией государственных и муниципальных чиновников.

По информации СМИ коррупция глубоко проникла в сферу образования. В прессе приводятся многочисленные примеры, когда взятки для поступления в вузы выпускников школ достигают десятков тысяч, а в ведущие московские вузы — даже сотен тысяч долларов. Причем, речь идет как о бюджетных, так и коммерческих отделениях на ведущих факультетах. В массовом порядке стала распространяться практика сдачи семестровых экзаменов в вузах за взятки. Пресса пишет, что такая практика существует уже ряд лет, как в столицах, так и в провинции.

Если эта тенденция действительно имеет место, то уже через 8-10 лет, во всех важнейших сферах деятельности управлять страной в высшем и среднем звене будут безграмотные специалисты, которых даже в первом приближении специалистами-то и назвать будет нельзя. Куда этот управленческий слой заведет страну, гадать не приходится.

Газеты переполнены сообщениями о том, сколько следует заплатить высоким государственным чиновникам за замещение той или иной государственной должности на федеральном, региональном и муниципальном уровне. Цифры приводятся почти астрономические.

В умах граждан прочно укоренилось ощущение, что в обществе повсеместно правят бал взятка и подкуп чиновников.

Так, проведенный ВЦИОМ 2 сентября 2008 года опрос в 42 регионах РФ показал, что 74% наших граждан считают, что степень коррупции в стране является высокой и очень высокой.

Наверное, не все, правда, в этих сообщениях. Многие сообщения такого рода наверняка вызваны не столько желанием очистить государственный аппарат от скверны, сколько желанием авторов таких сообщений эпатировать общественное мнение, стяжать на этом деле дутый авторитет и потом конвертировать его в деньги. Но дыма без огня не бывает.

Главная же опасность такого явления, если оно имеет место быть (а определенные люди и органы СМИ буквально вдальбливают общественности, что всё это — правда), заключается даже не в том, что всё у нас продается и всё покупается, а в том, что в среде молодёжи, в предпринимательской среде размывается, на этой базе, позитивная жизненная мотивация.

Хотя есть и весьма интересные данные по Саратовской области, которые наводят на размышления о том, что не так уж редко средства массовой информации в сообщениях о распространенности коррупции в нашем обществе грешат преувеличениями.

Так, проведенные по инициативе Саратовской ТПП исследования в среде предпринимателей малого бизнеса выявили картину, которая выламывается из общего ряда. Анонимное анкетирование показало, что 8,5% предпринимателей непосредственно сталкивались в процессе своей деятельности с необходимостью выплаты «отката»; 11% — сталкивались опосредованно; 32,5% слышали о подобном явлении и 48% респондентов не знают о подобных фактах.

Есть, впрочем, всё по той же Саратовской области, и более приближённые к действительности данные, и в более широком аспекте.

Наиболее часто население Саратовской области сталкивается с фактами коррупции при лечении в больнице (23%) и медицинском обслуживании в поликлинике (21,5%), при поступлении в вуз (21,25% от общего числа респондентов) и обучении в вузе (19,75%), при получении справок в учреждениях (11,9%), оформлении права на земельный участок (11,3%), рассмотрении дел в судебных инстанциях (11,35%) и решении вопросов в районной администрации (11%).

Эти данные показывают, что почти 80% респондентов совсем не уверены в том, что коррупция насквозь пронизывает все структуры общества в Саратовской области. Выводы читатель пусть делает сам.

Тем не менее, даже если «только» 20% предпринимателей сталкиваются в своей профессиональной деятельности с фактами коррупции, это всё равно очень большая цифра, которая показывает, что лечение этого злокачественного образования является задачей государственной важности.

Не только российская беда, но коррупция не является специфической российской болезнью. Это явление поражает все, без какого-либо исключения, страны и государства в мире. По данным Всемирного банка, только в 2006 году общая сумма взяток в мире превысила 1 триллион долларов.

На протяжении XX столетия в стане цивилизованных и высокоразвитых государств широкую огласку в борьбе с коррупцией получили два примера — США в 1932 году и на рубеже 1960-1970-х годов, и Италия в 1992-1993 годах. Правительства этих

стран решились на бескомпромиссную борьбу с коррупцией по одной и той же причине.

В обоих случаях сработал один и тот же закон: в условиях рыночной экономики, когда государство в лице правительства самоустраивается от контрольных функций в регулировании экономических процессов, коррупция становится реальной угрозой для национальной безопасности. А происходит это тогда, когда размеры взяток предпринимателей государственным чиновникам и криминальному миру начинают превышать размер получаемой ими прибыли. По достижении этой «красной черты» национальная экономика впадает в ступор, и общество вваливается в глубокий кризис.

В США во время Великой депрессии доведенный до отчаяния бизнес уже в мае 1933 года, через 4 месяца после вступления в должность Ф.Д. Рузвельта, через прессу потребовал от президента страны принятия незамедлительных мер для спасения страны. 10 мая 1933 года орган деловых кругов США «Бизнес уик» поместил редакционную статью, в которой буквально воззвал к правительству ограничить свободу рынка: «Американский бизнесмен уже совершенно измучился.... С него хватит! Он готов заплатить часть своей свободы во имя достижения хоть какой-нибудь стабильности.... Пусть индустрия сформулирует собственные кодексы деятельности,... а правительство возьмёт надзор за этими кодексами».

Президент Рузвельт справился с этой бедой чисто экономическими методами. А вот на рубеже 1960-1970-х годов с коррупцией в США решили бороться только специальными методами. Спецслужбы США провели операцию «Шейх и пчела». Агенты ФБР внедрялись в коррупционные сети под видом посредников арабских миллионеров и предлагали крупным госслужащим и конгрессменам большие взятки. Тогда только за один год было уволено свыше 200 госчиновников.

Но только такими средствами победить коррупцию американцы не смогли. В последние годы правительство США приняло ряд антикоррупционных законов и привлекает к ответственности всё большее число чиновников. А в середине сентября 2008 года масштабы взяточничества в американской экономике достигли такого уровня, что правительство США было вынуждено вновь начать широкомасштабную атаку против компаний, использующих взятки для продвижения своих интересов.

Более или менее успешный опыт борьбы с коррупцией в среде цивилизованных государств имеет пока только Италия, где в 1992-1993 годах была проведена операция «Чистые руки». Там со стороны государства были задействованы все возможные инструменты борьбы.

За сравнительно короткий период времени, с декабря 1992 по октябрь 1993 года, было арестовано

более 500 крупных чиновников и взяточдателей, всего по стране возбуждены уголовные дела против 22 тысяч человек. За один только июнь 1992 года было арестовано более 700 человек. В ряд провинций были направлены воинские силы. Высшая исполнительная власть страны создала специальное центральное ведомство по борьбе с коррупцией из 3 тысяч сотрудников. Кроме того, одной из первых мер было назначение специального прокурора с особыми полномочиями. Был принят специальный закон о борьбе с мафией, который позволял спецслужбам инфильтроваться в ряды преступников, облегчал проведение арестов и следствия, предусматривал ужесточение наказаний за подкуп политиков и разрешал амнистировать раскаявшихся преступников, давших важные показания для следствия. Были приняты поправки к уголовному и процессуальному кодексам, в законодательном порядке расширены права судебных и правоохранительных органов и спецслужб, вся информация о действиях против коррупционеров сливалась в средства массовой информации.

Коррупционеры сопротивлялись жёстко и жестоко. В 1991 году только по официальным данным ими было совершено 718 убийств и 822 похищения, 830 покушений и 886 случаев запугивания некоррупцированных и несмирившихся с коррупцией представителей местных властей. Жертвами коррупционеров стали многие следственные и прокурорские работники.

Вместе с тем, бывший глава итальянского Комитета по борьбе с коррупцией Антонио Ди Пьетро, сыгравший ключевую роль в операции «Чистые руки», считает, что одних полицейских мер для борьбы с коррупцией недостаточно — «нужна специальная государственная политика, но главное — нужна система правил». «Операция «Чистые руки» имела успех потому, — считает он, — что к началу 1990-х годов в стране сложились уникальные условия. Прежде всего, народ устал от коррупции и с одобрением воспринимал наши действия». Сейчас, после операции «Чистые руки», считает он, коррупция в стране, конечно же, не исчезла, но характер её в Италии изменился: её масштабы вошли в цивилизованные нормы, мафиозные явления того времени в виде регулярных убийств судей и прокуроров отошли в прошлое, сам политический класс заметно очистился.

О причинах широкого распространения коррупции в России

Как представляется, объективные причины широкого распространения коррупции в нашей стране заключаются в том, что Россия всё ещё переживает смену общественного строя, переход от административно-командной системы к рыночной экономике.

Переход к нормам рыночной экономики создал множество «белых пятен» в законодательной сфере. Наиболее остро эти недочёты (если можно их так назвать) проявляются в сфере соприкосновения (а правильнее было бы сказать — столкновения) малого и среднего бизнеса с чиновничьим аппаратом на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, где бизнес является ущербной стороной.

Быстрая, по историческим масштабам, смена всего корпуса законодательной базы в экономике привела к законодательной чересполосице. Даже сегодня, через 18 лет после начала этих изменений, законодательная база в сфере экономики всё ещё находится в стадии становления. До сегодняшнего дня в ряде случаев в экономических отношениях наряду с новыми нормативно-правовыми актами всё ещё действуют нормы советского времени.

Исследования, проведенные в системе торговых промышленных палат показывают, что на фоне несовершенного законодательства коррупция часто выполняет замещающую роль. Так, участники конференции по теме «Коррупция и экономика», проведенная в Нижегородской ТПП 16 сентября с. г., неожиданно пришли к выводу, что «взятки нередко выгодны обеим сторонам, и предпринимателям, и чиновникам», поскольку закрывают лакуны в законодательстве.

Изучение материалов парламентских слушаний в Государственной Думе за последние 4 года, посвященных борьбе с коррупцией, и анализ материалов посвященных этой теме в средствах массовой информации, показывает, что корни коррупции в современной российской экономической системе кроются и в качественном браке новой законодательной базы. Созданный в 1990-е годы корпус законодательных актов новой России создал благоприятные условия для коррупционных действий.

Это находит выражение в том, что, с одной стороны, в распоряжении предпринимательского класса фактически нет оговоренных в законе механизмов взаимодействия с государственными исполнительными органами, что не допускало бы использование лицами, наделенными властью, своих полномочий в коррупционных целях. Нет таких механизмов и у предпринимательских объединений.

А с другой стороны, корпус законодательных и нормативно-правовых актов, принятых в 1990-е годы, законодательно гарантировал иммунитет от привлечения к уголовной ответственности широкому кругу должностных лиц.

Образно говоря, на стыке взаимоотношений бизнеса (в особенности малого и среднего) и чиновничьего класса, особенно часто на региональном, районном и муниципальном уровнях возникает своего рода вольтовая дуга несовпадения интересов. В результате, именно здесь возникает основная корруп-

ционная зона, метастазы от которой распространяются на всё общество. Именно здесь возник феномен тесно связанного с коррупцией так называемого **рейдерства — противоправного поглощения чужой собственности**. По общему признанию, это криминальное движение существенно дестабилизирует деловую атмосферу, подрывает социальную стабильность общества.

В России рейдерство представляет собой новую сферу теневой экономики. Как выразился Дмитрий Медведев, *«рейдерство — это, по сути, реликт непростых отношений 1990-х годов»*. **Фактическим инструментом рейдерских захватов собственности стали суды.**

По оценкам специалистов Российского бизнес-консалтинга у нас в стране ежегодно происходит 60-70 тысяч противоправных поглощений. Объём средств, вращающихся в этом бизнесе, приближается, по экспертным оценкам, к 300 миллиардам долларов. Но вследствие несовершенства законодательной базы привлечь рейдеров к ответу удаётся крайне редко.

Рейдерский захват чужой собственности стал сегодня самостоятельным видом бизнеса со всеми атрибутами: планированием, бюджетированием, разделением труда, нормой прибыли. Рентабельность этого вида бизнеса начинается где-то с 200-300% и достигает тысячи процентов. Высокая доходность привлекает в этот сектор профессионалов высокого класса — госслужащих, юристов, пиарщиков, специалистов в области безопасности, корпоративного, гражданского, уголовного, арбитражного и коммерческого права, сотрудников правоохранительных органов.

Председатель Комитета Госдумы по собственности Виктор Плескачевский отметил недавно самую тесную связь рейдерства с коррупцией: «Сейчас значительная часть рейдеров совершает свои манипуляции вместе с чиновниками. Чиновник с невысокой зарплатой может получить немалую сумму от одной лишь операции по перерегистрации зданий по подложным документам».

Здесь, разумеется, названы далеко не все причины широкого распространения коррупции в российском обществе, но только основные.

Почему нужно бороться с коррупцией?

Коррупция в разных её формах и масштабах во всех странах, и в России, всегда была, есть и всегда будет. Достичь победы над ней в радикальном варианте не представляется возможным.

Мировой опыт показывает, что реальной задачей является радикальное ограничение масштабов её распространения, введение её в рамки контролируемого процесса.

Здесь победа возможна. Здесь проявление политической воли руководителей государства и заинтересованность гражданского общества может обеспечить победу над этим злом.

Почему вопрос борьбы с коррупцией именно сегодня приобретает особенную остроту?

Прежде всего, потому что, радикально не ограничив её масштабы, мы не сможем выполнить задачи, поставленные стратегическим планом развития «20-20» — инновационного развития экономики и диверсификации её.

В плане «20-20» верно указано, что по-настоящему выручить нас может только развитие высоких технологий. Именно поэтому руководство страны осознанно сделало акцент в нашем развитии до 2020 года на инновационные технологии.

Между тем, мировая практика убедительно показывает, что решить проблему развития высоких технологий только отечественные крупные госкорпорации не смогут. Во всем мире эту задачу решает малый и средний бизнес. Именно там рождается абсолютное большинство открытий. На эту закономерность указал ещё Эдисон, когда пришёл к выводу, что самые большие открытия в сфере техники рождаются в малых лабораториях.

Совсем не случайно в странах с развитой экономики малый и средний бизнес обеспечивает до 70% ВВП. У нас же он, по официальным данным, едва достигает 17-18%. Правда, по экспертным оценкам — в два раза больше, так как половина его находится в сфере теневой экономики.

Значит, мы стоим перед насущнейшей задачей немедленного и резкого подъема малого и среднего бизнеса. Д. Медведев и В. Путин, верно, оценили эту ситуацию, когда резко развернули руль в сторону немедленной и мощной поддержки малого и среднего бизнеса со стороны государства.

Судя по откликам в прессе, на данный момент можно констатировать, что представители малого и среднего бизнеса призыв высшего руководства страны услышали и готовы поддержать действия высших лиц государственной власти.

Как бороться с коррупцией

Преодоление этой злокачественной опухоли представляется задачей столь же сложной, сколь и

длительной во времени. Решающая роль здесь принадлежит государству, но мировая практика показывает, что государство не сможет справиться с этим недугом, если не будет иметь массовой поддержки со стороны предпринимательского сообщества.

Рассматриваемый в настоящее время Госдумой пакет законопроектов о борьбе с коррупцией, внесенный Президентом России 3 октября с. г., даст, вне всякого сомнения, мощный стимул в борьбе с этим злом. Но это только начало процесса борьбы с коррупцией. В борьбу с этим злом должно включиться само гражданское общество на всех уровнях и во всех ипостасях. А в первую голову — предпринимательское сообщество на уровне малого и среднего бизнеса.

И, наконец, последнее. Можно ли вообще победить коррупцию?

Любой здравомыслящий человек в нашей стране, услышав такой вопрос, только улыбнется: конечно же невозможно, она родилась не сегодня и умрёт не с нами. Ещё Владимир Иванович Даль заметил, что «в земле нашей мздоимствуется, по обычаю».

Нет, панацеи в борьбе с этой заразой нет ни у нас, ни в других странах. С системным злом нужно, наверное, и бороться с помощью системных мер. А начинать нужно, наверное, всё-таки с принятия закона «О борьбе с коррупцией». Совершенно очевидно, что сделать такой закон сразу оптимальным не удастся. Наверное, ему придётся пережить не одну редакцию до 2020 года. Но начинать надо именно с него. А в основу положить принцип прозрачности деятельности законодательных и исполнительных органов власти по вертикали на всех уровнях. И уж совершенно особую роль в практическом применении такого закона, коль скоро он будет принят когда-нибудь, должны играть средства массовой информации, где должно быть широко отражено применение этого закона. Несомненно, здесь только одно — начинать борьбу с коррупцией рано или поздно нужно, и лучше рано, чем поздно, лучше прямо сегодня. Как говорил Наполеон Бонапарт: Главное — ввязаться в бой, а дальше сама война план покажет. Собственно говоря, на решение именно этой задачи и нацелен пакет законопроектов Главы государства, направленный 3 октября 2008 года в Государственную Думу.

ШЕСТЬ «ПОЧЕМУ?» РОССИЙСКОМУ ОБЩЕСТВУ И ГОСУДАРСТВУ

О. М. ЗИНОВЬЕВА

Директор Исследовательского центра им. А. А. Зиновьева МГУ,
гл. редактор журнала «Зиновьев»

Методом успокаивающего поглаживания нам не решить зловещую проблему коррупции — раковую опухоль на теле современной России. Не надо с умилением цитировать Карамзина, вспоминать Кувшинное рыло Гоголя, многочисленных героев пьес Островского, т. к. ни исторически, ни генетически, ни психологически атрибутивной для России и русского общества и специфической ее особенностью коррупция не является.

Почему в таком случае борьба с нею концентрируется в основном на соринках — на мелочи (постовых ГАИ, бабульках с редиской), тогда как бревно проблем, от которого мы старательно отворачиваемся, — это, к примеру, герои списка «Форбса»?

Установка на борьбу с последствиями начисто отбрасывает необходимость изучения первопричины морального заболевания и безнаказанности. Мы, по сути, запудриваем устрашающие — трофические! — язвы на уже давно не здоровом теле и сознании российского общества.

Традиции Востока, где вору в первый раз отрубают одну руку, в аргументациях не нуждается, зато заставляет задуматься: а надо ли вообще воровать? Некоторые из нас хорошо помнят процессы по борьбе с особо крупными хищениями (терминология советского времени), когда печально известное «хлопковое дело» в Узбекистане и дело вокруг фирмы «Океан» в середине 20-го столетия закончились беспелляционными приговорами, надолго оставшимися в памяти современников как предупреждение, создав гигантский резонанс в безразличном обществе нашей страны.

Почему же теперь мы наталкиваемся на индифферентное отношение жиреющего безразличия к тому, что проело, как проказой, жизненное пространство моей страны? Да потому, что в вышеуказанных случаях то были единичные явления отклонения от нормы советского общества, тогда как сегодня коррупция, бандитизм, мздоимство носят уже эпидемический характер, когда уже деловито, даже, по-моему, с какой-то необъяснимой гордостью вычисляют среднюю взятку российского чиновника, а имя этим чиновникам — прожорливый легион.

Почему зажиревшие коты Леопольды на просторах Куршевеля, Давоса, Мартиники решают судьбы нашей страны, делят оставшиеся национальные

богатства, распихивают по банкам, появившимся у «умных и находчивых» Плохишей, которых в 90-ые годы по простоте и наивности называли просто бандитами?

Почему одному-единственному специалисту по энергоснабжению разрешается безнаказанно разрушить эту отрасль, оставить ее со смутными угрозами, что будет еще хуже, а за это — как награда — ему предоставляется еще одна возможность отличиться — на этот раз уже в области нанотехнологий?

Прорываемые трубы в домах; обваливающиеся «трансваали» и эстакады; массовые продовольственные отравления в детских садах и школах; пожары в домах престарелых, — это все то же мурло коррупционера и хапуги, который «подмахнул» какой-то разрешающий документ. Это он — преступник, совершающий преступные деяния против каждого отдельного гражданина, а в совокупности — против всей нашей страны.

Поэтому в сегодняшнем предкризисном состоянии нашей экономики виноваты не западные банки и биржи, а неслыханного размера финансовый и антиправовой террор и бандитский передел России на холдинги и корпорации.

Мы говорим о безобразно галопирующих ценах на жилье, не видя первопричину, а она между тем лежит на поверхности: коррупция, взятки, волосатые лапы всех мастей, начиная от документации на землеотводы и заканчивая логистикой. А между тем среднестатистическая цена квадратного метра жилья никак не более 400 долларов. Остальное — маржа, коэффициенты взяток и откатов, а попросту говоря, — коррупция и вымогательство.

Наше общество с претензиями на гражданственность должно объявить священную войну коррупции и восстать против всех ее безобразных проявлений: начиная с денежных подношений няням в роддомах и «добровольных» взносов на почему-то ежегодные ремонты школьных классов и кончая расценками на поступление в вузы, вывешенными для всеобщего обозрения в Интернете, и стоимостью выборов в государственные органы власти.

Почему члены нашего общероссийского общественного движения «Женщины во власть» натолкнулись на неявный отказ принять нашего представителя в Общественную (!) палату, почему на уровне

чиновничьего аппарата этой общественной структуры нам было кулуарно рекомендовано принести 10 тыс. долларов? Так, — где, с кем и как бороться?

Почему затихают импульсы живой человеческой и общественной реакции на эту позорную чуму новой России? Да потому что нас исподволь приучают к тому, что вся эта позорная дрянь — норма, что в самом деле это — свобода предпринимательства, нас вынуждают к тупому безразличию перед шквалом и лавинообразной эскалацией того, что есть по своей сути преступление.

Друзья и единомышленники! Не оставайтесь безразличными, фиксируйте все моменты коррумпи-

ванности, задавайте вопросы и требуйте на них ответа, но не у стрелочников, а у виновных.

Идет беспощадная война морали высокогражданского отношения к судьбе нашей Родины и живущего, тупого, энтропийного — против устоев и фундаментальных ценностей нашей страны, нашей культуры, нашей морали. У меня лично есть ответы на эти «почему».

Но есть и предложение: ввести в обязательном порядке, уже начиная с начальной школы, специальный **АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ КУРС**, как один из элементов государственного образования и защиты морального здоровья подрастающего поколения.

КАК ЛЕЧАТ КОРРУПЦИЮ В РОССИИ

В. В. БОЛЬШАКОВ

шеф-редактор «ФК-Новости»

Новый президент России Дмитрий Медведев одной из основных своих задач назвал борьбу с коррупцией в России. Как известно, 7 ноября Государственная Дума единогласно в первом чтении одобрила представленный Президентом пакет антикоррупционных законов. Они были подготовлены за последние 4 месяца воссозданным Медведевым Советом при Президенте по противодействию коррупции. В этой связи — несколько слов о том, что такое коррупция в России.

1. От царских времен до наших дней

Россия традиционно была и остается по сей день одной из самых коррумпированных стран в мире. «Воруют». Этот классический ответ Карамзина императору, который попросил его кратко охарактеризовать положение в России в начале XIX века, можно с полным основанием повторить и сейчас. По данным Генеральной прокуратуры РФ 80% российских чиновников коррумпированы. В 2006 г. они нарушили закон 47 000 раз — брали взятки и злоупотребляли служебным положением. В последующие годы положение к лучшему не изменилось. Согласно информации Генеральной прокуратуры, с начала 2007 года выявлено почти 50 тысяч нарушений закона о государственной службе. Большая часть их приходилась на коррупцию. В связи с этим в 2007 г. было возбуждено около 600 уголовных дел.

Выступая 30 октября с. г. в Государственной думе Генеральный прокурор России Юрий Чайка привел такую статистику. В первом полугодии 2008 года выявлено более 28 тысяч преступлений в сфере коррупции, что почти на девять процентов больше, чем в аналогичный период 2007 года. В производстве следственных органов находились уголовные дела по почти 23 тысячам преступлений, совершенным с использованием служебного положения должностными лицами, государственными служащими и служащими органов местного самоуправления. Из них 19 тысяч уже направлено в суд. Только в этом году уже 177 глав администраций местного самоуправления посажено на скамью подсудимых, — заявил Чайка. В основном это те, кто открыто требует «20-процентный откат» за решение вопросов земельных отношений, приватизации муниципального имущества.

Генпрокурор признал, что существующие меры борьбы с коррупцией пока что неадекватны. И сообщил также, что «согласно социологическим исследованиям сложилось положение, когда значительной части общества выгоднее заплатить недобросовестным чиновникам, нежели жить и поступать по зако-

ну». «Порой граждане оказываются в рамках сознательно созданных коррупционных схем и могут реализовать свои права лишь при условии уплаты взятки», — сказал Чайка.

Выступая в октябре с. г. перед участниками Координационного совещания руководителей правоохранительных органов Вооруженных Сил Российской Федерации, заместитель Генерального прокурора Российской Федерации — Главный военный прокурор Сергей Фридинский отметил, что состояние коррупции в войсках, воинских формированиях и органах, меры по ее пресечению — один из насущных вопросов сегодняшнего дня. По его словам, она приобрела не только масштабные формы и характер, а превратилась, по сути, в тяжелую болезнь, которая разъедает нашу экономику и разлагает все общество. Как подчеркнул Главный военный прокурор за 9 месяцев нынешнего года рост количества зарегистрированных преступлений коррупционной направленности составил 35,4% — 1.401 преступление. В 3,2 раза увеличилось количество этих преступлений во внутренних войсках, в 1,6 раза в органах и учреждениях МЧС России, более чем на 10% в пограничных органах ФСБ России и на 24% в Министерстве обороны Российской Федерации.

В числе этих преступлений в полтора раза возросло количество случаев взяточничества и превышения должностных полномочий корыстной направленности, свыше половины преступлений составили посяательства на военное имущество и бюджетные средства. За совершение этих преступлений к уголовной ответственности привлечены 290 офицеров, в том числе 209 старших, осуждены 8 высших офицеров. В отношении четырех продолжаются судебные разбирательства, а в отношении еще 10 идет предварительное следствие.

«Беда заключается в том, что эти преступления напрямую подрывают обороноспособность и безопасность государства. Сколько бы денег ни выделяли на модернизацию и оснащение армии и других структур, если при этом темпы роста хищений будут расти и дальше, их ни на что не хватит», — констатировал Сергей Фридинский, добавив, что сумма причиненного этими преступлениями ущерба государству возросла в 2008 году в 3,5 раза и составила 1,6 млрд рублей. Главный военный прокурор с тревогой говорил о том, что такая же картина наблюдается и в других силовых ведомствах: в органах и учреждениях МЧС России «увод» денег увеличился в 15 раз (77 млн руб.), во внутренних войсках МВД России —

в 8,5 раза (55 млн руб.), в Минобороны — в 3,4 раза (1,5 млрд руб.).

Не удивительно, что три четверти россиян (74%) считают «высокой» или «очень высокой» степень распространения коррупции в обществе, 19% — «средней», 1% — «низкой», но никто не сказал, что коррупции в стране нет совсем, сообщили в середине сентября социологи ВЦИОМ по результатам всероссийского опроса. Наиболее коррумпированными сферами и институтами общества россияне считают ГИБДД (33%), власть на местах (28%) и милицию (26%). Во второй «тройке» следуют: «все общество в целом» (23%), «медицина» (16%) и «образование» (15%). Далее в рейтинге коррумпированности идут: федеральная власть и судебная система (по 15%), крупный бизнес (13%), военкоматы, шоу-бизнес, армия и сфера торговли (8%, 6%, 5%, 4% соответственно). На последнем месте: СМИ, политические партии и парламент РФ (по 3%). 43% россиян заявили также в ходе опроса, что не видят никакого результата в борьбе с коррупцией за последний год. Каждый третий респондент отмечает, что результаты есть, но они не слишком значительны (32%), а в 10% случаев наши сограждане склонны видеть скорее ухудшение ситуации, усиление коррупции. Лишь 7% россиян видят прогресс в борьбе с этим явлением. Жадность, аморальность российских чиновников и бизнесменов, а также несовершенство законов — главные причины коррупции, считают респонденты (39% и 35% соответственно). Депутат Госдумы Михаил Гришанков в ходе обсуждения закона о коррупции 7 ноября привел данные Фонда общественного мнения: 30 процентов наших граждан принимают участие в коррупционных действиях, 30 процентов одобряют их действия, а 54 процента одобряют деятельность тех, кто дает взятки. Это означает, что менять надо не только законы, но и нашу психологию. И наши привычки.

Почему коррупция так укоренилась в России? Выдающийся русский мыслитель, анархист Михаил Бакунин в своей работе «Коррупция. О Макиавелли. Развитие государственности» писал в конце XIX века, что для правителей любого государства коррупция всегда выступала в качестве средства управления. Государство всегда связано с коррупцией. Коррупция без государственной власти существовать не может.

По мнению председателя подкомитета по борьбе с коррупцией Совета Федерации РФ Мусы Умарова коррупция имеет глубокие корни в истории России, но получила мощный стимул при переходе страны к рыночной экономике. Это так. В 18 веке при Петре Первом взятки официально рассматривались, как законный доход чиновника. В 1992 году после распада СССР мэр Москвы Гавриил Попов официально предложил легализовать взятки чиновни-

ков. И фактически это было сделано. Коррупция для чиновничества любого уровня стала образом жизни и первостепенной целью его трудовой деятельности. Последствия такой трансформации общества не могли не оказаться катастрофическими. В своем первом Послании Федеральному собранию от 5 ноября с. г. Президент Медведев назвал главный источник и основную причину коррупции в России — **государственную бюрократию**. По словам Президента по-прежнему, как и 20 лет назад она руководствуется все тем же недоверием к свободному человеку, к свободной деятельности. Эта логика подталкивает её к опасным выводам и опасным действиям. «Бюрократия, — говорит Медведев, — периодически «кошмарит» бизнес — чтобы не сделал чего-то не так. Берет под контроль средства массовой информации — чтобы не сказали чего-то не так. Вмешивается в избирательный процесс — чтобы не избрали кого-нибудь не того. Давит на суды — чтобы не приговорили к чему-нибудь не тому. И так далее. В результате, государственный аппарат у нас в стране — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе, в конечном счете, народ. Такая система — абсолютно неэффективна и создаёт только одно — коррупцию. Она порождает массовый правовой нигилизм, она вступает в противоречие с Конституцией, тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии».

Напомню, что после Октябрьской революции 1917 года большевики начали весьма решительную борьбу с коррупцией чиновничества.

И, тем не менее, даже в жесточайшие времена Сталина, когда за взятки могли легко приговорить к расстрелу, коррупция существовала не только в латентной форме. Еще в советское время некоторые люди уже обладали миллионными состояниями. Естественно советские мафиози не могли бы действовать без коррумпированных советских чиновников и милиции, которые были у них на содержании. Если, как говорится, смотреть в корень, то коррупция в России сегодняшней имеет прочные корни еще в советской России. И тут прав Жириновский, который в ходе дебатов в думе по Федеральному закону о борьбе с коррупцией бросил это, как упрек, коммунистам. Другое дело, что такого массового характера, как сегодня, коррупция тогда не принимала, а взятки должностных лиц того времени по сравнению с сегодняшними выглядят, как дешевые сувениры.

В коммунистические годы расцвет коррупции пришелся на годы правления Брежнева (1964-1982 гг.) и Горбачева (1985-1991 гг.). Попытки Андропова (1982-1984 гг.) с ней бороться не увенчались успехом. Своего пика в России в посткоммунистический период коррупция достигла при Ельцине (1991-2000 гг.), чья «Семья» стала символом коррупции в Рос-

сии, особенно в ходе приватизации. Не случайно, что такие идеологи и практики рыночных реформ в России, как лидер партии «Яблоко» Георгий Явлинский и премьер-министр Ельцина Егор Гайдар выступали в те годы за легализацию капиталов, полученных преступным путем в годы Советской власти, без чего они не представляли себе успеха приватизации. Не удивительно, что многие нынешние нувориши в России имеют преступное прошлое и их капиталы нажиты преступным путем. В 2007 г. в ежегодном рейтинге «Индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index), составленном Transparency International Россия набрала 2,3 балла из 10 возможных и заняла 143 место среди 180 стран мира, разделив его с Индонезией, Гамбией и Того. В 2006 г. РФ занимала 121 место в рейтинге.

По данным заместителя главы Генпрокуратуры Александра Буксмана уровень коррупции в России сопоставим с бюджетом государства. В 2006 г. годовой бюджет российской коррупции оценивался в \$240 млрд. По другим независимым данным, сегодня сумма взяток в 2,6 раза превышает бюджет России. Различают у нас деловую — т. е. чиновничью, и бытовую коррупцию. Рынок деловой коррупции в России вырос за последние 4 года в 9 раз. Средний размер одной взятки российскому чиновнику составляет \$135,8 тыс. Коррупция процветает и в парламенте России — Федеральном собрании. Так заместитель спикера Государственной Думы Любовь Слиска два года назад заявила, что на выборах 2003 года места в первой пятерке списка ЛДПР во главе с Владимиром Жириновским стоили 7 миллионов. Речь, видимо, шла о долларах т.к. за 7 млн рублей, по оценкам некоторых политтехнологов, можно купить место только в списке «непроходной» партии. В печати не раз циркулировали слухи о стоимости проходных мест в списках коммунистов Зюганова, а также в списках других партий, включая «Единую Россию», «Справедливую Россию» и СПС. Назывались цифры от одного до пяти миллионов долларов. Должность сенатора оценивается в 10 миллионов долларов. Портфель заместителя министра в российском правительстве эксперты по коррупции оценивали в 2006 г. в 30 миллионов долларов. Конечно, это приблизительные оценки. Но из материалов следствия известно, например, что одного из аудиторов Счетной палаты пытались подкупить за два миллиона долларов.

По данным Transparency International ежегодный объем взяток только в российских судах достигает 210 миллионов долларов. Но, конечно, сумма эта значительно выше, если учесть, что только 1-2% случаев получения взятки в России регистрируется Генпрокуратурой. По данным фонда ИНДЕМ, в объеме коррупционного делового рынка исполнительная власть поглощает 87,4%, законодатели (7,1%) и судейские (5,5%).

Именно коррупция, расцветшая пышным цветом при Борисе Ельцине, позволила осуществить грабительскую приватизацию, которая была названа одним американским экономистом в его одноименной книге «Пиратизацией России». Именно в то время сколотили свои состояния все те, кого стали именовать олигархами, практически все те российские миллиардеры и мультимиллионеры, которые фигурируют в известных списках американского журнала «Форбс». И именно на этом нажили баснословные, но не афишируемые в «Форбс» состояния те чиновники и законодатели, которые одобряли незаконные сделки за многомиллионные взятки и «откаты». Естественно, что эти гигантские средства не попадали под налоговый контроль и в стране фактически до сих пор действует вторая, теневая экономика, которая по своим оборотам даже превышает первую, официальную. Это наносит колоссальный ущерб государству. По данным ФСБ, опубликованным в российской печати, доля теневого сектора экономики России составляет от 20 до 40 % российского ВВП. В среднем из РФ ежегодно с момента начала перестройки в 1985 г. вывозилось до 25 млрд долларов. Т. е. за всё это время суммарно было вывезено до 500 млрд долларов. По некоторым данным эта сумма занижена, и общая сумма может составлять около 1 триллиона долларов или больше. Действия российских отмывателей грязных денег представляют собой угрозу не только для России, но и для других стран. Этот украденный капитал, который к тому же с каждым годом растет, отмечалось в материалах ФСБ, находится в обороте в экономике зарубежных стран, что рассматривалось, как прямая угроза национальной безопасности РФ. Эти же грязные деньги во многом спровоцировали нынешний финансовый кризис и не только в России. Задача ФСБ поэтому, как отмечали его руководители в своих выступлениях, — сделать все возможное в сотрудничестве с отечественными и зарубежными спецслужбами, чтобы остановить этот поток, как правило, «грязных денег», которые теневые дельцы выводят за рубеж в надежде их там «отмыть». В этой работе ФСБ активно взаимодействует с Комитетом по финансовому мониторингу России.

С коррупцией при Путине стали бороться более активно. Так, в 2003 г. было осуждено более 2 тыс. человек за получение взяток и еще 2 тыс. — за превышение служебных полномочий. Но с начала 2007 года в стране, по данным департамента экономической безопасности МВД было выявлено около девяти тысяч преступлений экономической направленности, связанных с фактами получения и дачи взяток.

Только с января по октябрь 2007 г. по данным замминистра иностранных дел РФ А. Яковенко в России было зарегистрировано 10 тысяч случаев получения взяток. 80% всего материального ущерба от россий-

ской преступности за 2006 год приходится на преступления, которые в структуре преступности составляют 0,4%. Эти 0,4% составляют налоговые преступления, которые выявляются в России.

2. Закон есть закон.

Как юрист Президент Медведев не случайно поставил задачу перед своими советниками подготовить действенные и соответствующие международной практике законы о борьбе с коррупцией. Ведь одной из основных причин разгула коррупции в России в наши дни до сих пор остается отсутствие необходимой законодательной базы, комплекса жестких законов по борьбе с этим явлением, борьбе, которая была бы направлена не только против взяточничества чиновников и разворовывания государственных средств, но и против отмыwania «грязных денег», любой легализации преступных доходов и против организованной преступности. Борьба с этими явлениями по отдельности, как показывает практика, в России невозможно. История: Закон о борьбе с коррупцией в России насчитывает ровно 20 лет. Еще в 1988 году были подготовлены два проекта — закон о борьбе с коррупцией и закон о борьбе с организованной преступностью. Оба эти закона были приняты Верховным Советом РСФСР, но на них наложил вето президент Ельцин. В последствие Закон о коррупции несколько раз обсуждался в Государственной Думе. Первый законопроект был внесен в 2001 году во времена работы Госдумы третьего созыва и с тех пор прошел лишь процедуру первого чтения, что случилось осенью 2002 года. За последующие четыре года законопроект несколько раз пытались реанимировать.

Все, чего удалось достичь депутатам, — это обновить текст законопроекта в октябре 2005 года и внести его в план на осень 2005-го, а затем — на осеннюю сессию 2006 года. Были надежды, что закон о коррупции все же примут в следующем году. В феврале 2007 г. Председатель Госдумы, лидер «Единой России» Борис Грызлов заявил, что считает принятие закона о борьбе с коррупцией одной из важнейших политических задач своей партии. Он пообещал, что законопроект о борьбе с коррупцией будет обязательно подготовлен и проведен через все инстанции в ближайшее время. Однако Дума четвертого созыва так и не сумела его принять вплоть до истечения срока своих полномочий 2 декабря 2007 г.

Как заявил в ходе тогдашних дебатов об этом законе заместитель генерального прокурора, главный военный прокурор России Сергей Фридинский: «России необходим закон о коррупции. Часть связанных с ней статей, например, по злоупотреблениям и хищениям, имеются в Уголовном кодексе. Но есть преступления, которые в УК даже не упоминаются». По словам прокурора, «коррупционная составляющая стала прятаться глубже, успешно при-

крывается вполне законными процедурами. К примеру, типичное проявление коррупции, когда тендер проводят среди «нужных» людей. «Сюда же можно отнести и такие проявления коррупции, как лоббирование «нужных» законодательных актов, которые позволяют выстраивать мошеннические схемы и получать за счет государства непомерные прибыли».

Между тем с осени 2007 года Совет Европы начал мониторинг России через специализированную группу Совета Европы по координации мер борьбы с коррупцией (GRECO). Россия вошла в нее и теперь GRECO мониторит меры Российской Федерации по противодействию коррупции в сфере законодательства, правоохранительной системы, гражданского общества. В связи с этим в России решили ускорить подготовку тех законов, которые так долго откладывали. Так 2 ноября в спешном порядке были приняты поправки к Закону «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». Поправки эти ужесточили контроль над финансовыми потоками, в том числе трансграничными и финансовыми операциями иностранцев, чтобы помешать им легализовать через нашу страну доходы, полученные преступным путем. Через несколько дней после этого небольшим числом голосов удалось принять в первом чтении еще одну поправку к этому закону, по которому будут поставлены под контроль все банковские операции на сумму от 600 тысяч рублей (около 19 тысяч евро) и выше.

Как известно, Россия подписала и ратифицировала Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности в 2000 году, подписала Конвенцию ООН против коррупции в 2003 году и недавно ее ратифицировала, подписала и ратифицировала Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию. Ничего из этого до сих пор не было реализовано в нашем законодательстве.

Основная суть Конвенции ООН против коррупции, ратифицированной Россией в прошлом году, сводится к тому, что государства-участники обязуются вести активную борьбу с расхищением своих активов, легализацией расхищенных активов за рубежом, осуществлять международное сотрудничество в борьбе с этими преступлениями, арестовывать и конфисковать преступные счета, возвращать средства в бюджеты тех стран, откуда они были похищены.

Что было сделано у нас? В декабре 2003 года Россия одной из первых подписывает Конвенцию ООН против коррупции. Но в том же декабре 2003 года Россия проводит так называемую либерализацию уголовного законодательства, в рамках которой институт конфискации имущества, как вид уголовного наказания, исчезает из Уголовного кодекса. В результате Россия не выполнила взятые на себя международные обязательства. Ее судебные власти не име-

ют возможности ареста счетов. Суды России не имеют возможности конфисковать похищенные денежные средства и возвращать их в ту страну, откуда они были похищены. В прошлом году в связи с принятием поправок в законодательство, связанных с борьбой с терроризмом, по ряду статей УК введена конфискация, но не как вид наказания, как того требуют международные документы.

Самое главное, что институт конфискации в действующем законодательстве не применяется в отношении даже таких преступлений как мошенничество, кража, разбой, грабеж, подделка документов, фальшивомонетничество. Имущество лиц, совершивших эти преступления, не конфискуется.

3. Совет по борьбе с коррупцией.

24 ноября 2003 года президент Путин подписал указ о создании Совета по борьбе с коррупцией. Начало было хорошее. Совет должен был ежегодно заслушивать доклад генпрокурора и предоставлять президенту доклад о своей работе. В состав Совета вошли главы всех ветвей власти, включая председателя правительства, обеих палат парламента и судов. «Заседания Совета, — говорилось в положении, — проходят по мере необходимости». Видно, такой необходимости у российских топ-чиновников не было. Совет собрался всего один раз — 12 января 2004 года. На нем Путин предложил избрать председателем Совета на ближайшие полгода тогдашнего главу правительства Михаила Касьянова. По парадоксу вещей Касьянов по своему был символом российской коррупции. Его еще в бытность заместителем министра финансов прозвали «Миша-2 процента». После скандальной истории с его попыткой приватизировать государственную дачу в Москве, где жили советские лидеры, Касьянова отправили в отставку.

5 февраля 2007 г. Президент ликвидировал Совет по борьбе с коррупцией. В тот день Путин подписал указ об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по борьбе с коррупцией. Ее поручили возглавить тогдашнему помощнику президента Виктору Иванову, который сейчас возглавляет Госнарконтрль. Согласно тексту указа, межведомственная рабочая группа была образована «для подготовки предложений по реализации в законодательстве положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» Путин поставил задачу перед Ивановым — привести российское законодательство в соответствие с международным правом в части касающейся борьбы с коррупцией. Однако у многих создавалось впечатление, что даже в президентской администрации не особенно верили в успех предпринимаемых мер. Любопытно в этой связи одно высказывание тогдашнего помощника президента Путина Игоря Шувалова, ныне пер-

вого вице-премьера, на вопрос корреспондента «Независимой газеты» «Почему государство длительное время не предпринимает действий в антикоррупционной сфере?». Шувалов ответил: «Я не думаю, что у нас есть некая «Дорожная карта» по борьбе с коррупцией. И я не могу назвать работу по борьбе с коррупцией успешной. Она рассчитана на годы».

Несмотря на почти столь же тотальное, сколь и фатальное неверие в то, что с коррупцией в России удастся справиться 7 ноября 2008 г. Государственная дума, как уже говорилось, утвердила в первом чтении пакет антикоррупционных законов внесенных на ее рассмотрение президентом Медведевым. Уже одно это делает день 7 ноября в отечественном календаре еще одной знаменательной датой вместе с Октябрьской революцией, парадом 1941 года на Красной площади и днем рождения Троцкого. В пакет входят четыре законопроекта — базовый закон «О противодействии коррупции», в котором содержится определение коррупции и коррупционного правонарушения, прописан порядок уголовного преследования за него; также в пакете есть законопроект, вносящий поправки в закон о Правительстве РФ, и еще два закона, вносящие изменения и поправки в 25 действующих федеральных законов, касающихся работы милиции, судов, госорганов и т. д.

Законопроекты предполагают ответственность не только муниципальных и государственных служащих, но и административную ответственность юридических лиц за совершение тех или иных правонарушений коррупционной направленности. В базовом законе устанавливаются основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, а также минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. Кроме того, дается определение понятия «коррупция» как злоупотребление служебным положением и полномочиями, дача (получение) взятки, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц, либо иное незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Под «противодействием коррупции» предлагается понимать скоординированную деятельность федеральных органов госвласти, органов госвласти субъектов РФ, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества, организаций и физлиц по предупреждению коррупции (профилактики коррупции), уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления (борьба с коррупцией), и минимизации и (или) ликвидации их последствий. Зако-

нопроектом предусмотрена возможность формирования по решению Президента РФ координирующего органа по реализации государственной политики в области противодействия коррупции. В частности, Генпрокурор и подчиненные ему прокуроры в пределах своих полномочий координируют деятельность по борьбе с коррупцией (выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений) ОВД, ФСБ, таможенных и других правоохранительных органов и реализуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами. В свою очередь, Счетная палата в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции путем осуществления контроля за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов и взаимодействия с другими контрольными органами России. Среди мер по профилактике коррупции предлагается узаконить следующие: антикоррупционную экспертизу правовых актов и их проектов; предъявление специальных (квалификационных) требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы; установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего указанные должности, непредставление им сведений или представление недостоверных или неполных сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи (супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Также вводится обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять в письменной форме работодателя, органы прокуратуры и другие госорганы о совершении коррупционных правонарушений другими служащими, непредставлении сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера и об обращениях в целях склонения к совершению правонарушений.

Поправки в УК РФ усиливают санкции за злоупотребление полномочиями и коммерческий подкуп, совершаемые лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации. А в УПК РФ упрощают порядок привлечения к уголовной ответственности депутатов, судей и других категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным делам.

Конечно, пока что антикоррупционный пакет принят только в первом чтении. В него будут вноситься поправки и администрация Медведева к этому готова. Законы в нынешнем виде, надо признать, оставляют лазейки для нечестных на руку чиновни-

ков. Об этом, кстати, говорили многие депутаты. Так, Геннадий Гудков отметил, что в законах предусматривается подача деклараций только для жен и несовершеннолетних детей чиновников. А, по его сведениям, нередко имущество записывают на совершеннолетних детей, «на тестя, на тещу, на свата, на брата» и других родственников. Кстати, во многих зарубежных странах высокопоставленные чиновники имеют некоторые ограничения своих прав. Настаивает Гудков и на полноценном институте парламентского контроля. Пока такого у нас нет. У депутата Виктора Илюхина создалось впечатление, что «контроль будет где-то внизу, а в верхних эшелонах власти его не будет». Были опасения и по поводу того, что закон, как-бы поощряет стукачество, а этого в России по понятным историческим причинам и боятся, и не любят. Все это, однако, поправимо. Главное, что, говоря словами Горбачева, процесс пошел.

4. Чем богаты, тем и рады.

Справедливости ради отметим, что за 20 лет, в течение которых в России шла борьба за принятие закона о коррупции, с коррупцией все же борьба шла. Даже вышеприведенные цифры о судебном преследовании коррупционеров говорят об этом.

В последнее время российское общество не раз потрясали громкие коррупционные аферы. В мае 2005 года были сняты со своих должностей два десятка высокопоставленных чиновников ФСБ, МВД и Федеральной таможенной службы, а также прокуратуры. Всего по России тогда расследовали 20 громких дел, связанных со злоупотреблениями на таможене. Президент Путин заявил тогда, что эти отставки — «результат целенаправленной длительной работы правоохранительных органов — прежде всего, ФСБ и Службы собственной безопасности самой таможни». Он пообещал, что будут новые отставки и даже аресты провинившихся чиновников и силовиков. Путин свое обещание сдержал.

Задержанные таможенники указали на причастность и трех весьма высокопоставленных сотрудников ФСБ — замначальников ОРУ службы по защите конституционного строя и борьбе с терроризмом генерал-майора Евгения Колесникова и генерал-майора Александра Плотникова и замруководителя Службы экономической безопасности, начальника Управления по борьбе с контрабандой и незаконным оборотом наркотиков генерал-лейтенанта Сергея Фоменко. Их, как и сотрудников МВД, также отстранили от занимаемых должностей «за неоднократные и грубые нарушения служебной дисциплины».

В 2005 году по обвинениям в коррупции были освобождены от должности четверо членов Совета Федерации. Это сенаторы Борис Гутин, делегированный от Ямало-Ненецкого автономного округа, Александр Сабадаш — от администрации Ненецкого автономного округа, Игорь Иванов — от администрации

Приморского края и Аркадий Саркисян — от Верховного совета Хакасии. 18 ноября 2007 г. был арестован заместитель министра финансов Сторчак, который по сообщению следствия пытался, в сговоре с двумя крупными российскими предпринимателями, похитить несколько миллионов долларов из государственного бюджета. В октябре этого года арестовали генерала таможенной службы за использование мертвых душ в кадровом составе его ведомства, чьи зарплаты он клал себе в карман. Таких примеров множество. Несколько скандальных коррупционных историй разыгрались в Счетной палате. Арестованы несколько высоких чинов из таможенной службы, Прокуратуры, Следственного комитета и т. д. Думаю, что с принятием новых антикоррупционных законов в ближайшие годы последуют и другие разоблачения коррумпированных чиновников весьма высокого ранга.

Пока наше законодательство не пополнилось антикоррупционными законами, суды России вынуждены были обходиться теми статьями уголовного кодекса РФ, в которых прописаны наказания за взяточничество, нецелевое расходование бюджетных средств и внебюджетных фондов, за отмывание грязных денег и т. д. Статьи эти действуют и, если бы они применялись нашими судами без оглядки на должность и телефонное право, а так, как этого требует буква закона, такого разгула коррупции в России не было бы. Несомненно, в борьбе с коррупцией чрезвычайно важно повысить роль контрольных органов, которых в России создано великое множество. Эти органы функционируют либо самостоятельно, либо в рамках министерств и ведомств. Этот контроль функционирует на четырех уровнях:

- 1) президентский контроль;
- 2) парламентский контроль;
- 3) правительственный контроль;
- 4) судебный контроль.

Сейчас, когда приняты первые законы о противодействии коррупции, самое время активизировать деятельность этих контрольных органов на новой законодательной базе. Давайте посмотрим, какие здесь у нашего государства есть ресурсы и рычаги.

1. В системе президентского контроля ряд контрольных функций осуществляют контрольные службы полномочных представителей президента в восьми федеральных округах. Но основную функцию на этом поле, выполняет Главное контрольное управление Президента РФ (ГКУП). Оно действует с первых дней существования Администрации Президента, учрежденной 19 июля 1991 года. ГКУ контролирует и проверяет исполнение федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента. Контролирует реализацию общенациональных проектов.

2. В системе парламентского контроля следует выделить прежде всего бюджетные комитеты и комиссии по взаимодействию со Счетной палатой обеих палат парламента. Счетная палата Российской Федерации создана только в 1995 г. до развала СССР ее функции выполнял Комитет государственного контроля. Счетная палата, согласно Федеральному Закону РФ от 11 января 1995 г., осуществляет контроль за исполнением федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов. Контрольные полномочия Счетной палаты распространяются на все государственные органы и учреждения в Российской Федерации, на федеральные внебюджетные фонды, а также на организации всех форм собственности и видов деятельности, так или иначе связанной с получением и использованием средств из федерального бюджета или использованием федеральной собственности, получением от власти налоговых, таможенных и иных льгот. В эту сферу включаются и корпоративные структуры с участием государства. В Счетной палате 1040 сотрудников, включая 12 аудиторов, каждый из которых ведет свое направление, и 711 инспекторов. Две трети инспекторов работали ранее в государственных органах и одна треть — в министерствах. Председатель Счетной палаты возглавляет Ассоциацию контрольно-счетных органов России (АКСОР), в которую входят КСО всех 89 субъектов РФ. В обязанности КСО на местах входит проверка исполнения местных бюджетов и расходования местными властями федеральных средств. В АКСОР в качестве ассоциативного члена по инициативе Степашина вошел и Союз контрольно-финансовых органов муниципальных образований.

За 2003 — 2004 гг. правоохранительные органы уведомили Счетную палату о возбуждении по ее материалам 539 уголовных дел. К 2008 г. — было возбуждено по ее материалам около 800 уголовных дел.

3. В рамках правительственного контроля следует выделить, прежде всего, **Контрольно-ревизионный аппарат Минфина России и органы Федерального Казначейства** Федеральное Казначейство контролирует все средства федерального бюджета и их расходование. В рамках казначейства действует своя контрольная служба — Департамент внутреннего контроля и аудита.

Контрольно-ревизионный аппарат Минфина России состоит из центрального звена — **Департамента государственного финансового контроля**, а также региональных звеньев — **контрольно-ревизионных управлений Минфина России в субъектах Российской Федерации**. Департамент государственного финансового контроля Минфина России относительно новая структура, образованная как «преемник» Контрольно-ревизионного управления Минфина. Этот департамент осуществляет контроль за использованием средств федерального бюджета, го-

сударственных внебюджетных фондов и других федеральных средств, за поступлением доходов от имущества, находящегося в федеральной собственности, проводит разного рода ревизии и тематические проверки поступлений и расходования средств федерального бюджета. Одна из основных задач департамента — осуществление руководства деятельностью аппаратов главных контролеров-ревизоров по субъектам Российской Федерации. Эти контролеры в свою очередь осуществляют контроль за использованием бюджетных средств на местах. При этом контрольными мероприятиями охватывается, начиная с 1999 г., не менее 50% организаций, получающих в различных формах средства федерального бюджета, либо не менее 50% сумм финансирования из федерального бюджета.

Федеральной налоговой службой до 2007 г. руководил нынешний министр обороны Сердюков. С февраля 2007 г. ее возглавил Михаил Павлович Мокрецов. В составе службы около 20 специализированных управлений. Функции этой службы сходны с аналогичными функциями налоговых органов стран Евросоюза. Кроме этого в Министерстве финансов в 2004 г. создана **Федеральная служба финансово-бюджетного надзора** (руководитель — Илья Ломакин-Румянцев). Она осуществляет контроль и надзор в финансово-бюджетной сфере, а также валютный контроль непосредственно и через свои территориальные органы.

Четвертый департамент экономической безопасности ФСБ — совершенно закрытая структура. Но, судя по выступлению Директора ФСБ России Николая Патрушева на Всероссийском совещании руководителей органов ФСБ России по вопросам обеспечения экономической безопасности Российской Федерации (23 октября 2002 года), на этот департамент возложены следующие задачи: 1) анализировать с позиций обеспечения национальной безопасности важнейшие процессы, происходящие в экономике и социальной сфере страны; 2) отслеживать угрозы экономической безопасности страны и разного рода негативные тенденции в экономике страны, включая анализ причин и возможностей возникновения чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера; 3) регулярно информировать по результатам своей работы Президента и Правительство, руководителей Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Безопасности Российской Федерации, полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах и руководителей субъектов Российской Федерации в целях принятия соответствующих мер противодействия.

Росфинмониторинг — это финансовая разведка России. 7 августа 2001 года в России был принят Федеральный закон № 115-ФЗ «О противодействии ле-

гализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем». 1 ноября 2001 года Указом Президента России был образован орган, уполномоченный принимать меры по противодействию отмыванию преступных доходов и координировать работу госорганов в этой сфере — Комитет Российской Федерации по финансовому мониторингу (КФМ России), преобразованный в 2004 году в Федеральную службу по финансовому мониторингу. 5 ноября 2001 года председателем КФМ России был назначен Виктор Алексеевич Зубков, который с 14.09.07 г. занимал пост премьер-министра РФ, а сейчас — первого вице-преьера в правительстве Путина. История Росфинмониторинга по своему поучительна. К моменту прихода Виктора Зубкова на пост руководителя финансовой разведки России наша страна была на одном из самых «почетных» мест в «черном списке» ФАТФ. В одном из наших интервью Виктор Зубков рассказал мне, что создание «антиотмывочной» системы в России пришлось начинать практически с нуля. Была создана и постоянно совершенствуется нормативно-правовая и институциональная база российской системы предотвращения отмывания преступных доходов и финансирования терроризма. С 1 февраля 2002 года по 1 сентября 2007 г. Росфинмониторинг провел почти 50 тысяч финансовых расследований. С 374 тысяч до 6,3 млн возросло число сообщений от поднадзорных организаций, с 1415 до 7931 — количество проведенных службой финансовых расследований. За этот же период количество переданных в правоохранительные органы материалов увеличилось в 24 раза, число выявленных преступлений в 13 раз, а число лиц, осужденных за отмывание грязных денег и финансирование терроризма — в 38 раз (с 14 до 532). Каждое второе финансовое расследование Росфинмониторинга приводит к направлению материалов в правоохранительные органы. Только в 2006 году служба Зубкова передала в эти органы 4277 материалов, содержащих сведения о более чем 120 тысячах операциях на сумму 770 миллиардов рублей. Все они имели отношение к грязным деньгам — похищенным госсредствам, доходам от продажи наркотиков или финансированию терроризма. Результативность финансовых расследований службы Зубкова составляла 53 процента, в то время как на Западе от 10 до 30 проц. Основа работы Росфинмониторинга — аналитическая, разведывательная деятельность. Ежедневно по защищенным каналам связи в Службу поступает до 25 тысяч сообщений о финансовых операциях и сделках. Сегодня в базе данных Службы содержится более 7 млн сообщений о финансовых операциях и сделках на общую сумму свыше 55 трлн рублей. Из них порядка 40% — это сведения об операциях, отнесенных службами внутреннего контроля кредитных и некредитных организаций к категории так называемых подо-

зрительных — подпадающих под признаки возможной их связи с легализацией преступных доходов или финансированием терроризма. Остальная информация — об операциях по пороговому показателю — на сумму свыше 600 тысяч рублей. С помощью российской финразведки был поднят имидж России в глазах тех, кто в международных масштабах занимается борьбой с отмыванием «грязных денег». Россия не только вычеркнута из «черного списка» ФАТФ, но и стала членом этой организации. Росфинмониторинг был принят в международное объединение финансовых разведок «Эгмонт» и пользуется информацией из его закрытых каналов. Проверка России, проведенная ФАТФ в сентябре 2007 г. показала, что нормы ФАТФ по сотрудничеству в борьбе с отмыванием грязных денег и финансированием терроризма в России тщательно выполняются.

Департамент по борьбе с экономическими преступлениями МВД РФ помимо раскрытия крупных хищений, совершаемых организованными преступными группами, взяточничеством традиционно вел и борьбу с контрабандистами. ДЭБу была поручена также борьба с преступлениями, совершенными в отношении субъектов предпринимательства. Кроме того, ДЭБ занялся такими преступлениями, как незаконная банковская деятельность, лжепредпринимательство, легализация денежных средств, полученных преступным путем, аферы с авизо, незаконный возврат НДС, преступления в сфере интеллектуальной собственности, в том числе изготовление и сбыт контрафактной продукции, преднамеренное банкротство и т. д.

Нынешний Начальник Департамента экономической безопасности МВД России Школов Евгений Михайлович сообщил такие данные: в течение последних пяти лет ДЭБ выявил свыше 1 миллиона

преступных посягательств в экономике. Наиболее опасное из них — это рейдерство, т. е. легальный захват отдельных предприятий криминальными элементами через судебные органы на основе фальсифицированных документов. Рейдерство, это как раз тот тип преступной деятельности, которая невозможна без коррумпированных чиновников, прокуроров и судей, которые входят в преступный сговор с криминалом.

К числу других контрольных и надзорных органов Российской Федерации, прямо или косвенно имеющих отношения к борьбе с коррупцией можно отнести также **Федеральную регистрационную службу Министерства юстиции, Федеральную службу Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральную таможенную службу, Федеральную службу по надзору в сфере природопользования, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное агентство по недропользованию** и др.

В заключение хотел бы подчеркнуть, что сейчас, когда в России создается прочная законодательная база для борьбы с коррупцией и принимаются соответствующие законы, появляется поистине исторический шанс оздоровить и наше общество, и экономику России, и управленческий аппарат сверху донизу. Пока же в целом состояние борьбы с коррупцией в России неудовлетворительное. Успех российских властей в борьбе с этим позорным явлением, которую активно поддерживают наши граждане и все политические партии, зависит от того, захотят ли они такую работу проводить последовательно и, не взирая на лица. А в этой борьбе, как говорится, ставка — жизнь. Либо мы победим коррупцию, либо она всех нас уничтожит вместе с Россией.

ИННОВАЦИОННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ МОШЕННИЧЕСТВУ, ЗЛОУПОТРЕБЛЕНИЯМ И КОРРУПЦИИ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ

С. В. ВЕРТОГРАДОВА

Генеральный директор Центра внедрения инновационных проектов «Бизнес+Власть», заместитель Председателя Правления «Клуба Проектного Процесса», заместитель Председателя Комитета по делам женщин-предпринимателей Московской ТПП

Инвестиционная привлекательность любой страны один из показателей, который характеризует не только экономические и политические условия для иностранных партнеров, но, прежде всего уровень коррупции во власти, т. е. отсутствие гарантий для владельцев собственности.

Одной из самых серьезных причин, мешающих российским компаниям, проектам и всей экономике в целом эффективно работать наравне с развитыми странами мира, являются проявления мошенничества, различного рода злоупотреблений и коррупции при реализации проектов.

Традиционные методы борьбы у нас в стране с криминалом посредством различных правоохранительных органов никогда не будут по-настоящему эффективными, если они не будут дополняться экономическими механизмами недопущения и противодействия злоупотреблениям. И эти механизмы необходимо разрабатывать самим бизнес-сообществом, которое ради повышения собственной эффективности должно финансировать эти механизмы, их защищать и развивать.

Экономические механизмы предупреждения всевозможных способов мошенничества и злоупотреблений должны быть направлены, прежде всего, на профилактику и создание условий невозможности проведения незаконных сделок, исключить влияние чиновников при решении финансовых вопросов.

Такие механизмы не могут быть оторваны от остальных бизнес-функций и механизмов снижения рисков в проектах, таких, как бюджетирование, финансовый и банковский контроль, экспертиза, страхование, технадзор, аудит, регулярная оценка активов и многие другие функции и услуги.

Одна из самых сложных задач — собрать эти функции воедино в одном проекте, согласовать их между собой, не допустить провала между ними, в которые, как известно, и проникает криминал и просто бесхозяйственность — возложена банками, страховыми, аудиторскими, оценочными и другими компаниями на комплексную структуру нового типа.

Как правило, когда заводятся уголовные дела по факту нецелевого использования средств, то уже просто поздно, т. к. все украдено и хорошо спрятано.

Поэтому основная задача — это предупредить коррупционный сговор и хищение бюджетных или частных средств выделенных для реализации конкретного проекта.

Также одной из причин различного рода злоупотреблений в проектах можно обозначить некачественную подготовку самих проектов, низкий профессиональный уровень персонала, собственников проекта, которые не всегда соответствуют уровню проекта, часто просто отсутствует профессиональная экспертиза, оценка активов.

Чтобы устранить причины и на практике опробовать различные экономические механизмы противодействия злоупотреблениям и был создан Клуб Проектного Процесса как сетевая структура и федеральная проектная площадка для применения на практике всей системы антикоррупционных операционных механизмов.

Коротко представлю некоторые экономические механизмы, которые используются на практике при подготовке и реализации проектов в рамках Клуба Проектного Процесса.

Клуб Проектного Процесса (www.projectclub.ru) был создан летом 2007 года по инициативе ряда банков, страховых, аудиторских, оценочных компаний, и экспертов по подготовке и реализации проектов, которые профессионально занимаются проектным процессом.

Клуб уже стал сетевой структурой федерального уровня для работы с большим потоком проектов в любых отраслях и регионах, «Проектным интегратором», связывающим функции и услуги сетевых организаций в единую «Проектную цепочку».

Клуб как операционная система в силу своих специфических задач и возможностей выполняет работу по созданию системы профессионального, доверительного и прозрачного подхода к подготовке и реализации проектов, в которых имеются большинство нужных проектам бизнес-функций, в том числе механизмы противодействия экономическим преступлениям, и злоупотреблениям.

Системность при подготовке и реализации проектов появится только тогда, когда специальные механизмы прозрачности и противодействия зло-



употреблениям появляются на ключевых участках проекта: бюджетирование, закупки, составление технических заданий, технадзор, аудит, оценка активов, специальные виды финансовой аналитики и управленческого учета и отчетности, прочие участки.

Некоторые экономические механизмы уже успешно работают более 10 лет и высокая эффективность таких интегрированных систем была доказана на практике внедрения в крупнейших сырьевых холдингах страны, на очень больших объемах оборотов, успешно прошла проверку кризисом 1998 года. Однако такие системы до сих пор создавались в индивидуальном порядке для крупнейших холдингов и являются недоступными для среднего бизнеса, для отдельных проектов, для иностранных инвесторов, и вообще — для открытого и публичного использования

2. «Проектный супермаркет» Клуба Проектного Процесса — это доступная операционная система для работы с большим потоком проектов и для решения задачи открытого и публичного использования широким кругом среднего бизнеса, предприятий, иностранных инвесторов, государственных (в т. ч. для региональных и муниципальных администраций) организаций.

Это удобная и незаменимая операционная система для реализации проектов в рамках Частно-Государственного Партнерства.

Проектный супермаркет создан Клубом Проектного Процесса, при поддержке Комитета по инвестиционной политике Торгово-Промышленной Палаты РФ, Общероссийской Общественной Организации «Деловая Россия», банков, крупнейших страховых компаний (РОСГОССТРАХ, РОСНО), аудиторских компаний (Росэкспертиза, Руфаудит), Академии Госслужбы при Президенте РФ, Экономического факультета МГУ, «British-Russian Investment Club» (Лондон), «ВНЕШТОРГКЛУБА» (Всероссийская Академия Внешней Торговли МЭРТ РФ), и многих других уважаемых и известных организаций, в том числе — крупнейших участников проектного рынка.

В отличие от вертикально-интегрированных холдингов, **Проектный супермаркет — это рыночный механизм**, где внутренняя конкуренция поставщиков услуг за проект — норма жизни, но вместе с тем это — и новый механизм повышения эффективности проектов и, прежде всего, инновационных и региональных.

Это механизм повышения инвестиционной привлекательности проектов и как следствие самих компаний-заявителей проектов, облегчения средним и региональным компаниям и банкам доступа к обслуживанию проектов и к осуществлению функций субподрядчиков в крупных и международных проектах.

Такая система профессиональной подготовки проектов создает условия для организации кредит-

ных и инвестиционных пулов, сопряжения различных типов инвесторов, для распределения рисков среди различных типов партнеров. И эта особенность также носит ярко выраженный антикоррупционный характер, поскольку в высококонкурентной среде гораздо сложнее навязывать клиентам дачу взятки или иные нерыночные условия.

Для научной, технической и других специализированных экспертиз Клуб привлекает как независимых экспертов, так и экспертов членов и партнеров Клуба, устанавливает партнерские отношения с научными и специализированными организациями, сетевыми структурами.

Совместно с Финансово-банковским Советом СНГ, Деловым центром СНГ, другими уважаемыми структурами Клуб входит в Оргкомитет по созданию «*Союза независимых экспертов СНГ*». Создание международного экспертного сообщества позволяет не только Клубу, но и многим инвесторам и проектам получить мощный инструмент подготовки и управления проектами.

3. Создание системы электронных торговых площадок.

ОАО «Центр Развития Экономики» (разработчик и оператор Единой Системы Электронной Торговли — это официальный торговый портал РАО ЕЭС, 10000 компаний-участников из 53 стран мира, оборот торгов более 400 млрд рублей, спецплощадка для государственных закупок и тендеров) — выведение максимально возможного объема закупок в проектах, несомненно, способствует снижению ценовых сговоров и злоупотреблений, повышает открытость и проверяемость решений дирекции проекта и результатов сделок.

4. Экспертно-аналитические и программно-аппаратные средства. Группой российских ученых и экономистов (научный руководитель — профессор, д.э.н. Мусин М. М.) была разработана и апробирована на практике эффективная комплексная система раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений в сфере экономики. Для практической апробации экспертно-аналитических и программно-аппаратных средств был выбран временной интервал в 60 месяцев 2000-2005 гг., начиная с момента избрания президента Российской Федерации Путина В. В.

На базе этих же методов была решена задача создания эффективного механизма по борьбе с коррупцией. Помимо контроля коррупционной составляющей процесса легализации криминального капитала, система позволяет выявлять коррупционные связи чиновников с криминальными предпринимателями и юридическими лицами, со всеми причастными к обслуживанию государственного или муниципальных бюджетов, другим формам участия в различных государственных и коммерческих проектах.

В результате были выявлены и установлены 439 тыс. криминальных фирм, легализовавшие свыше 9,7 трлн руб. Всего выявлено 15,5 трлн рублей хищений и сокрытых доходов, выведенных вместе с коррупционной рентой по фиктивным договорам в теневой сектор экономики. Из них в отношении 13,3 трлн руб. установлены 732 тыс. конкретных юридических лица, организовавшие их отмывание.

Главное — выявить наличие утечки средств, дальнейшее расследование — вопрос техники. Разумеется, эта технология наиболее эффективна при комплексном применении с другими методами, например, с технадзором, бюджетированием и контролем платежей.

5. «ФРЦ-бюджетирование» имеет большой опыт постановки и эксплуатации программного комплекса для многоуровневого контроля и аналитики платежей проектов в многофилиальных холдингах на всей территории страны. В российских условиях недостаточно только грамотно составить смету и довести ее до дирекции проекта — найдутся сотни способов совершить и потом объяснить несанкционированные затраты. Единственный метод — остановить платеж до его исполнения, и здесь нужны специальные методики и программные средства.

6. Ошибка или злонамеренное искажение оценки актива часто является причиной банкротств проектов, невозврата кредитов и иных вложений инвесторов. Построение общедоступного механизма контроля профессиональной компетентности оценочных компаний, их отчетов об оценке, ведение «черных» и «белых» списков оценщиков — крайне важная функция для любых инвесторов, которую берет на себя профессиональное сообщество оценщиков.

7. Механизм синдикации кредитов. Не секрет, что менеджеры банков иногда требуют с заемщиков деньги за «помощь» в получении кредита. Разумеется, каждый банк ведет борьбу за чистоту своих рядов, однако применяемый **Клубом механизм синдикации кредитов проектам**, с одной стороны, крайне затрудняет подобные злоупотребления, а с другой стороны — позволяет банкам более рационально и эффективно распределить риски в проекте, и передавать часть из них на других инвесторов (например — на долевых), на лизинговые, страховые и другие компании.

8. Разработка технического задания. Широко распространена практика, когда написание ТЗ (технического задания) по проекту поручается самому исполнителю. Результатом обычно является то, что проект исполняется не столько в интересах заказчика, сколько исходя из возможностей и интересов подрядчика.

Нормальной же можно назвать только ситуацию, когда написание ТЗ поручается **отдельной независимой компании**, которая никогда не станет подрядчи-

ком по данному проекту. Это единственный способ избежать ущемления интересов заказчика, а иногда и злоупотреблений, и коррупции в проектах. Также для заказчика важно иметь доступ к функциям аудита проектной деятельности и антикризисного управления проектами. Также важно, чтобы все функции разных подрядчиков были согласованы, в этом специфическая роль Клуба проектного процесса.

9. Прозрачность — серьезная помеха на пути коррупции. Государственные закупки — это сектор национальной экономики, в котором проблема коррупции и неэффективного использования бюджетных средств проявляются особенно остро.

Основные преимущества такого подхода заключаются в обеспечении полного контроля над состоянием процесса проведения торгов, в возможности приведения к общему стандарту всех процедур подготовки и проведения конкурсов, в устранении дублирования однотипных конкурсов, в более эффективном использовании кадров и, что особенно важно, — в применении новейших инновационных технологий.

Применение такой технология, с одной стороны, позволяет говорить о несомненном сужении базы коррупционных проявлений в сфере госзаказа, а с другой, о значительной экономии средств городского бюджета.

10. Внутрикорпоративные проблемы. Когда мы

говорим о мошенничестве, злоупотреблениях и коррупции, мы не должны забывать, что для бизнеса эта проблема имеет не только внешнюю, но и внутреннюю сторону.

Речь идет о внутрикорпоративных проблемах: мошенничестве, злоупотреблениях и коррупции внутри самого хозяйствующего субъекта.

Внутрифирменное мошенничество имеет несколько видов, каждому из которых присущи свои признаки и субъекты.

Главное — рассматривать внутрифирменное мошенничество не как проблему отдельных сотрудников, собственников, а как часть построения системы экономической безопасности бизнеса.

11. Недружественного поглощения. Как правило, достаточно одной из вышеперечисленных причин и проблем для осуществления захвата предприятия. Также не следует забывать и специфический риск любого успешного бизнеса — риск недружественного поглощения. Предупреждение и этого риска также должно входить в систему экономической и финансовой безопасности.

Я остановилась только на некоторых экономических механизмах недопущения и противодействия злоупотреблениям.

Все выше перечисленное можно подробно рассматривать на отдельной конференции.

РОССИЙСКИЙ ЛОББИЗМ НУЖДАЕТСЯ В ПРАВОВОМ, АНТИКОРРУПЦИОННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ

Л. Е. ИЛЬЧЕВА

доктор политических наук,
профессор Российской академии
государственного служащего при Президенте РФ

Новый президент России в 2000 г. шел на выборы под лозунгом «диктатура закона» Но что может означать такой лозунг в условиях системного беззакония, когда основные экономические и административные субъекты — бизнес и государственная бюрократия — функционируют в условиях всепроникающей коррупции и всеохватывающих теневых отношений?

Цивилизованный лоббизм — одна из действенных форм борьбы с коррупцией, теневой экономикой (теневой сектор по разным оценкам охватывает от 40 до 80% российской экономики)¹, иными правонарушениями. Названные проявления весьма распространены в России. Представим ряд данных по итогам социологических исследований 2006-2007 гг.

Результаты выборочного социологического опроса населения Российской Федерации²

Приходилось ли Вам лично в прошлом (2007) году выплачивать деньги или одаривать различных чиновников для решения вопросов, связанных с предпринимательской деятельностью? (Данные приведены в процентах от количества ответивших респондентов.)³

Да	12,1
Нет	87,9

«В каких областях жизни, по Вашему мнению, наиболее часто оказываются платные услуги неофициально, минуя кассу? (Сумма ответов превышает 100%, так как по методике опроса можно было выбрать несколько вариантов. Ответы проранжированы в порядке убывания количества ответивших.)⁴

В торговле	48,6
В милиции, автоинспекции	45,7
В здравоохранении	45,5
В образовании	35,4
В пассажирских и грузовых транспортных перевозках	27,8
В жилищно-коммунальном обслуживании	26,4
В судах, прокуратуре, адвокатуре	23,6
В муниципальных органах власти	13,4
В общественном питании (кафе, ресторанах и др.)	9,8
В области культурного обслуживания, досуга	7,9
В других областях	3,1

Как Вы считаете, в целом неофициальная (теневая) экономическая деятельность приносит обществу больше пользы или вреда?⁵

Больше пользы	2,1
И пользу, и вред в равной мере	26,7
Больше вреда	49,0
Затруднились ответить	22,2

Как Вы считаете, в целом неофициальная (теневая) экономическая деятельность приносит обществу больше пользы или вреда?⁶

Больше пользы	2,1
И пользу, и вред в равной мере	26,7
Больше вреда	49,0
Затруднились ответить	22,2

Как Вы считаете, в целом неофициальная (теневая) экономическая деятельность приносит обществу больше пользы или вреда?⁷

Больше пользы	2,1
И пользу, и вред в равной мере	26,7
Больше вреда	49,0
Затруднились ответить	22,2

1 См.: Клямкин И., Тимофеев Л. Теневой образ жизни. Социологический автопортрет постсоветского общества. М., 2000. С. 5.

2 Теневая экономика: масштабы и социальные факторы воспроизводства (Концепция социологического исследования и результаты опроса). М., 2007.

3 См.: там же.

4 См.: Теневая экономика: масштабы и социальные факторы воспроизводства (Концепция социологического исследования и результаты опроса). М., 2007.

5 Там же.

6 Там же.

7 Там же.

Как Вы оцениваете в целом период экономических реформ в нашей стране, осуществляемых с 1992 г.⁸

Как трудный, но необходимый этап на пути к развитию общества	20,5
Как период поиска с успехами и неизбежными ошибками	26,5
Как период временного, но поправимого кризиса	15,9
Как период неоправданных потрясений и трагедий	33,3
Затруднились ответить	3,8

На Ваш взгляд, сейчас что-то изменяется в экономике страны?

Положение улучшается	41,7
Нет изменений	22,7
Положение ухудшается	28,0
Затруднились ответить	7,6

Как в целом Вы оцениваете исполнение законов, регулирующих экономическую деятельность?⁹

В основном исполняются	27,3
В основном не исполняются	59,1
Затруднились ответить	13,6

«По Вашим наблюдениям, создаются ли на предприятиях и в организациях вашей отрасли производства условия для осуществления теневой экономической деятельности?»¹⁰

Да, очень часто	15,9
Не очень часто, но и не единичные случаи	29,5
Очень редко	14,0
Вообще таких фактов не знаю	31,4
Затруднились ответить	9,2

Приходилось ли Вам в прошлом (2007) году выплачивать деньги или одаривать различных чиновников для решения вопросов, связанных с предпринимательской деятельностью? (Данные приведены в процентах от количества ответивших респондентов).¹¹

Да	33,9
Нет	66,1

Как Вы считаете, в целом неофициальная (тене-

8 Теневая экономика: масштабы и социальные факторы воспроизводства (Концепция социологического исследования и результаты опроса). М. 2007.

9 Там же.

10 Там же.

11 Теневая экономика: масштабы и социальные факторы воспроизводства (Концепция социологического исследования и результаты опроса). М. 2007.

вая) экономическая деятельность приносит обществу больше пользы или вреда?¹²

Больше пользы	2,7
И пользу, и вред в равной мере	29,5
Больше вреда	54,9
Затруднились ответить	12,9

Российский лоббизм нуждается в цивилизованном, правовом, прозрачном, антикоррупционном регулировании, он сложился не только как общественный феномен, но и происходит его институционализация. Более того, расширяется его пространство, захватывая как властную вертикаль, так и горизонталь, отношения бизнеса и политики, общественных и государственных структур, различные слои элиты, руководителей государства и групп менее значимых политиков, пытающихся лоббировать чьи-либо интересы: отраслевые, региональные, этнополитические, религиозные, корпоративные и др.

По существу, расширение пространства лоббизма в российском обществе охватывает сферу экономических и политических отношений, переплетая различные аспекты и превращая лоббизм в активную силу, с которой неизбежно истеблишменту приходится считаться. Причем эта сила обладает материальными ресурсами, политическим весом, идеологическим подспорьем, немалыми информационными возможностями, весьма динамична, конъюнктурна, адаптируема к ситуации. Она обладает политическим чутьем, опирается на интеллектуальный слой, отслеживает ситуацию, не игнорирует прогноз.

К особенностям современного этапа формирования лоббизма в России можно отнести также интенсификацию лоббистской деятельности на всех уровнях деятельности органов власти.

Она весьма заметна как в представительных структурах, так и в правительстве, администрации Президента, судебных инстанциях. Лоббизм все более воспринимается как необходимый, естественный, правовой инструмент взаимоотношений власти и различных структур общества. Отсюда государство не может не проявить заинтересованности легитимизировать этот процесс, ввести его в правовые рамки. От этого выиграют и власть, и те, кто заинтересован в осуществлении давления на нее в групповых, корпоративных интересах. Конечно, дискуссионным является вопрос, все ли заинтересованы в легитимности лоббизма. Вряд ли может быть позитивным отношение его теневого сектора, весьма внушительного в российском обществе.

В легитимизации нуждается деятельность не самых групп интересов (они складываются в обществе объективно, независимо от правовых норм), а их агентов, активных проводников влияния на власт-

12 Там же.

ные структуры в интересах групп. Не случайно понятия «лоббист», «лобби», лоббизм», «лоббистская деятельность» связываются с давлением через систему контор, агентств, других служб отраслей, монополий, регионов при законодательных и других органах власти на депутатов, чиновников в пользу того или иного решения, размещении правительственных заказов и т. п. При этом не исключается и подкуп.

Расширяясь, лоббизм включает в свою орбиту представителей профсоюзов, ассоциации, общественно-политические объединения, различные комитеты, комиссии, советы, фонды, бюро, товарищества. Информационные кампании и другие мероприятия лоббистов свидетельствуют также о расширении пространства этого явления, включая избирательный процесс. Финансирование предвыборных кампаний политических партий и кандидатов в президенты, губернаторы, мэры, депутаты стало обыденной политической практикой, связанной с огромным расходом ресурсов и манипулированием общественным мнением.

Легитимизация лоббизма в России находится в стадии становления, включая в этот процесс законодательные и исполнительные органы власти, политические организации, корпорации, группы интересов, судебные органы, средства информации. В орбите этого процесса оказываются личные, групповые, корпоративные, общественные, государственные интересы. При этом подчас заметно пересечение личных и групповых интересов. Бесспорно, на правовой легитимизации лоббизма в российском обществе сказывается сложность, неоднозначность этого феномена. В его функционировании имеют место и незаконные, в том числе уголовно-наказуемые деяния, (например, подкуп).

Организованное воздействие союзов и объединений граждан на законодательную и административную деятельность государственных органов объективно и неизбежно по своей природе. Игнорировать это в демократизирующемся обществе просто неразумно и бесперспективно. Посредничество всегда будет иметь место в отношениях общества и групп интересов, бизнеса и власти, а оно предполагает давление на государственные структуры. Лоббизм допускает возможность отстаивания интересов и отдельных лиц, групп граждан, организаций. Механизм взаимодействия российских групп давления, предпринимателей, олигархов, коммерческих, общественных объединений, граждан закулисен (ярким свидетельством являются продажа пакета акций АО «Связьинвест», «Роснефть», выборы и назначения на руководящие посты в РАО ЕЭС) и др.

Особую значимость приобретают отношения, связанные с реализацией конституционного права граждан на обращение в государственные органы, местное самоуправление (ст. 33 Конституции РФ).

Это одна из составляющих лоббизма, актуальная в условиях возникновения новых форм собственности, появления новых субъектов хозяйственной деятельности. Граждане нуждаются в создании цивилизованных механизмов защиты своих прав и интересов, выработке новой системы взаимоотношений с представителями власти. В связи с этим, обращения граждан являются важной формой развития гражданской инициативы, в т. ч. гражданского лоббизма. Однако процедура подачи и рассмотрения обращений граждан регламентируется более чем восемьюдесятью различными нормативными актами, что существенно затрудняет реализацию права граждан на обращения. Все эти правовые нормы нуждаются в унификации и систематизации на базе общих принципов и концепций.

Нередки в российском обществе случаи лоббизма, которые связаны с теневой политикой и экономикой. Конечно, масштабы теневого лоббизма определить невозможно, поскольку его представители не отчитываются перед Государственной налоговой службой, лицензионными или регистрационными органами. Характерными чертами современного теневого лоббизма является то, что надводной частью являются лишь принимаемое или принятое решение и субъект, его представляющий или принимающий решение. В тени находятся заказчик-клиент, посредник-лоббист и другие участники лоббистской цепочки. Кроме того, часть лоббистов, задействованных в теневом лоббизме, получает вознаграждение.

Возможности выявления теневого лоббизма имеются (парламентские, административные, уголовно-процессуальные, информационные и др.), но они слабо используются. Способствуют же его функционированию отсутствие приемлемых размеров и ставок налогообложения. Поэтому предпринимаются усилия получения индивидуального налогообложения в обход законодательства, экономических льгот. Теневая экономика; передел собственности, сфер политического и экономического влияния; конкуренция олигархов, интерес монополистов, геополитические соображения, экономический интерес международных корпораций — все это также способствует использованию современного теневого лоббизма.

В условиях качественных преобразований экономики и политики в российском обществе, когда формируются рыночные отношения и осуществляется демократизация всей политической системы, возникает новое общественное качество: происходит явная политизация экономической сферы, образуется своего рода политико-экономический комплекс, где переплетаются политические и экономические интересы и каждый из них претендует на доминирующую позицию. Выросшая на «соках» общественного организма новая страта — олигархи — пытается использовать свои материальные ресурсы в политиче-

ских целях, т. е. закрепить свое экономическое положение вхождением во властные структуры для последовательного отстаивания, лоббирования своих интересов, далеко не всегда совпадающих с общегосударственными.

Неразрывные от предпринимательства, корпоративизма лоббистские структуры являются одним из каналов связи экономики и политики, взаимодействия власти и деловых кругов. Это предопределяет статус лоббизма как социально-экономического и политического феномена, институционализирующегося в условиях демократизации общественной жизни, приобретающего организационно-политический и идеологический потенциал, что превращает структуры «давления» во внушительную силу, с которой власть не может не считаться и не сотрудничать. Вместе с тем важно учитывать, что лоббистские объединения при всей их пестроте выражают все же относительно узкие интересы разных групп слоев общества.

«Новый бизнес», в особенности стартовавший с нуля, в стороне от государственных структур, имеет несравненно меньшие ресурсы, чем отраслевые кланы. Но, развиваясь, он выстраивает собственные достаточно результативные каналы лоббирования. Сегодня в России интересы предпринимателей в структурах власти представлены довольно широко. Это достигается через создание разветвленной сети предпринимательских организаций (союзы, ассоциации, лиги предпринимателей, бизнес-клубы), общественные структуры при законодательных и исполнительных органах; экспертные и аналитические центры; партии и политические движения предпринимателей; общественно-государственные фонды; клиенты; лоббистские фирмы.

Одновременно с укреплением большей части старых «групп интересов» и ослаблением их меньшей части происходит переструктурирование этих групп. В неэлитной части социальной пирамиды образуются «группы мотивов» как прообраз групп интересов. Изучение мотивов, их учет в политической деятельности не менее важны, чем отношение к интересам.

В обществе происходит плюрализация лоббизма. Появились новые, фактически альтернативные прежним отраслевые, региональные субъекты лоббирования, разнообразятся каналы их воздействия. Субъектами и каналами лоббирования стали политические партии и движения. В один из мощнейших субъектов и каналов лоббирования превратилась пресса, во многом самостоятельно формирующая не только массовое сознание, но и сознание «элиты», людей, принимающих решения. Наиболее «продвинутой» сферой давления, имеющей подчас свои специфические протокорпоративные интересы, становится телевидение.

Официально лоббистских фирм, т. е. зарегистрированных в качестве таковых, пока еще в России нет,

но не значит, что они не появятся, а точнее не легализуются. Этому будет содействовать подведение правовых основ под лоббистскую деятельность, узаконивание лоббизма как уже складывающегося института общества. Пока же в качестве лоббистских фирм выступают разного рода фонды и службы «паблик рилейшнз», а также адвокатские конторы и юридические консультации.

Ведущим каналом лоббирования интересов не только фирм и предприятий, но и разных структур, организаций и групп населения служит государственный аппарат всех уровней власти, особенно тех ведомств, которые связаны с появлением на российском рынке нового товара — земли и недвижимости. Именно на базе структур, осуществляющих операции с финансовыми средствами, а также с землей и недвижимостью, и формируются новые «группы давления». Складываются и новые структуры, связанные с развитием международных связей.

Наряду с «нормальным» (строющим отношения с властными структурами в цивилизованном ключе) лоббизмом в российском обществе распространился «теневой» лоббизм, одна из причин которого состоит в отсутствии четкого понимания чиновниками направленности государственной политики на защиту общих целей. Отдельные части государственного механизма остаются как бы предоставленными сами себе и становятся легкой добычей наиболее могущественных групп давления, в частности тех же олигархов. Эта ситуация получила название «приватизации государства». Слабое государство не заинтересовано в объективной информации о положении дел в экономике, которую оно могло бы иметь при налаживании нормального диалога с различными группами интересов. Отказ от такого «экономического барометра» провоцирует лоббистов уйти «в тень» и создает почву для коррупции. Проводимый ныне курс на укрепление государственности расценивается многими как начало национализации» ранее приватизированного государства.

Питательной средой «теневого сектора», в частности лоббизма, является формирование в стране преимущественно теневого класса. Кланово-корпоративная форма собственности, отодвинувшая от национальных богатств большинство населения, сконструирована так, что в нее инкорпорированы не только органы государственной власти, но и вся политическая инфраструктура, а также средства массовой информации. Субъекты теневой экономики образуют своего рода пирамиду: вершина, криминальная часть — «авторитеты», их рабочая сила, коррумпированные представители власти и управления (от 5 до 25% пирамиды). К средней части относятся теневики — хозяйственники, коммерсанты, мелкие и средние бизнесмены. Это мотор экономи-

ки, способный стать в нормальном обществе основой среднего класса. «Бандитская крыша» обеспечивает им до сих пор большие гарантии, чем государство. Третья часть — наемные работники. Род их занятий не является противоправным, но в силу различных обстоятельств их занятия выводятся из-под действия закона «в тень». Вся пирамида насчитывает 30 млн экономически активного населения, производящих 50% валового внутреннего продукта страны. Ряд мер может содействовать становлению среднего класса, а следовательно, и гражданского общества, что позволит «осветлить» «серую» экономику, снизить уровень криминализации общества, а отсюда и «теневое» лоббизма: принятие комплекса законов, нормативных актов по поддержке и защите предпринимательства (например, закона о третейских судах, об оценке земель, о специальных режимах налогообложения малого бизнеса и др.), упрощение процедуры открытия собственного дела, обеспечение доступа среднего и мелкого бизнеса к кредитам, освобождение предпринимательства от криминальной «крыши».

Практика подводит к выводу о том, что, пока лоббистская деятельность не будет поставлена, посредством закона, под государственный и общественный контроль, останется угрозой срастания ее с коррупцией, роста криминалитета. Он меняет тактику. В ряде крупных городов создаются местные общественные движения, действующие под лозунгом наведения порядка, установления социальной справедливости, помощи неимущим. Привлекательные лозунги используются в ходе избирательной кампании, и новая технология позволяет многим «теневикам» гарантированно попадать во властные структуры. По зарубежным данным, на территории России действуют более 12 тыс. преступных групп, а численность криминального сообщества с 1992 по 2007 гг. увеличилась как минимум в три раза.

Политическому руководству страны следует исходить из того, что альтернативы лоббизму в России нет. Чтобы он не остался теневым, неорганизованным, а стал легальным и демократическим политическим институтом, его механизм, конкретные формы и методы деятельности должны быть подробно регламентированы законом.

Легализация лоббизма как явления позволит общественности видеть, чьи интересы отражает тот или иной законопроект, кто его лоббирует и кто стоит за лоббистами. Тем самым, будет открыт доступ

общественности в коридоры власти. Легальный лоббизм поможет установить авторов решений, вносимых конкретными поправками; установить степень зависимости законодателей, исполнительной власти, аппарата от групп интересов, корпораций, других субъектов лоббирования. Закон о лоббизме позволит легализовать лоббистскую деятельность как демократическое средство взаимодействия общества и власти, создать правовые предпосылки для «очистки» этой деятельности от незаконных, коррупционных действий; оградить федеральные органы государственной власти от грубого и незаконного давления. По данным Европейского банка реконструкции и развития, доля фирм, вовлеченных в коррупционные отношения с государством, в большинстве стран составляет от 40-50%, а в России — от 6 до 8%. *Конечно, такой закон не может быть панацеей от коррупции, являющейся оборотной стороной лоббизма, но он может значительно увеличить юридические возможности этой борьбы. Разумеется, помимо закона требуется создание институтов, исповедующих либеральную идеологию, способных противостоять продажности чиновничества, содействующих созданию наиболее благоприятного климата в экономической деятельности.*

В механизмах лоббистской деятельности в России может быть использован зарубежный опыт. Однако его конкретное применение должно учитывать национальную специфику, уровень развития экономики, функционирование различных форм собственности, специфику формирования предпринимательских структур, культуру производственных, экономических, политических отношений, опыт многолетнего государственного управления экономикой, недостаточное развитие гражданского общества.

История лоббизма свидетельствует, что организованные и корпоративные структуры, особенно те, которые тесно связаны с государственной собственностью, стремятся к гласным и цивилизованным отношениям с государством. Крупные корпорации и организованный бизнес принимают участие в выработке экономической политики государства, подготовке налогового и иного жизненно важного для развития отечественной экономики и политики законодательства, в связи, с чем складывается заинтересованность в высокой репутации, как перед государством, так и перед обществом. Обеспечить ее призван цивилизованный лоббизм, опирающийся на правовые и моральные основания.

КОРРУПЦИЯ И ПРОДОВОЛЬСТВЕННАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ

И. В. ЕРМАКОВА

Эксперт Россия-НАТО в комитете «Наука за мир и безопасность» по продовольственной безопасности, ведущий научный сотрудник учреждения РАН, доктор биологических наук

Россия пошла по пути рыночной экономики, при которой бизнес играет основную роль. К сожалению, недобросовестные предприниматели для получения прибыли часто проталкивают некачественные товары. Особенно это опасно, когда проталкиваются продукты, основанные на применении плохо изученных новейших технологий. Отсутствие государственного контроля может привести к серьезным ошибкам и тяжелым последствиям, что и произошло при применении в продуктах питания генетически модифицированных организмов (ГМО), полученных с помощью несовершенных технологий.

Никто не сомневается в важности развития биотехнологии. С помощью методов геной инженерии можно решить многие проблемы как избавление от голода, вылечивание генетических заболеваний, нормализация климата и многие другие. Однако, если эти методы несовершенны, то геной инженерия может, наоборот, привести к болезням, бесплодию, отсутствию урожая, изменению климата.

В странах Европы для защиты населения и окружающей среды от плохо изученных ГМ-культур была введена обязательная маркировка ГМ-компонентов в продуктах питания, в регионах организованы зоны, свободные от ГМО. Ряд стран (Швейцария, Польша, Греция, Австрия) объявили себя странами, полностью свободными от ГМО. Причиной масштабного распространения ГМ-культур в разных странах мира является заинтересованность транснациональных компаний в получении прибыли. В 2008 г. ООН и Всемирный банк впервые выступили против крупного бизнеса и генно-модифицированных технологий. В докладе, который готовили около 400 ученых в течение 4-х лет, говорилось, что в мире производится больше еды, чем это необходимо для того, чтобы прокормить все население планеты. Эксперты ООН убеждены, что в голоде сотен миллионов людей заинтересован крупный бизнес, который строит свою политику на создании искусственного дефицита продовольствия. ООН осудила использование в сельском хозяйстве генно-модифицированных технологий, поскольку они, во-первых, не решают проблемы голода миллионов людей, а во-вторых, представляют угрозу здоровью населению и будущему планеты. Главный вывод этого доклада заключался

в том, что «современная система производства и торговли продуктами питания отвечает задачам извлечения прибыли и перестала отвечать интересам человека».

На 3-м международном форуме в Турине (Италия), в котором приняли участие более 8 тысяч представителей 160 стран мира, был подписан Манифест об изменении климата и продовольственной безопасности. В нем подчеркивалось, что распространение ГМО — это опасный вариант, который может привести к еще большему ухудшению состояния окружающей среды и необратимому изменению климата. «ГМ-продукты, материалы, топливо — это путь к монокультурам, потере биоразнообразия, стрессу для окружающей среды, увеличению использования воды и пестицидов». В нем также отмечалось, что развитие патентования монополий на культуры и семена приведет к разорению локальных хозяйств и отнимет у них возможности к адаптации в непростых условиях меняющегося климата (www.biosafety.ru). В своем послании к участникам Форума принц Чарльз еще раз подчеркнул несовместимость генетически модифицированных организмов с окружающей природной средой. ГМО, по его словам, могут стать причиной экологической катастрофы.

По мнению ряда российских ученых именно масштабное распространение в России ГМ-продуктов и ГМ-семян, опасность которых была доказана учеными разных стран мира, привела к всплеску онкологических заболеваний, развитию бесплодия, аллергических реакций, к увеличению уровня смертности людей и животных, резкому сокращению биоразнообразия и ухудшению состояния окружающей среды. В нашей стране по непонятным причинам практически не проводятся научные исследования и клинические испытания влияния ГМО на животных и человека. Попытки провести такие исследования наталкиваются на огромное сопротивление чиновников, биотехнологов и представителей соответствующих транснациональных компаний.

На Российском рынке ГМ-продукция появилась в 90-е годы. В настоящее время в России разрешенными являются 16 сортов ГМ-культур (6 сортов кукурузы, 3 сорта сои, 3 сорта картофеля, 2 сорта риса, 2 сорта свеклы) и 5 видов микроорганизмов. Вроде бы разрешенных сортов немного, но добавляются

они во многие продукты. ГМ-компоненты встречаются и в хлебо-булочных, и в мясных, и в молочных изделиях. Много их и в детском питании, особенно для самых маленьких. Наиболее распространенной добавкой является ГМ-соя, устойчивая к гербициду раундапу (линия 40.3.2). Проведенная Российскими учеными элементарная проверка влияния ГМ-сои, устойчивой к гербициду раундапу (линия 40.3.2), на потомство лабораторных крыс показала повышенную смертность крысят первого поколения, недоразвитость выживших крысят, патологические изменения во внутренних органах животных и отсутствие второго поколения. А если то же самое произойдет у людей, то уже через 20 лет население нашей страны во много раз сократится, а еще через 20 лет практически перестанет существовать. Но ситуация на самом деле еще хуже, потому что ГМО оказывают негативное влияние не только на человека, но и на растения и животных, приводя к резкому сокращению их численности и последующему исчезновению. К чему это может привести — нетрудно догадаться: к полному разрушению биосферы.

Комиссия Государственной экологической экспертизы по оценке безопасности ГМ-культур, работающая в рамках закона РФ «Об экологической экспертизе», не признала ни одну из представленных для утверждения линий безопасной. Членами этой комиссии являлись представители трех основных российских академий: РАН, РАМН и РАСХН. Благодаря этому в России выращивание ГМ-культур офи-

циально запрещено, а вот импорт ГМ-продуктов, ГМ-семян и ГМ-кормов почему-то разрешен. Сейчас в стране много продуктов, которые содержат ГМ-компоненты, но большинство из них продаются без соответствующих маркировок, несмотря на Федеральный закон об обязательной маркировке продуктов питания, содержащих генетически модифицированные организмы. С 1 апреля 2008 года (ФЗ от 25 октября 2007 г. №234-ФЗ «О внесении изменений в закон РФ «О защите прав потребителей» и часть вторую ГК РФ») все продовольственные товары, содержащие генетически модифицированные организмы (ГМО) свыше 0,9% от ингредиента должны иметь специальную маркировку.

Широкое распространение ГМ-продуктов, ГМ-семян и ГМ-кормов в России является результатом отсутствия должного контроля за их распространением и использованием, безответственности некоторых чиновников, выраженной коррупции, которая существует, практически, на всех этапах производства и распространения ГМ-продуктов.

В настоящее время необходимо временно запретить использование продуктов с ГМ-компонентами, активно развивать своё сельское хозяйство и производство, закупать продукты только в тех странах, которые не выращивают и не производят ГМ-культуры. Эту проблему можно решить только в том случае, если в нашей стране будут приняты меры по борьбе с коррупцией и коррумпированными чиновниками.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ И БЮРОКРАТИИ В СФЕРЕ ОБРАЗОВАНИЯ

В. С. АВАНЕСОВ

доктор педагогических наук, профессор,
главный редактор журнала «Педагогические Измерения»

Введение

Главная причина коррупции — это всевластие бюрократии. Коррупция и бюрократизм в России разрослись до таких масштабов, что стали представлять собою серьезную угрозу национальной безопасности государства. Поэтому противодействие этим асоциальным явлениям становится важной задачей каждого гражданина.

Бюрократически устроенная власть не откажется от коррупционных отношений в своей деятельности, если на нее не будет оказываться давление со стороны общества. Давление может осуществляться через культурно организованный политический процесс.

В таком процессе существенная роль может принадлежать женщинам. Их в сфере образования работает более 80 процентов. Женщины, в среднем, более законопослушны, острее переживают несправедливость, допускаемую в отношении к ним и их детям, меньше мужчин вовлечены в бюрократические структуры. Они более решительны в отстаивании своих прав, часто бывают более методичными, чем мужчины, в достижении своих целей.

Уменьшить коррупцию можно. Уже есть страны, где коррупция фактически не заметна. Это Финляндия — первая в мире страна по уровню некоррупционности. Россия по этому показателю оказалась на 127-ом месте, после Филиппин (126 место), перед Руандой (128 место). Замыкает этот список со 152-ым местом Камбоджа.

Коррупция существует там, где не отчитываются, открыто, о доходах и расходах, где не хватает гласности и критического анализа полученных результатов. В дореволюционной России имелись образцовые ежегодные отчеты царского министерства народного просвещения, где учитывалась каждая потраченная государственная копейка. Сейчас таких удивительных отчетов в России больше нет, как нет, впрочем, и народного образования. Оно расслоилось на массовое и элитарное¹.

¹ Аванесов В.С. Два лика образовательной политики. Независимая газета. 05.10.2000 г. http://www.ng.ru/politics/2000-10-05/3_faces.html

Борьба или противодействие?

На международных конференциях по проблеме коррупции вместо слова «борьба» теперь чаще используется слово «противодействие». Второе слово лучше. Потому что борьба вызывает ответную борьбу, а это может завести страну далеко. Тем более, если с мужчинами-коррупционерами станут бороться женщины. Нередко упоминаемая, чаще в шутку, чем всерьез, так называемая «война полов» сможет тогда приобрести новое истолкование. Ни мужчины, ни женщины этого не хотят.

Гораздо важнее сохранить мир между мужским и женским населением, но создать при этом такие общественно-политические условия, при которых коррупция существенно бы понизилась. Она вряд ли исчезнет совсем, потому что её возникновение связано со многими причинами.

В Национальном Плане, утверждённом Президентом РФ Д. А. Медведевым, противодействие коррупции определяется следующим образом. Это скоординированная деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий².

Как видно из данного определения понятия «противодействие коррупции», борьба тоже нужна, но она находит своё место в общей логике противодействия. Национальный План теперь предстоит воплотить в жизнь. Коррупция в сфере образования начинается с детского сада, продолжается в школе и достигает апогея при приёме в вузы.

Коррупция на дошкольном уровне

В детских садах коррупция связана преимущественно с нехваткой мест. После заметного снижения рождаемости в Ельцинский период правления

² Иванов Л. Национальный план противодействия коррупции. <http://viperson.ru/wind.php?ID=468936>

многие здания детсадов были проданы, приватизированы или перепрофилированы. Отрицательные результаты такой политики стали проявляться в последние годы, когда жизнь начала стабилизироваться, следствием чего стало повышение рождаемости.

Нехватка детсадов стала ещё более заметной после начала Национальных проектов, выплат материнского капитала и других мер поощрения рождаемости. Разрыв между количеством детей дошкольного возраста и количеством мест стал возрастать. Соответственно этому стала возрастать и коррупция.

Снижение коррупции связано, очевидно, с мерами по ускорению строительства новых детсадов, однако финансирование такого строительства проводится, традиционно, по остаточному принципу.

Начавшийся мировой финансово-экономический кризис вряд ли может способствовать улучшению положения дел со строительством новых детсадов. Хотя разумно управляемое государство в состоянии преодолеть отмеченное обстоятельство. Тем более, что требуемые на такое строительство суммы сравнительно небольшие.

Для преодоления сложившейся ситуации женским организациям нужна не борьба, а информация о требуемом числе мест в детских садах и в других учреждениях дошкольного воспитания, в каждом городе и населённом пункте. Затем надо выходить в соответствующие органы с требованиями решить насущную проблему нехватки дошкольных учреждений. На этом этапе потребуется проявить волю и энергию для принуждения чиновников к строительству детских садов.

Есть ещё один вариант решения проблемы. Это возврат и реконструкция прежних зданий детских садов. Например, в одной только Челябинской области число таких зданий, которые можно вернуть детским садам, не менее 80. При правильной постановке дела есть основания полагать, что перед напором женских организаций и бюрократы, и коррупция отступят, а бывшие детсады вновь станут использоваться по назначению.

Коррупция в школе

Как писал Уильям Дюрانت, образование — это процесс приобщения к цивилизации. Школа в таком процессе занимает ключевое место. Но она не справится с этой важной ролью, если в ней возникнут коррупционные элементы. К счастью, школа меньше, чем другие учреждения, заражена вирусом коррупции. Но коррупция есть.

Она начинается с приёма детей в первые классы больших городов, там, где есть возможность выбора школы. Дело в том, что в наше время дети стали приходиться в школу с весьма различающейся дошкольной подготовкой. Многие родители понимают,

что качество преподавания и педагогическое мастерство конкретного учителя может существенно повлиять на судьбу их детей. А потому стремятся записать своих детей непременно в лучшие школы и в лучшие классы, где преподают лучшие учителя. Так возникает конкурс, и, соответственно, появляются попытки воздействия коррупционными формами на его результаты.

Устранить такие ситуации можно через повышение качества образования в каждой школе и в каждом классе. Но это в неблизкой перспективе. В качестве же временного решения в последнее время слабые школы стали объединять с хорошими школами. Тем самым фактор слабой школы как бы исчезал, хотя и не до конца, поскольку школы и учителя остаются теми же. Меняется вывеска, руководство и кое-что ещё. Качество же обучения в таких укрупнённых школьных комплексах улучшается тяжело.

В таких новых школах возникает вопрос комплектования классов. Как лучше комплектовать классы — по уровню подготовленности дошкольников, или в случайном порядке, помещая в один класс детей с различным уровнем дошкольной подготовки?

В советское время торжествовала идея равенства возможностей. А потому в школе не допускалось деление классов по уровням подготовленности. Но учить в одном классе хорошо подготовленных и плохо подготовленных детей неразумно и неэффективно. Эта истина стала особенно понятной в наши дни. Хотя известна она со времён возникновения так называемой Мангеймской системы обучения.

Уровневые классы открывают возможность организации элитного³, особенно востребованного сейчас образования. Но этому мешает устаревшая идея профильного образования, внедряемая образовательным ведомством. Когда родители узнают, что классы «А», «Б» и «В» скомплектованы по уровню подготовленности детей, то некоторые начинают искать способы записать своих детей в тот класс, где выше подготовка. Поскольку сразу возникает родительский нажим, это объясняет, почему не все директора школ склонны переходить на уровневую концепцию обучения. Хотя иногда было бы достаточно простого разъяснения, что в сильном классе слабо подготовленные дети могут вырасти с комплексом неполноценности, а развитие этих детей может сильно затормозиться из-за потери учебной мотивации. Качество учёбы заметно ухудшится.

В частных школах вопросы уровневого комплектования и обучения решаются лучше. Там платность введена официально, известно, сколько надо пла-

³ Важно различать элитное образование от элитарного. Немного упрощая, можно сказать, что элитное образование связано с уровнем способностей, а элитарное — с уровнем богатства родителей.

тить, документально, по счёту. Частная школа имеет возможность нанять более квалифицированных учителей, которые хорошо понимают, что учить в одном классе детей разного уровня подготовленности неэффективно. К тому же классы в частных школах немногочисленные.

В России, однако, не так много семей, которые могут учить своих детей в частных школах. Разрыв в уровне доходов богатых и бедных групп населения в стране не снижается, а наоборот, повышается.

При уровневой организации учебных занятий родители заинтересованы в том, чтобы их ребёнок учился в классе, соответствующем его возможностям. В случае успеха ребёнка можно, по его желанию и желанию родителей, перевести в класс, где учебные требования выше. Но для этого в школе надо внедрять рейтинг, т. е. определять место, которое занимает каждый учащийся по итогам обучения.

Каждая школа нуждается в финансовых ресурсах, а потому она поощряет родителей, готовых спонсировать работу отдельных учителей и школы в целом. В последние годы здесь наводится порядок — почти везде удалось перейти от получения наличных денег к перечислению средств на счёт школы.

Многие родители хотят, чтобы их дети занимались дополнительно с учителями. Они собирают деньги и нанимают учителя, который организует самостоятельную работу, в процессе которой дети выполняют свои домашние задания. Можно ли в этой практике усмотреть элементы коррупции?

Ответ зависит от условий. Если требуемые суммы минимальны, они вносятся на счёт школы, учителя платят налоги с дополнительно получаемой зарплаты, и если качество труда соответствует родительским ожиданиям, то здесь коррупции нет. Другое дело, если перечисленные условия нарушены. Тогда могут возникнуть коррупционные элементы, особенно, когда разные родители платят наличными разные суммы, за одну и ту же работу.

С коррупцией и репетиторством в школе можно полностью покончить, если все школы перевести на работу по учебному циклу полного дня. Одновременно это позволит резко улучшить качество массового образования в стране. Первая половина — уроки, вторая половина — обед, активный отдых (физкультура, кружковая работа, творческие занятия) и выполнение домашней работы при помощи учителя. Но для этого потребуется дополнительное финансирование, компьютерные классы, свободные помещения и дополнительное оборудование. То есть, потребуется то, чего очень не хватает.

Следовательно, главной причиной коррупции является недостаточное финансирование работы школ. Для полной ликвидации коррупции в школе надо выделять больше средств, перевести школу на полный учебный день. Весь мир переходит на такое об-

учение. Не случайно качество массового российского образования стали резко ухудшаться. Сейчас оно по некоторым показателям стало даже ниже, чем это было в тридцатые годы прошедшего века.

Главные причины: при сложившейся зарплате учителя недостаточно заинтересованы в качественной работе, а многие и не могут качественно работать в силу слабой профессиональной подготовленности. Бюрократия не может обеспечить финансирование в требуемых суммах, поскольку исходит из устаревших представлений об организации учёбы в школе.

Репетиторство и коррупция

Масштабное репетиторство и коррупция разворачиваются в процессе подготовки школьников к поступлению в вузы.

Надо чётко выделять три вида репетиторской работы:

- 1) общее репетиторство, связанное с повышением качества знаний учащихся;
- 2) специальное репетиторство, нацеленное на подготовку к сдаче ЕГЭ;
- 3) репетиторская работа преподавателей, являющихся членами приёмных комиссий вуза. Последнюю работу родители ценят в прямом и в переносном смысле более всего. Очевидно, оплата репетиторской работы третьего вида имеет основания считаться формой взятки в случае зачисления данного абитуриента в вуз. Потому что при этом плата за репетиторство, не запрещаемое законом, превращается в незаконную плату за помощь при зачислении.

Общее репетиторство помогает учащемуся лучше разобраться в учебном предмете, улучшить знание понятийного аппарата, поставить правильную речь. Это очень трудная и долгая, но и наиболее полезная для образования работа. Она стоит дорого, хотя цены везде разные. Работа длится не реже одного раза в неделю, в течение одного — двух и более лет.

Можно утверждать, что в стране нет практически ни одного хорошего учителя, который не привлекался бы, под разными предлогами, к репетиторской работе. Здесь коррупция не просматривается. Единственная нерешённая для государства проблема — неуплата налогов с получаемых при этом заработков.

Третий вид репетиторства нуждается в правовом регулировании. Оно довольно простое: все члены приёмных комиссий вуза должны быть лишены права заниматься репетиторством. В случае нарушения этой нормы должен последовать штраф, иск налоговой инспекции или сравнительно большее наказание. Эту меру автор данной статьи предлагал в своих публикациях более десяти лет назад, но этот призыв не был услышан законодателем, поскольку принятие

закона о коррупции тормозилось изо всех сил. Только при Президенте РФ Д. А. Медведеве закон удалось сдвинуть, наконец, с места.

Специальное репетиторство к ЕГЭ требует отдельного рассмотрения.

Коррупция вокруг ЕГЭ

Специальное репетиторство сейчас имеет целью помочь сдать ЕГЭ. Так называемый контрольно-измерительный материал (КИМ ЕГЭ) содержит примерно сорок вопросов или задач, не по всем частям учебных курсов. Когда были приёмные экзамены в вузах, то подготовка шла по всей учебной программе. Соответственно, репетиторы при этом заметно поднимали уровень подготовленности репетитруемого абитуриента.

Выше, чем другие, ценились преподаватели того вуза, куда собирался поступать абитуриент. Они лучше других репетиторов знали — что будут спрашивать на экзаменах в данный вуз, а что — не будут. Соответственно, возникала большая экономия сил и времени абитуриента на подготовку к экзамену.

Теперь содержание КИМов заметно сузилось. Например, в ЕГЭ по математике заметно представлена только алгебра; некоторых разделов тригонометрии и геометрии почти нет; математический анализ в школе больше имитируется, чем реально изучается. Соответственно, готовить в вуз стало легче, что способствует порождению множества организованных групп репетиторов и даже ОАО, главный бизнес которых стал подготовка к сдаче ЕГЭ. В столице цены выше, в провинции — ниже. Чем выше плата, тем выше гарантия поступления. Минимальная стоимость одного часа подготовки к ЕГЭ в Москве равна 1 тыс. рублей. Приезд репетитора на дом стоит не менее двух тысяч рублей. Краткий цикл подготовки к ЕГЭ стоит 7200 рублей. Эти цифры автору удалось выяснить из объявлений, имеющихся в Интернете.

Вокруг ЕГЭ возникают жульнические услуги, обещающие абитуриентам точные ответы на задания КИМов. Этим бизнесом промышляют порядка ста сайтов, каждый сезон при проведении ЕГЭ. Многие абитуриенты и их родители попадают на уловки жуликов.

В Татарстане возбуждено уголовное дело против чиновников, за взятки подделавших результаты ЕГЭ. Небывало высокие баллы ЕГЭ специалисты отметили еще в трех республиках. Прокуратура уверена, что факты взяточничества далеко не единичны⁴.

«Проверка обработки результатов ЕГЭ началась после жалоб родителей выпускников на коррупцию со стороны некоторых должностных лиц. Выяснилось,

что фальсифицировать результаты ЕГЭ можно при пересылке их по электронной почте. Были выявлены и другие слабые места всего цикла: от заполнения бланков выпускниками, до их обработки в «Центре мониторинга качества образования»⁵.

«Нас поразили очень высокие баллы ЕГЭ в Татарстане, Башкирии и Дагестане. Также «отличилась» Мордовия. Местные результаты превысили в 6 раз средние показатели по России и оказались лучше московских. Это не могло не вызвать подозрения», — сообщил президент Всероссийского фонда образования Сергей Комков⁶.

ЕГЭ оказался коррупционным и некачественным методом приема в вузы. Хотя он планировался и внедрялся как метод эффективного противодействия коррупции⁷. Вот интересное признание бывшего руководителя Гособнадзора и одного из основателей ЕГЭ.

«Я вам раскрою тайну: в Дагестане успеваемость по русскому и математике хуже, чем в России в целом. Юг России сдает ЕГЭ хуже, чем Россия в среднем. Каждый год мы аннулируем результаты нескольких сотен человек, когда нет обоснований, почему они получили такие хорошие результаты. Мы проверяем всех стобалльников вплоть до того, как они учились в первом классе, кто у них родители. Кстати, дети начальства редко получают 100 баллов. Но эксперты считают, что коррупционность ЕГЭ на порядок ниже, чем традиционных вступительных экзаменов. Раньше нужно было договориться с двумя-тремя людьми. В условиях ЕГЭ придется подкупить несколько десятков человек, и риск разоблачения велик. Единственная форма нарушений, которая существует сегодня, — это коллективный сговор комиссии, которая проводит ЕГЭ, коллектива школы, родителей и учеников. Большая часть отмены результатов происходит, когда вся школа сдала лучше других. Сейчас готовятся поправки в Кодекс об административных правонарушениях, согласно которым людям, уличенным в этом, запретят преподавать в школе. Уже было несколько таких случаев»⁸.

Жаль, что полный список тех «нескольких сотен человек», результаты которых были отменены без

5 Елена Мельник, Олеся Герасименко. ЕГЭ получил хорошие расценки. http://www.gazeta.ru/2007/04/05/oa_235842.shtml

6 Там же.

7 Дырявые экзамены. Федеральный центр тестирования обнаружил информацию о результатах единого государственного экзамена в регионах. Результаты единого государственного экзамена в России за 2005 год. Радио «Свобода» от 29.06.2005 г.

8 ЕГЭ может угробить систему образования в целом. Вице-президент Российской академии образования Виктор Болотов в интервью «Газете». РУ. <http://www.gzt.ru/education/2008/05/06/060800.html>

4 Завершено расследование дела о фальсификации результатов ЕГЭ. <http://www.globalkazan.ru/news/id/58/print/1>

юридического расследования, остаётся неизвестным. Вполне возможно, что некоторые из пострадавших при открытом расследовании могли бы доказать, что ведомство своими внесудебными разбирательствами наказывает их несправедливо. Факты коллективного сговора и случаи запрета преподавать тоже оказались тайной. Как можно, при условиях фактической секретности, доверять мнениям, что коррупционность такого ЕГЭ на порядок ниже? А может быть на порядок выше? Ведь все документы и подлинные результаты, помогающие пролить свет на реальную ситуацию нарушений при проведении ЕГЭ, оказались незаконно засекреченными.

Коррупционный список ВАК

Аббревиатура ВАК означает высшую аттестационную комиссию, которая является государственным органом, призванным осуществлять контроль за качеством диссертаций. С целью повышения требований в ВАКе было принято решение утвердить список научных журналов, публикации в которых засчитываются как действительно научные, соответствующие критериям ВАК. Публикации в иных изданиях учёными советами к защите не должны приниматься.

Логика возникновения такого списка понятна. Слишком много легковесных публикаций представлялись на защиту в качестве научных. Некоторые учёные советы принимали такие публикации за научные. Что-то надо было делать.

Появление списка ВАК можно было бы оправдать, если бы он был действительно временным, не на словах, а на деле, с установленным точно сроком действия. Сейчас временно утверждённый список фактически превратился в постоянный. Он не учитывает факт возникновения множества новых, вполне научных журналов. Все они обязаны идти на поклон в ВАК.

В итоге часть научных журналов включили в список ВАК, а часть — не включили. При этом за порогом списка оказались сотни действительно научных журналов. В итоге научные печатные издания искусственно разделены теперь на «хорошие» ВАКовские и «плохие» — не ВАКовские.

Вот два факта. Как пишет Е. Водолазкин, после появления списка началась легализация весьма сомнительных журналов, специализирующихся на платных публикациях всякой научной макулатуры, теперь уже в изданиях, признанных ВАКом. К этому движению примкнули и вполне уважаемые организации, начавшие брать немалые деньги за ВАКовские публикации. Вот цифры по одному из ведущих педагогических вузов страны, принимающему к публикации статьи для докторской защиты.

Стоимость одной авторской страницы — 500 руб., объем — в лучших традициях оптовой торговли — не менее 12 страниц. Сверх этого требуют 1000 руб. за внешнюю рецензию. Честно предупреждают, что все это без 18-процентного налога на добавленную стоимость. Для защиты докторской диссертации требуется семь статей. При статье минимального объема $7 \times 7000 = 49\,000$. Плюс налог на добавленную стоимость 8820. Итого 57 820 руб.⁹

Этот же автор пишет о трудностях попадания в пресловутый список ВАК. Институт русской литературы (Пушкинский дом) РАН в своей области считается самым авторитетным учреждением в мире. В пресловутый ВАКовский перечень издания Пушкинского дома включены не были. Осада ВАК длилась более года, и лишь недавно пушкинские издания (совершенно бесплатные) туда попали¹⁰.

Второй факт приводит А. Куприянов. Благодаря «списку ВАК» некоторые российские «научные» журналы получили невиданные ранее возможности для вымогательства. Установлено, что известный учёный М. С. Гельфанд послал в ВАКовский журнал, под псевдонимом М. С. Жуков, абсолютно бессмысленный текст под названием «Корчеватель: алгоритм типичной унификации точек доступа и избыточности». Текст получил в журнале положительную рецензию и был опубликован. За печать своей бессмыслицы в ВАКовском журнале М. И. Гельфанд обязан был выложить 4500 рублей¹¹.

Из этих двух фактов видно, что список ВАК — не панацея. Он, наоборот, сдерживает научное признание тех молодых учёных, которые печатаются в новых журналах по актуальным направлениям науки. А потому список ВАК лучше ликвидировать. Пусть учёные советы, на стадии апробации диссертаций, сами решают — какая публикация научная, а какая — лже — или ненаучная.

Выводы

1. Управление системой образования необходимо привести в соответствие с требованиями современного демократического общества. Основная причина коррупции в сфере образования — ошибочная и отсталая организация управления образовательной деятельностью в стране. Здесь в центр образовательного процесса поставлены Министерство образования и науки, региональные и территориальные органы управления образованием. Между тем, в центре

9 Евгений Водолазкин. Афера Гельфанда. Независимая Газета. 26 ноября, 2008г.

10 Там же

11 Алексей Куприянов. Афера Гельфанда, или Кризис российской системы peer-review. <http://www.polit.ru/science/2008/10/02/kupr.html>

должны быть учащиеся, и ни одна сторона образовательного процесса не должна нарушать паритет между детьми, родителями, общественностью и государством, необходимый для качественного образования. Сейчас паритет нарушен, что привело к возрастанию роли бюрократии.

2. Женщины могут сделать многое для восстановления утерянного паритета всех сторон образовательного процесса и преодоления бюрократии. Именно бюрократия является главной причиной порождения коррупции в сфере образования. Подтверждаются слова Путина В. В., считающего, что «сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более, на динамичное развитие»¹². Не случай-

но во многих странах число женщин во власти резко возрастает. Этот процесс надо бы продвигать и в России.

3. По примеру развитых стран надо скорее создавать общественно-профессиональные органы аттестации учащихся и студентов, национальные советы развития образования, создавать независимые и профессиональные органы аккредитации. Это дело не государства, а общества, общественно-профессиональных организаций.

4. Коррупция в сфере образования заметно уменьшится, если общественные движения, и женские в том числе, возьмут на себя большую часть контрольных функций, осуществляемых сейчас государственными органами управления образованием. Одновременно, это повысит и качество образования.

12 Путин В. В. О Концепции развития-2020.Цит.<http://www.viperson.ru/wind.php?ID=453528>

СТРАТЕГИЯ РОССИЙСКОГО ПУТИ-2024

С. М. НЕБРЕНЧИН

Руководитель Департамента информации и связей с общественностью Торгово-промышленной палаты РФ, доктор исторических наук

Стратегия Российского пути — 2024 должна быть нацелена на формирование нового образа России, мобилизацию власти и общества на преодоление последствий глобального мирового кризиса, обеспечение безопасности, суверенитета и территориальной целостности страны, создание условий для выживания и самосохранения уникальной российской цивилизации, решение задач безопасного международного развития и формирования справедливого мироустройства.

Важнейшим условием независимого, самостоятельного и стабильного существования и развития государства является наличие целостной государственной идеологии. Как свидетельствует отечественная и международная практика, государственная идеология, выстроенная на метафизической базе и традиционных ценностях, несравненно более эффективна, нежели разработанная на основе идейных заимствований извне и сиюминутной конъюнктуры.

Исторически сложилось так, что наша страна достигала своего высшего расцвета, была сильна и стабильна лишь в те времена, когда в обществе господствовали именно традиционные общенациональные идеалы и ценности. В те периоды, когда они предавались забвению, в России на смену созиданию и могуществу приходило лихолетье чужеземного ига, братоубийственных войн, разрушений и упадка. Об этом свидетельствуют уроки исторического прошлого, как в дохристианскую эпоху, так и в православные времена развития страны и годы советской власти.

В современной России сложился и действует так называемый «режим виртуальной демократии», являющийся органической составной частью «глобальной информационной сети»¹. В своей деятельности он нацелен, прежде всего, на подрыв и разрушение традиционных идеалов и ценностей народов России и внедрение в общественное сознание западных ценностей. Как говорится в Священном Писании, «язык оскверняет все тело и воспаляет круг жизни». Манипулируя сознанием посредством надругательства над историей, культурой и верой, человека отрывают от традиционных корней, навязывают потребительский эгоизм.

Несмотря на активные меры, предпринимаемые в государстве по взятию информационного ресурса под

контроль общества, в своем нынешнем виде «режим виртуальной демократии» продолжает представлять собой неконституционную «четвертую» ветвь власти в государственных делах. При этом само журналистское сообщество невольно стало главным заложником и жертвой информационного пространства, сформировавшегося сегодня в России. Разрушительное слово, как бумеранг, возвращается и поражает, прежде всего, тех, кто вступил на путь лжи и обмана, лукавства и замалчивания Правды, травли и подстрекательства к розни и вражде.

Подмена традиционных идеалов социальным наркотиком, каким является массовая культура, привела к созданию в обществе атмосферы безнравственности, зла и апатии. В результате массы впали в глубокую социальную и нравственную кому. Наши геополитические оппоненты исходят из того, что если навязывать обществу коллективистского типа, каким остается Россия, социальную теорию развития индивидуалистического общества и соответствующий ему политический строй, то это неизбежно приведет к вырождению данного народа и гибели его государства.

Мы победим и спасемся, лишь осознав, что сегодня на повестке дня стоит вопрос о выживании и сохранении нас как народа; лишь уяснив, что никто кроме нас нам не поможет и не спасет нас от вырождения и исчезновения; лишь энергично действуя во взаимопонимании и согласии, солидарности и взаимопомощи. Только при этом условии наши внутренние и внешние враги будут обречены на полное поражение.

Уникальный опыт освоения жизненного пространства не дает России выбора, кроме как достойно ответить на современные вызовы и угрозы, выжить и сохраниться, приступить к возрождению государства и перейти к формированию новой исторической общности людей на основе коренных народов России. Немаловажным условием возрождения жизненного пространства страны является воссоздание единства территории «Исторической России», которое оказалось подорванным после 1991 года.

Необходимым условием успешного созидания возрожденной государственности необходимо рассматривать отход от национально-территориального деления страны, отдания приоритета в государственном обустройстве территорий титульным нациям и отказ от всех преимуществ по националь-

1 См.: Российский путь. С.74.

ному признаку. В таком справедливом государстве, прежде всего, должна быть восстановлена демографическая справедливость.

Ситуация осложняется тем, что в России не решен вопрос преодоления дисбаланса в социально-национальной сфере, который в России был унаследован еще со времен существования СССР. Несмотря на то, что русско-славянское население составляет абсолютное большинство населения страны, его доля недопустимо мала в наиболее социально-значимых сферах жизнедеятельности. Речь идет о структурах федеральной власти, связанных с информацией, финансами, энергетикой, здравоохранением, культурой и др. По данным Фонда национальной и международной безопасности, еще меньше представителей русско-славянского населения среди ученых, писателей, юристов, журналистов, руководителей и топ-менеджеров крупнейших энергетических компаний и других бизнес-структур, руководства и членов партий, общественных организаций. В то же время доля русско-славянского населения среди бедных и малоимущих, бюджетников и других наемных работников, деклассированных элементов и заключенных в тюрьмах составляет более 80%.

Сегодня продолжает иметь место дискриминация и вытеснение русских из сфер государственно-политической, экономической и информационно-культурной жизни в национальных республиках. Явления русофобии нередко поощряются государственными и общественными институтами власти.

В целях преодоления демографических дисбалансов и национальных противоречий в обществе необходимо в государстве отказаться от национально-территориального устройства страны. Нынешнее положение страны объективно ставит в неравные условия не только русских, но и другие коренные народы России, которые не имеют своей государственности для решения проблем национального и религиозного развития. Одновременно целесообразно отойти от практики формирования органов власти в национальных регионах преимущественно по национальному признаку. Имеет смысл на законодательном уровне решить вопрос пропорционального представительства всех национальностей в федеральных и региональных структурах власти страны. В современной России демографические проблемы русско-славянского населения не обошли стороной и представителей других автохтонных народов России. Пагубное воздействие на физическое и психологическое состояние населения национальных республик оказывают безработица, социальная напряженность и несправедливость, коррупция и беспредел чиновников, царящие в обществе, отсутствие элементарной общественной безопасности, деградация среды обитания. Все это стало возможным в результате слабости государства, вследствие антинародных реформ,

перегибов и перекосов в национальной и социальной политике государства, деструктивной роли российских и зарубежных СМИ.

Как свидетельствует весь ход отечественной истории, сильная Россия — это неперемное условие контроля над обширными территориями и управления ими, существования и развития многонациональной страны, выживания и сохранения уникальной российской цивилизации. В данном контексте в российском обществе существует особая тревога и обеспокоенность в связи с нынешней слабостью государственной власти в Российской Федерации.

В настоящее время затягивается процесс выработки целостной концепции и формирования основ новой государственности, до сих пор не создана целостная и эффективная система государственного управления, обеспечения безопасности государства и общества, сохранения национальной самобытности. Слабость нынешней государственности кроется в самой природе власти, не имеющей глубоких российских корней. В настоящее время решение задач укрепления новой российской государственности происходит методом проб и ошибок, путем слепого заимствования и копирования зарубежных форм управления государством и обществом. Практически не учитывается отечественный опыт государственного строительства в кризисные периоды развития страны, когда во многом благодаря использованию традиционных форм правления удавалось обеспечивать выживание и самосохранение российских народов. В государстве и обществе возобладали несправедливость, коррупция и непрофессионализм. Все это не позволяет обеспечить необходимую устойчивость верховной власти, стабильный уровень лояльности к ней со стороны различных слоев населения.

До сих пор под полный контроль государства и общества не взяты основные инструменты и механизмы государственного управления, обеспечения безопасности государства и общества.

По степени эффективности — это концептуально-организационные, традиционно-идеологические, информационные, финансово-экономические, военно-силовые, политико-правовые и внешнеполитические институты власти².

В ходе строительства новой российской государственности и реформирования общества изначально на вооружение были взяты и сегодня продолжают осуществляться на практике концепции (модели, программы, проекты) государственного развития, которые, по сути, являются органической частью англоамериканской геостратегии антироссийской направленности. В области государственного строительства продолжают реализовываться модели, которые не выдержали испытания исторической практикой. В

2 Подробнее см.: Российский путь. С. 87-108.

частности, нынешнее национально-территориальное устройство страны таит в себе серьезную опасность для целостности многонационального государства. В связи с этим необходимо уйти от принципа деления страны по национально-государственному признаку.

В настоящее время крайне сложно кардинально изменить ранее сложившуюся ситуацию в политической и экономической сферах, изменить конфигурацию власти, осуществить радикальные меры по укреплению государства. Поэтому нынешняя президентская власть в России во многом продолжает оставаться заложницей прежних концептуальных решений в области государственного строительства, в деятельности по возрождению страны. Несмотря на смену внешней формы власти в России после распада СССР, в содержательном плане ее природа не претерпела радикальных изменений. Не случайно уже в постсоветский период «новой-старой» правящей элите в России оказались присущими многие негативные черты советского правления. Это — замкнутость и клановость, отчужденность от народа, явная и скрытая русофобия, закулисный стиль правления, эгоизм и др. Новая российская элита, органически связанная своим происхождением и природой функционирования с недавним коммунистическим прошлым, сегодня вновь успешно легализовалась в структурах власти и общественных институтах, в частности в Правительстве, Федеральном Собрании РФ, проправительственных партиях, общественных объединениях и движениях, различных международных организациях и т. п.

Ситуация усугубляется явлениями тотальной коррупции, укоренившейся в высших эшелонах власти. Коррупция превращается в эпидемию. Сращивание части госаппарата и бизнеса — главная опасность для страны. По данным Торгово-промышленной палаты со ссылкой на ФАС, размер взятки при осуществлении государственных закупок может достигать 50% от стоимости госзаказа.

Ситуация осложняется тем, что коррупция в России сложилась как некая социальная система, своего рода стандарт, регулирующий практически все стороны политической, экономической и общественной жизни страны. По данным исследовательских центров, в коррупцию, в той или иной мере, вовлечены более двух третей деятельной части населения страны, из которой абсолютное большинство составляют мужчины. Фактически, граждане России в центре и на местах за годы реформ сами были вынуждены выработать механизм взаимоотношений в бизнесе, с правоохранительными органами и чиновниками. Поэтому использование крайних мер по искоренению коррупции чревато непредсказуемыми последствиями для судьбы государства и общества.

Такое положение дел с коррупцией в государстве ставит на повестку дня вопрос о проведении «кадровой революции», изменении формата и полити-

ческой конфигурации власти. В связи с этим задачей первостепенной важности остается принятие мер по избавлению органов власти, всей бюрократической системы государства от разрушительных элементов (кадров). Их присутствие на всех уровнях власти продолжает разъедать государственный организм, блокирует его внутреннюю энергетику, целостность, системность и работоспособность.

Несмотря на предпринятые в последнее время меры по оздоровлению структур власти, еще не удалось добиться заметных подвижек в повышении эффективности кадровой политики государства. Сохраняется практика выдвижения и назначения на ответственные государственные должности ставленников финансово-политических (олигархических) кланов, покупки «хлебных должностей» и подкупа должностных лиц в правительстве страны. Озабоченность общества вызывает то обстоятельство, что проводимые в государстве административные реформы не дают должного эффекта.

Особое неприятие общественности вызывает сохранение во властных структурах государства на ключевых должностях тех лиц, которые несут ответственность за провал реформ, разрушение и разграбление экономики страны, символизируют прежний курс, дискредитировали себя в глазах общественности. До сих пор сохраняется ситуация, унаследованная из прошлого, когда политическая элита не отражает демографический состав населения России. Автохтонные народы, и, прежде всего, представители русского народа, не видят в московских правителях защитников своих интересов. В результате сохраняется явное отчуждение населения от власти.

Вследствие тотальной коррумпированности правоохранительных органов слабо ведется борьба с коррупцией, экстремизмом, организованной преступностью, наркоманией, незаконной миграцией. В этой связи большая часть граждан страны продолжают ощущать себя во многом бесправными и незащищенными людьми.

Слепое копирование западных моделей правления, в частности принципов разделения властей, обернулось реализацией известного принципа «разделяй и властвуй», привело к приватизации группами влияния различных сегментов власти. При этом под контролем исполнительной власти, которая сама остается в зависимости от влияния извне, оказались законодательная и судебная ветви власти. В результате в общественном сознании государственные институты не воспринимаются как единая система управления государством и обществом.

Особую озабоченность вызывает положение представительной законодательной власти в России. Сегодня она слабая, неэффективная, малоавторитетная. На практике Совет Федерации и Государственная Дума в меньшей степени отстаивают интересы рядовых из-

бирателей, нежели представителей отдельных политических кланов. Общество сегодня не приемлет положения, когда в общественном сознании Совет Федерации, Государственная Дума Федерального Собрания РФ воспринимаются как независимые органы власти. В этой связи необходимо добиваться реформирования Федерального Собрания РФ, превращения его в единый представительный законодательный орган власти во главе с Председателем и общим аппаратом. Принятие такого решения позволит повысить роль Федерального Собрания в управлении государством и обществом, возродить эффективную вертикаль представительной власти, создать механизм контроля над исполнительной властью.

Следует выразить особую озабоченность в связи с нынешним состоянием законотворческого процесса. Нынешняя Конституция страны не является документом, в котором должны были найти отражение отечественный опыт государственного строительства и развития общественных отношений, историко-культурные традиции и ценности, особенности самобытности народов России. Основной закон вообрал в себя зарубежную практику обустройства страны.

Отсутствие целостной стратегии развития государства и общества приводит к тому, что законы принимаются в спешном порядке, для того чтобы «залатать дыры» в законодательстве, которое само по себе является продуктом политических компромиссов, лоббирования интересов, конъюнктуры. Вызывает неприятие сама процедура принятия законов, когда без должного обсуждения, необходимых экспертных заключений и учета мнения других политических сил исполнительная власть продавлирует то или иное решение. В связи с этим решить вопрос эффективности российского законодательства невозможно, если при принятии законов не будут учитываться традиционные идеалы и ценности, историко-культурные традиции, отечественная правоприменительная практика и опыт функционирования местного права.

Таким образом, государство справедливое, когда законы отвечают интересам простых людей, опираются на нравственные и историко-культурные традиции общества. При этом правители, избранные справедливым образом, осуществляют правление от имени людей «по справедливости», «твердой рукой» и эффективно.

Особое значение приобретает обеспечение преемственности сильной власти. Это условие является важнейшим потому, что, как уже доказала вся историческая практика, массовый русский темперамент требует наличия сильной власти, иную он просто не признает. Кроме того, такой подход продиктован многонациональным и поликонфессиональным составом современного российского общества. При этом важно добиться максимальной прозрачности верховной власти и исключить всякую возможность неконституционного влияния на принятие и реали-

зацию государственных решений. Неконституционные структуры, представляя интересы так называемого ближайшего окружения и семейных кланов, не могут далее управлять конституционными институтами власти.

Таким образом, в современной России сильная и эффективная власть во главе с общепризнанным лидером нации — это непереносимое условие воплощения в жизнь общенациональной идеи, построения крепкой государственности, возрождения экономики, обеспечения процветания страны, суверенитета, территориальной целостности и национальной безопасности. В условиях глобальных вызовов, угроз и опасностей она не может строиться только на принципах разделения властей. Пора признать, что заимствование этого «демократического» принципа не отвечает отечественным традициям государственного управления, задачам укрепления государственности и возрождения страны, раскалывает нашу политическую элиту и ведет к дальнейшему обострению внутривнутриполитической ситуации, создает предпосылки для вмешательства извне в дела нашего государства. Поэтому консолидация и объединение власти на федеральном и региональном уровнях, формирование эффективной административной вертикали является велением времени.

В интересах преодоления негативных последствий деятельности сложившейся в России коррупционно-бюрократической системы управления государством и обществом крайне важно активно внедрять на практике более гибкие механизмы и модели функционирования органов власти. Реформа власти должна учитывать характер и содержание глобальных вызовов и угроз, потенциал и возможности гражданского общества в России, исторический опыт и традиции самоуправления на Руси.

На федеральном уровне модель эффективного правления в России, которая выработана на основе ранее предложенной концепции государственного обустройства, может быть представлена следующими структурными компонентами:

Глава государства — Верховный главнокомандующий (Президент). Он возглавляет Правительство. Деятельность Главы государства и Правительства обеспечивает один общий аппарат — Администрация. Правительство РФ включает в себя несколько министерств, каждым из которых руководит государственный министр. К числу ведущих министерств целесообразно отнести следующие: *Государственного планирования и кадров* (народонаселение, наука, стратегическое планирование, государственное строительство, кадровая политика, административная вертикаль) — **концептуально-организационные институты власти**³.

3 См.: Российский путь. С.109.

Идеологии и культуры (экология, идеология, культура, образование, воспитание, просвещение, межкультурная коммуникация) — **традиционно-идеологические институты власти.**

Информации (единое информационное пространство, информационная политика, СМИ, информационная пропаганда, информационно-коммуникативные процессы, информатизация) — **информационные институты власти.**

Экономики и труда (сельское хозяйство, промышленность, финансы, транспорт, энергетика, социальная защита, статистика) — **экономические институты власти.**

Обороны и безопасности (оборона, безопасность, правоохранительные органы, юстиция, чрезвычайные ситуации) — **военно-силовые институты власти.**

В общей схеме системы государственного управления на федеральном уровне *блок политико-правовых институтов власти* представлен Федеральным Собранием РФ, **судебными и контрольными органами власти.**

Иностраных дел — **внешнеполитический институт власти.**

В интересах принятия стратегических решений развития государства и общества формируется Государственный Совет РФ. Его возглавляет Глава государства. Заместителем является Председатель Федерального Собрания РФ. Обеспечивать деятельность Государственного Совета может по совместительству аппарат Совета Безопасности Российской Федерации.

В состав Госсовета могут входить руководители палат Федерального Собрания РФ, министерств, федеральных округов, Общественной и Торгово-промышленной палат, представители основных религиозных конфессий. Целесообразно, чтобы постоянными членами Госсовета являлись все бывшие президенты страны, что позволит обеспечивать преемственность выработки внутри— и внешнеполитического курса страны.

Немаловажным условием повышения эффективности работы государственных институтов и органов является создание условий для регулярной сменяемости кадров, освобождения от кадрового балласта, привлечение во власть людей ответственных, патриотических и высокопрофессиональных из числа неформальных лидеров и социальных пассионариев.

Для повышения эффективности управления государством и обществом необходимо обеспечить формирование такой элиты, которая бы максимально соответствовала демографическому и социальному составу населения страны, адекватно представляла и отражала коренные интересы большинства. В долгосрочном плане в целях обеспечения преемственности власти в России целесообразно приступить к созда-

нию системы подготовки национальных кадров, которые должны будут претендовать на ключевые должности в высшей иерархии государственной власти.

Специальным институтом подготовки будущих непубличных правителей России могли бы стать так называемые метафизические школы обучения и воспитания, которые в той или иной форме существовали и существуют в наиболее успешных государствах мира. Отбор кандидатур в эти школы целесообразно осуществлять с самых малых лет. При этом должны учитываться не только физическое и духовное здоровье малышей, но и родителей, их генетические задатки и предрасположенности.

С учетом всех потребностей обеспечения преемственности власти можно было бы вести подготовку детей по трем основным направлениям специализации в области государственного строительства и концептуальной политики: организатор (менеджер), творец (аналитик), творец-организатор. Комплексное обучение и воспитание предполагает освоение воспитанниками, прежде всего, герметических метафизических знаний, а также их духовное и физическое совершенствование. В рамках обучения в метафизической школе воспитанники усваивают программу средней образовательной школы и получают высшее образование по всему спектру точных наук. После такой подготовки выпускники смогут претендовать на должности в аппаратах федеральных органов власти.

Вместе с тем подготовка элитарных кадров не означает лишения других специалистов и профессионалов возможности претендовать на высокие должности во властных структурах. Механизм ротации элитарных кадров на конкурсной основе должен быть не только сохранен, но и укреплен путем контроля над деятельностью всех чиновников со стороны представительной ветви власти, общественности и СМИ.

Признаки преодоления кризиса 90-х гг. наметились только к 2007 году, когда страна вошла в число стран с наиболее динамично развивающейся экономикой. Однако цена достижения этих результатов оказалась просто недопустимо чрезмерной. Подрыв территориальной целостности страны, дезинтеграция и сепаратизм, социальные и межнациональные конфликты, гибель людей в вооруженных столкновениях, массовая миграция, обнищание масс, обвал отечественного производства и обвальное состояние инфраструктур, беспредел бюрократии и коррупция, пропасть между богатыми и бедными, вопиющая несправедливость в обществе, потеря ценностных ориентиров населением — вот далеко неполный перечень бедствий, лишений и невзгод, которые последовали за геополитической катастрофой — крушением СССР.

В результате сегодня радость жизни — это извечное выражение жизнелюбия, признак физического и

духовного здоровья людей — все чаще уступает место инстинктивному возбуждению, которое провоцирует и вызывает индустрия развлечений. При этом главными объектами любви и обожания становятся машины, механизмы и устройства, инфраструктура, строения и комплексы, одежда, украшения и продукты питания. Таким образом, человек одновременно становится частью и жертвой всеохватывающей машинерии и роботизации, которыми он управляет, а они начинают направлять его мысли и поступки.

Особую озабоченность вызывает то обстоятельство, что произошла дискредитация традиционного положения и роли женщин не только в семье, но и в обществе. Они оказались вытесненными на обочину общественно-политической жизни страны. В связи с этим необходимо последовательно восстанавливать природный статус женщины в обществе как источника целомудрия и любви, как матери, обеспечивающей рождение и воспитание физически и психически здорового потомства, как хранительницы семейного очага, как символа любви к Родине. Поэтому роль женского фактора должна и будет возрастать в деле преодоления последствий демографического кризиса. При этом решение задачи по укреплению семьи, защите материнства и детства не отрицает, а предполагает более широкое вовлечение женщин в процесс управления государством.

В условиях, когда в современной России существенно подорванным оказался физический и духовный потенциал мужского населения страны, женский ресурс, несмотря на пагубные последствия «сексуальной революции», остается практически единственным фактором самоорганизации и мобилизации населения на борьбу за выживание и сохранение уникальной российской цивилизации. В наши дни сохраняющаяся пассионарная энергетика русской женщины способна не только возродить старые добрые традиции отношения к женщине-матери и старшему поколению, обустройства семейной жизни, воспитания физически и духовно здорового подрастающего поколения, но и кардинально поменять в лучшую сторону моральную обстановку в обществе. Только женщине под силу, что называется, с «молоком матери» внушить своим чадам азы духовности, морали и нравственности, взаимопомощи и поддержки, поведения в семье и обществе, наконец, воспитать их подлинными патриотами в условиях существования устойчивой внешней агрессивной информационной среды, навязывания извне потребительско-гедонистических «ценностей», «идеалов» массовой культуры. И, наконец, кто, если не родная мать, способен и должен уберечь свое дитя от пагубных соблазнов, привить иммунитет ко всему тому, что подрывает его духовное и физическое здоровье.

Как и в прошлом, в наши дни уникальные природные женские качества, такие как доброта, забо-

та о близких, верность и любовь, и даже женская слабость, могут и должны вновь вдохновлять мужчин на смелые, мужественные и достойные поступки во имя благополучия своих семей, родных и близких. Сегодня простая русская семья способна стать передовой линией противостояния в необъявленной информационно-культурной войне против России.

Женщинам должна принадлежать заглавная роль в формировании целостной сети «соседских общин», налаживании тесных добрых отношений между соплеменниками в самых различных регионах страны. Соединение здорового потенциала и усилий простых семей по месту жительства позволит сложиться развитой сети взаимной помощи и поддержки людей. Перед лицом ежедневных жизненных испытаний и проблем, возможных политических, социально-экономических, природно-климатических потрясений и катаклизмов они смогут объединиться, вместе выстоять и спастись.

Несмотря на то, что политика, мягко говоря, неженское дело, лучшие представительницы слабой половины в России заслуживают того, чтобы быть востребованными на всех уровнях власти. Российское общество давно уже созрело, чтобы положительно воспринять женщину в качестве главы государства. По мнению специалистов, продвижение в массовом порядке женщин во власть позволит изменить саму природу власти в России, начать целенаправленную борьбу с коррупцией, оздоровить отношения в обществе, открыть дорогу во власть для честной перспективной молодежи.

Массовое вхождение представителей лучшей половины общества во власть не означает предание забвению семейных ценностей и приоритетов для женщин. Дело в том, что лишь состоявшись как хорошая мать, жена, дочь, сестра, обеспечив уют, согласие и мир в собственной семье, вырастив и поставив на ноги своих собственных детей, женщина может и должна быть востребована обществом в качестве кандидата во власть.

Симптоматично, что и среди самих женщин растет понимание необходимости активно идти во власть, чтобы внести свой вклад в дело борьбы за скорейшее возрождение государства и общества. В стране немало женских организаций и объединений, которые готовы конкурировать за власть с «мужским шовинизмом». Важно только, чтобы и государственные мужи, наконец-то, осознали всю пользу от массового прихода женщин во властные структуры страны и открыли бы, наконец, дорогу во власть для лучших представительниц слабого пола. Если этого не произойдет, женщины рано или поздно сумеют проторить путь во власть сами. Иначе и быть не может, ведь сегодня в России главными становятся проблемы демографии, защиты семьи, материнства и детства, охраны окружающей среды.

К великому сожалению, нынешняя избирательная система в России является несправедливой и не учитывает традиции и менталитет народов страны. Природа «демократических выборов» в мире такова, что приход к власти народных представителей, в том числе и женщин, изначально осложнен и затруднен. Вместе с тем было бы безответственно не использовать любые легальные формы и методы, чтобы донести до рядовых избирателей свое видение развития обстановки в мире и вокруг России, продвинуть в органы власти своих сторонников и тем самым повлиять на изменение расстановки политических сил в стране.

Как показывает опыт, в ходе избирательной компании не имеет большого смысла акцентироваться на предвыборной программе, обещаниях и призывах, поиске доступа к СМИ. Сегодня для избирателей все большее значение имеют личность кандидата, и кто его выдвигает, и рекомендует во власть. Достойная биография, конкретные дела и добрые поступки, здоровый образ жизни, состоявшаяся семейная жизнь, родители, которых не выбирают, дети, за которых не стыдно перед людьми, уважение земляков и т. п. должны стать главным аргументом кандидата на выборах. И, конечно же, следует «идти, что называется в народ, и там объясняться с людьми с глазу на глаз. В наши дни только так, наверное, и можно успешно противостоять административному давлению, грязным технологиям и ангажированности СМИ.

В целом, в ходе избирательных компаний представляются хорошие возможности для того, чтобы отладить механизм организации и ведения работы среди избирателей. Выборы позволяют приобрести опыт, апробировать на практике технологии, формы и методы агитации, установить обратную связь с избирателями, лучше понять их настроения, чаяния и надежды, расширить круг сторонников и активистов. При этом немаловажно еще раз продемонстрировать избирателям всю порочность и несправедливость так называемых «демократических выборов» в современ-

ной России, поставить вопрос об актуальности прихода во власть женщин.

В современных условиях, когда на федеральном уровне затруднено массовое продвижение во власть женщин, целесообразно сосредоточиться на достижении желаемого успеха на региональном уровне. Таким образом, можно будет создать необходимые предпосылки для трансформации всех органов власти в масштабе всей страны, укрепления российской государственности на федеральном уровне с учетом демографического состава и интересов российской провинции.

В целом, как полагают многие в современной России, за массовым женским движением в России будет будущее. Оно сумеет обеспечить пробуждение национального сознания народа, заставит мужчин очнуться и осознать себя вновь любящими и заботливыми мужьями, подлинными защитниками семьи, природы и Отечества, добытчиками для пропитания своих детей, родных и близких, мужественными и смелыми в повседневной жизни, подвижниками и заступниками сирых и слабых, справедливыми воспитателями подрастающего поколения.

В самые трудные времена российской истории и, особенно в последние столетия, когда Русская цивилизация существовала в форме Российской империи, а затем Советского Союза, не утихали бурные споры о выборе Пути, по которому ей идти в будущее. После 1991 года историческая Россия оказалась рассыпанной на государства-осколки, которые сегодня необходимо не реконструировать, а возродить на основе целостной стратегии. Чтобы решить эту важнейшую задачу, необходимо признать, что Российская история непрерывна, каждый из ее основных этапов, включая дохристианский, советский и постсоветский периоды, имеют свою особую ценность вне зависимости от сегодняшних оценок, требуют бережного и уважительного к себе отношения.

СКОЛЬКО «СТОИТ» РЫНОК КОРРУПЦИИ

Е. Н. МЫСЛОВСКИЙ

член Подкомиссии по проблемам противодействия коррупции
Общественной палаты Российской Федерации,
Ректор Всемирной академии работодателей,
президент Фонда «Антимафия», кандидат юридических наук,
член-корреспондент Международной Академии общественных наук

В последнее время всё чаще и чаще в качестве одной из приоритетных задач государства упоминается борьба с коррупцией. Об этом говорят и Президент, и депутаты Госдумы, и журналисты. Даже в рамках съезда «Единой России» решили провести специальный форум, посвящённый борьбе с коррупцией. Но, похоже, что никто не представляет себе с каким экономическим монстром все хотят бороться. На основе анализа общедоступных нам экономических данных Росгосстата я пришёл к выводу о том, что потенциальная емкость коррупционно-воровского рынка в России составляет не менее **4,5 трлн рублей** и верхним пределом коррупционно-воровского рынка является сумма **8,034 трлн руб.**

Какая доля из этих средств идёт на взятки, а какая просто ложиться в «кубышку» теневой экономики — этот вопрос можно исследовать специально, но пока ясно одно — **взятки в размерах миллионов долларов становятся вполне реальной вещью, поскольку источник средств для них имеется.**

Чтобы понять, возможна ли вообще борьба с этим злом теми методами, которые предлагают большинство политиков давайте проанализируем те предложения, которые изложены в президентском законопроекте о противодействии коррупции.

Вы думаете, что эти цифры или хотя бы приблизительные объёмы коррупционного рынка не известны властям предрержащим? Ошибаетесь. Известны, но их не спешат предавать гласности. Робкие попытки пресечь этот источник коррупции предпринимались ещё в 1998 году. 20.07.1998 года (т. е. практически ещё 10 лет назад!) Государственной Думой был принят закон «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемым физическими лицами доходами», который просуществовал на бумаге менее года и был отменён Федеральным законом №154-ФЗ от 09.07.1999 года «О внесении изменений и дополнений в часть первую Налогового кодекса РФ». В соответствии со ст.ст. 86.1 и 86.2 НК РФ на налоговые органы была возложена обязанность исполнения требований по контролю за сделками с недвижимым имуществом на основе получения информации о:

- Регистрации имущества;
- Регистрации сделок с этим имуществом
- Регистрации прав на имущество.

Органы, осуществляющие эти операции были обязаны в течение 15 дней с момента регистрации направить в налоговые органы информацию, а те на основании этих документов должны были предложить покупателям подать декларацию и сопоставить данные о приобретениях с данными о доходах. Однако и эти статьи Налогового кодекса были отменены Федеральным законом от 07.07.2003 года №104-ФЗ «О признании утратившими силу положений законодательных актов Российской Федерации в части налогового контроля за расходами физических лиц».

Накануне выборов 2003 г. законодатели отменили фактически неработающие статьи 86-1, 86-2, 86-3 Налогового кодекса, которые устанавливали порядок проведения контроля за крупными расходами граждан. Четыре года существования такого контроля показали его полную неэффективность. В печати, например, приводились цифры того, что по итогам 2002 года налоговые инспекции обработали 4,7 млн извещений о крупных покупках, а в результате бюджет получил от граждан менее 500 000 рублей (по 10 копеек с каждого извещения). Нечто подобное наблюдалось и раньше. Таким образом, затраты на организацию и проведение контроля за расходами оказались гораздо больше, чем доходы, которые этот контроль призван был приносить государству.

Но далее налоговики расписались в своём технологическом бессилии. По их словам объяснить, откуда у человека появились «лишние» деньги, было несложно. На практике применялось несколько вариантов, которые весь эффект от налоговых «страшилок» сводили к нулю. Тем более что, по версии налоговиков, доначислять налог на разницу между доходами и расходами законодательство не позволяло. Чаще всего в виде дополнительных источников указывались личные сбережения или средства, взятые в долг у кого-нибудь из знакомых. Проверить первое объяснение было практически невозможно: это заняло бы слишком много времени и сил. Контролировать же доходы человека, который одолжил деньги покупателю, у налоговиков не было никаких оснований. Другими словами, из-за неотработанности технологии контроля и явного нежелания его осуществлять «убили» саму идею контроля. И, наконец, в 2004 году была упразднена налоговая полиция —

единственный оперативный орган, который мог бы вести борьбу с теневой экономикой. И теперь даже отголоски контроля за расходами граждан остались в прошлом. А между прочим, к слову сказать, известный босс чикагской мафии Аль Капоне ещё в тридцатых годах прошлого века получил не за организованные им убийства, которые было тяжело доказать, а за уклонение от уплаты налогов 14 лет тюрьмы!

Сегодня же в законопроекте опять предлагают ввести этот контроль, но при этом не обеспечивают его ресурсами. Как это ни странно звучит, но в заключении Правительства на этот законопроект прямо говорится о том, что дополнительного финансирования предлагаемые мероприятия не требуют. **Этот первый и основной дефект этого закона.**

Мои выводы о потенциальном объёме коррупционного рынка хорошо коррелируются с выводами других лиц. В этой связи заслуживает внимания информация, приведённая на «круглом столе», проведенном Торгово-промышленной палатой России: «Механизмы противодействия мошенничеству, злоупотреблениям и коррупции при реализации проектов». По словам заместителя председателя комитета ТПП по безопасности предпринимательской деятельности **Василия Аксенова** в период 2005-2007 годов группой отечественных экономистов была разработана и апробирована на практике эффективная комплексная система раскрытия тяжких и особо тяжких преступлений в сфере экономики. Созданная на основе современной методологии система позволяет выявлять факты легализации преступно нажитых средств в объёме 12,4 процента ВВП, в том числе и от незаконного оборота наркотиков, прекурсоров и сильнодействующих веществ, а также связанные с последними масштабные хищения и сокрытие доходов, мошенничество и коррупцию в объёме 18,3 процента среднегодового ВВП. В целом с учетом транзитных посредников внутри России ежегодно «отмывается» до 27 процентов ВВП.

Для практической апробации экспертно-аналитических и программно-аппаратных средств системы был выбран временной интервал в 60 месяцев 2000-2005 годов, начиная с момента избрания второго президента Российской Федерации. В результате практической апробации системы была выявлена и установлена 438 671 криминальная фирма, легализовавшая свыше 9,7 триллиона рублей. Всего с учетом транзитных операций было выявлено 15,5 триллиона рублей хищений и сокрытых доходов, выведенных вместе с коррупционной рентой по фиктивным договорам в теневой сектор экономики. Из них в отношении 13,3 триллиона рублей установлены 731 695 конкретных юридических лиц, организовавших их отмывание. При этом, например, в группу риска попали 519 банков, поскольку каждый из них легализовал больше криминальных средств, чем выводил в

тень. Причем всего 10 банков легализовали более 15 процентов всех преступных доходов, то есть 2,6 процента ВВП, а 12 — вывели в тень 21 процент всего объема незаконного обналичивания, то есть 3,7 процента ВВП. Попутно были выявлены 604 банка, через каждый из которых по фиктивным договорам было выведено в теневой сектор экономики не менее чем по 1 миллиарду рублей, 271 банк — от 10 миллиардов рублей и 35 — свыше 100 миллиардов рублей каждый. В результате по факту хищения и сокрытия доходов 10,5 триллиона рублей (18,3 процента ВВП ежегодно) имеются необходимые материалы, чтобы предъявить руководителям конкретных юридических лиц обвинение в мошенничестве и прямых хищениях в особо крупном размере. На базе этих же методов была решена задача создания эффективного механизма по борьбе с коррупцией. Помимо контроля коррупционной составляющей процесса легализации криминального капитала система позволяет выявлять коррупционные связи чиновников с криминальными предпринимателями и юридическими лицами, со всеми причастными к обслуживанию государственного или муниципальных бюджетов, другим формам участия в различных государственных и коммерческих проектах.¹

Но где все эти материалы, где возбужденные по ним уголовные дела? Как это ни странно звучит, но реального контроля за теневой экономикой в настоящее время нет и в законопроекте даже не предполагается бороться с источником коррупционных платежей. Можно очень много говорить о необходимости борьбы с коррупцией, о принятии неких специальных законов, но пока не будут сделаны реальные шаги по перекрытию финансовой основы коррупции — все разговоры так и останутся разговорами, сколько бы и каких законов не принималось. **И это второй основной дефект законопроекта.**

Если Президент или Госдума хотят объявить войну коррупции, то сначала надо прикинуть какими силами они собираются бороться с этим врагом. В 2006 году затраты госбюджета на всю правоохранительную деятельность составили 550,2 млрд руб. (0,55 трлн руб.) или 2,1% от ВВП, а потенциальный объём коррупции — от 4,5 трлн руб. (или 17% от ВВП) до 8,03 трлн руб. (а это уже 30% ВВП). Так кто победит в этой войне?

«Новое платье короля»

К сожалению, основные пункты плана очень похожи на простые декларации о намерениях или, как в небезызвестной сказке про новое платье короля, попытки вельмож подsunуть президенту очередную утопию, только на этот раз о «невидимой руке специ-

1 Российская газета (Москва) 16.09.2008 г.

ального закона», который в одночасье победит коррупцию. Из философии известно, что утопиями называются нереальные и неосуществимые идеи о каком-то другом порядке, которые не основываются на реальных общественных отношениях, а также на направлении и законах общественного развития. Авторы основных положений плана, видимо, плохо усвоили основополагающие понятия философии о базе и надстройке, поскольку совершенно не учитывают, что за последние двадцать лет в стране сложилась колоссальная экономическая сила, именуемая теневой экономикой, которая, являясь теневым базисом, в свою очередь вызвала появление и соответствующей теневой надстройки в сфере управления — коррупции, отражающей интересы этого базиса.

Сначала ждали Слово. Ждали очень долго. На протяжении почти семнадцати последних лет, т. е. с тех самых пор как в обществе заговорили о необходимости борьбы с коррупцией, очень многие официальные лица, в должностные обязанности которых как раз и входила борьба с коррупцией, в обоснование отсутствия этой самой борьбы повторяли одну и ту же фразу: «В законе нет определения понятия коррупции и, следовательно, нельзя бороться с тем, чего нет...» У многих юристов эта сентенция вызвала жгучее желание немедленно устранить этот законодательный пробел, в результате чего профессор Б. В. Волженкин к концу 90-х годов насчитал 14 различных теоретических определений.² В конечном итоге победило мнение юристов-реалистов, утверждавших, что коррупция это не чисто криминальное, а политико-правовое и социальное явление, которое с чисто уголовно-правовой стороны охватывает более тридцати составов преступлений, предусмотренных действующим уголовным законодательством. Другими словами — нет правовых преград для борьбы с коррупцией!

И тем не менее, в статье 1 законопроекта долго ожидаемое определение коррупции наконец-то появилось. Как же это явление определили авторы? Очень просто, даже примитивно просто — «1) коррупция:

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо 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 для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;...» Другими словами — коррупция, это хорошо известные всем

работникам правоохранительных органов преступления, давно вошедшие в уголовный кодекс. Только возникает вопрос: если эти преступления давно и хорошо всем известны, то почему закон не применяется и отдельные преступления превратились в явление, угрожающие национальной безопасности государства? Почему коррупция получила распространение не только в милиции, но и в прокуратуре, в судах, в ФСБ — т. е. именно в тех государственных органах, которые по определению должны «лечить» больное общество? Кто должен лечить «докторов»?

Увы, на эти вопросы в законопроекте так же нет ответов и это **является третьим основным дефектом закона.**

Как показала практика проведение антикоррупционных расследований является самым больным местом в системе предупреждения коррупции и поэтому далеко не случайно отсутствуют какие-либо акты о даже упоминающие эти расследования, как парламентские, так и общественные. «Вылечить доктора» могут только абсолютно независимые структуры, совершенно не связанные корпоративными интересами с «больной» системой. Если вспомнить советскую историю, то раньше функцию такого независимого органа осуществлял Комитет партийного контроля при ЦК КПСС. В рассматриваемом законопроекте о подобной форме противодействия коррупции нет ни одного слова.

При наличии этих основных дефектов можно утверждать, что новый закон, если он будет принят в таком виде, работать не будет.

Что делать?

Сколько же может стоить реальная антикоррупционная деятельность? Попробуем предложить нашу программу первоочередных мероприятий. Начинать надо с создания специального Федерального независимого контрольного или лучше всего контрольно-ревизионного органа, который бы мог проводить ревизии реального расходования средств, полученных из госбюджета, что позволило бы выявлять все случаи «откатов» как в сфере государственных закупок, так и в строительной деятельности и осуществлять независимый контроль по выявлению фактов коррупционного поведения. Поскольку любой «откат» является формой хищения государственных средств и образуется исключительно за счёт обналичивания через фирмы-однодневки без выполнения каких-либо работ, то все материалы должны немедленно направляться в следственные органы для привлечения виновных к уголовной ответственности именно за хищения и приговоры по этим делам должны быть наиболее суровыми и реальными. Достаточно иметь на всю Россию двадцать контрольных бригад по три человека, т. е. всего 60 человек, чтобы в тече-

2 Б. В. Волженкин. Коррупция, СПб. 1998

ние трёх лет практика «откатов» была похоронена, а вместе с ней исчезнут источники финансирования коррупции и, следовательно, и соблазны для чиновников. Поверьте профессионалу — никто не захочет получать длительные сроки лишения свободы за совершённое хищение и возмещать за свой счёт деньги, переданные в качестве взятки чиновникам. Кстати сказать, такая независимая ревизионная служба намного бы облегчила работу органов по борьбе с экономическими преступлениями и исключила бы использование правоохранительной деятельности в коррупционных целях. На эту же службу может быть возложена обязанность проведения антикоррупционных расследований по сигналам печати и граждан, особенно в отношении «саших докторов». Здесь же может функционировать и единый для всей России коллцентр («горячая линия»), откуда информация может передаваться во все заинтересованные ведомства. Стоимость содержания такого строго централизованного аппарата, с учётом оплаты аренды офиса, оргтехники, и обслуживающего персонала, командировок может составить 7-10 млн рублей в год, что в масштабах федерального государственного бюджета является просто незначительной суммой. Сегодня у Президента есть Контрольное управление в составе которого можно было организовать специальный отдел по противодействию коррупции с перечисленными выше функциями.

Далее, если у правительства есть какая-либо политика, то оно заинтересовано в том, что бы эта политика поддерживалась всем населением, а для этого нельзя скупиться на пропаганду. Для пропагандистских целей необходимо издавать специальный 32-полосный еженедельник тиражом не менее 800 тысяч экземпляров, стоимость которого может составлять 300 млн рублей.

Для проведения экспертиз подготавливаемых правовых актов необходимо предусмотреть выделение внештатного фонда на оплату труда экспертов, что в год может составить 10-15 миллионов рублей.

Таким образом, для того, чтобы справиться с финансовым монстром коррупции в размере 4-7 трлн рублей необходимо на начальном этапе всего около 400 млн рублей. Если же по каким-либо причинам правительству очень жалко расходовать на эти цели 400 млн руб., то в крайнем случае можно обойтись и без пропаганды, т. е. стоимость эффективной антикоррупционной службы может обойтись в 25-30 млн рублей в год. Но эти деньги должны быть сосредоточены в одном центре, а не «размазаны» по регионам. И сделать это под силу лишь на федеральном уровне. Именно федеральные власти (Президент и Правительство) должны взять на себя всю ответственность за борьбу с коррупцией, а не перекладывать её на регионы.

В качестве критериев эффективности этой про-

граммы могут служить такие реальные экономические показатели, как снижение уровня теневой экономики, снижение цен на жильё, снижение уровня инфляции, повышение доходов госбюджета, а так же такие трудно фиксируемые показатели как повышение эффективности работы правоохранительной и судебной систем, общее повышение доверия граждан к государственным органам.

Поскольку степень опасности преступного деяния определяется величиной ущерба, степенью вины посягательства, сравнительной тяжестью деяния в зависимости от способа, места, времени и других обстоятельств, постольку при определении коррупции, следует, прежде всего, отделить практику обычного бытового взяточничества от коррупции, как сложившейся криминальной системы общественных отношений. Именно поэтому закон должен быть направлен на слом этой системы. А саму систему можно сломать только жёстким насильственным путём установив всего лишь две основных правовых конструкции — систему контроля за действиями должностных лиц, в том числе и за их образом жизни, и неотвратимость и жестокость наказания, в том числе и его экономическую составляющую в виде обязательной конфискации всего, а не только полученного преступным путём имущества.

Если же законодатели хотят акцентировать общественную опасность коррупционных преступлений, то это можно сделать путём внесения дополнения в текст ст.35 УК РФ. которая будет выглядеть следующим образом:

«Статья 35. Совершение преступления группой лиц, группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией), совершение коррупционных преступлений

1. Преступление признается совершенным группой лиц, если в его совершении совместно участвовали два или более исполнителя без предварительного сговора.

2. Преступление признается совершенным группой лиц по предварительному сговору, если в нем участвовали лица, заранее договорившиеся о совместном совершении преступления.

3. Преступление признается совершенным организованной группой, если оно совершено устойчивой группой лиц, заранее объединившихся для совершения одного или нескольких преступлений.

4. Преступление признается совершенным преступным сообществом (преступной организацией), если оно совершено сплоченной организованной группой (организацией), созданной для совершения тяжких или особо тяжких преступлений, либо объединением организованных групп, созданным в тех же целях.

5. Лицо, создавшее организованную группу или преступное сообщество (преступную организацию) либо руководившее ими, подлежит уголовной ответственности за их организацию и руководство ими в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, а также за все совершенные организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией) преступления, если они охватывались его умыслом. Другие участники организованной группы или преступного сообщества (преступной организации) несут уголовную ответственность за участие в них в случаях, предусмотренных соответствующими статьями Особенной части настоящего Кодекса, а также за преступления, в подготовке или совершении которых они участвовали.

6. Создание организованной группы в случаях, не предусмотренных статьями Особенной части настоящего Кодекса, влечет уголовную ответственность за приготовление к тем преступлениям, для совершения которых она создана.

7. Совершение коррупционных преступлений, т. е.: дача взятки, получение взятки, злоупотребление служебным положением, коммерческий подкуп, злоупотребление полномочиями, а равно любое иное незаконное использование физическим лицом своего служебного или должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, если они совершены в целях достижения экономически значимых для гражданина или юридического лица, в интересах которого совершены данные деяния, целей, а так же совершение вышеперечисленных преступлений сотрудниками правоохранительных и судебных органов.

8. Совершение преступления группой лиц,

группой лиц по предварительному сговору, организованной группой или преступным сообществом (преступной организацией), **а так же коррупционных преступлений** влечет более строгое наказание на основании и в пределах, предусмотренных настоящим Кодексом»

Можно, конечно, не трогать ст. 35, а просто ввести в кодекс ст. 35-1 в которой указать изложенные в п. 7 позиции. Это дело чисто юридической техники.

Таким образом, внося дополнение в виде только одного пункта в действующий уголовный кодекс, изложив статью в новой редакции, мы разом решаем самый большой вопрос квалификации коррупции, как уголовно-правового явления и избавляемся от необходимости ломать голову над созданием нового некоего специального закона, а заодно и сузим круг лиц, признаваемых коррупционерами. Соответствующие дополнения потребуются внести и в ряд конкретных статей особенной части УК РФ.

Можно, например, внести дополнение в виде ч. 4 ст. 285 УК или ввести новую ст. 285-1 УК, аналогичные изменения можно внести и в другие ст.ст. — 289, 290, 291, 293, 294, 299, 300, 301, 303, 304, 305, 307, 309, 316, 327, 330. Повторюсь ещё раз — это дело юридической техники.

Напомню ещё раз — выявление фактов дачи-получения взятки возможно только в случае, когда один из участников этой акции обратится в правоохранительные органы. Этим и объясняется высокая степень латентности данных преступлений. Однако, выявлять факты коррупционного поведения и, прежде всего, финансовые источники для дачи крупных взяток вполне можно введя в повседневную практику превентивный контроль, который должен осуществлять специальный орган. Именно формирование финансовой базы коррупции, её база, является самым слабым и уязвимым звеном в коррупционной практике. Потянем за это звено, и мы сможем вытянуть всю цепочку коррупционных злоупотреблений.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ НАЦИОНАЛЬНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Н. Н. ЛЬВОВА

Кандидат философских наук

Коррупция в России является самым точным индикатором состояния государственного управления и общественной нравственности. Причем этот индикатор является в определенном смысле вневременным: так было в допетровскую эпоху, накануне революций начала XX века, и, конечно, на рубеже XX–XXI веков, в период перестройки, которая в рассматриваемом аспекте сама явилась результатом коррупции.

Родственные и дружеские связи издавна являются в нашей стране несущей основой повседневной жизни. По каналам социальных сетей циркулирует большой объем трансфертов как в натуральной, так и в денежной форме. Однако в силу общественного неравенства доступ к ним далеко не одинаково распределен среди всего населения. В этом проявляется одно из базовых свойств социальных сетей — взаимность. В ходе последних исследований было выявлено, что коммуникативную функцию социальные сети выполняют сегодня в России весьма успешно, причем во всех социальных слоях. Однако просто наличие друзей отличается от попадания в определенный социальный круг, отражающий качество социальных связей. В этой связи интересно, что бедные и малоимущие слои населения в большинстве своем не ставят целью попасть в соответствующий социальный круг. В то же время социальные сети в современном мире есть уже результат сознательно осуществляемых для их создания инвестиций времени и денежных средств. И именно такое отношение к ним характеризует половину благополучных слоев населения. **Формирование указанных социальных сетей в сфере управления и бизнеса в определенном плане можно рассматривать как каналы коррупции**, которые в современной России работают весьма эффективно, особенно для некоторых социальных групп или в определенных ситуациях.

По данным социологов использование социальных сетей относительно чаще помогает владельцам собственного бизнеса: 14% среди тех, кто владеет бизнесом использовали связи в решении своих проблем за последний год. (*Информационно-аналитический бюллетень Института социологии РАН, вып. 5/2008, с. 43*).

Социальные связи востребованы также в случае нарушения гражданских прав, особенно при контактах с органами правопорядка (24% тех, чьи права нарушались, прибегали к использованию своих свя-

зей, при получении образования (22%), получении гражданства, регистрации (22%), установлении размера заработной платы или угрозе увольнения с работы (18%), получении медицинской помощи (16%), попытке открыть собственное дело (14%).

Важной особенностью является также то, что социальный капитал накапливается и используется в нашей стране не через участие в общественных объединениях, как на Западе, а через неформальные сети, которые активно используются для решения любых проблем. В этом плане опыт западных стран далеко не всегда применим в России.

Для того, чтобы опасть в пресловутый «определенный» социальный круг, необходимо обладать материальными ресурсами, которые могут быть впоследствии конвертируемы в социальный капитал, способный приносить в условиях России ощутимые экономические дивиденды, а также лоббировать свои интересы в органах государственной власти.

Наличие социального капитала непосредственно влияет не только на успешность реализации в современном российском обществе карьерных притязаний, но и на качество доступных рабочих мест. На практике это означает, что высшие управленческие места, а также карьера в бизнесе зачастую зависит не от уровня квалификации, знаний, опыта, уровня образования, но преимущественно от социальных связей. В перспективе это влечет за собой не только понижение качества управления во всех сферах жизнедеятельности государства, но также усиление социальной апатии и социальной агрессии.

Объективно социальные сети являются попыткой создания некоей касты «лучших людей», образующих фундамент общества и государства, некоего «верхнего слоя», обеспечивающего определенную устойчивость. Однако в России, начиная с отмены крепостного права и заканчивая периодом перестройки, это естественное стремление оборачивалось образованием квази-касты, когда прежние традиции разрушались, а попытки создания новых типов касты носили подражательный и экспериментальный характер и коренным образом противоречили цивилизационному генотипу Российского государства.

Низкий уровень «верхнего слоя», как правило, создает нестабильность и **угрозу национальной безопасности государства**. Его представители чувству-

ют недолговечность своего положения и озабочены поисками новых социальных сетей, в связи с чем направляют свои усилия для личного обогащения. Это является также **катализатором коррупции**. Последствия правления временщиков, несмотря на мощный прорыв, обеспеченный Президентом В. В. Путиным, ощущаются до сих пор. Это, в частности, выражается в неспособности создания адекватной национальной и миграционной политики, известных трудностей в сфере реализации национальных проектов. Безнадёжно устаревшая этническая политика конца прошлого века так и не обновила свой законотворческий аппарат в силу отсутствия идеологии, отражающей современные российские реалии. Сама по себе этническая политика на рубеже веков явилась воскрешением мифологемы начала XX века и носила социальный характер, считая малые народы и этносы объектом. При этом управленческий аппарат игнорировал прогностический элемент интерпретации полиэтничности как укрепление тенденции к сепаратизму в духе «этнического романтизма», поддерживаемого интеллигенцией так называемых «национальных республик», ставших таковыми после Октябрьской революции. Объективно это обнаружило стремление к подготовке формальной основы для создания в России конфедерации. Эти слабо контролируемые процессы обладали поддержкой на самом «верху» государства выходцами из регионов и нацреспублик (Хрущев, Брежнев — с Украины и т. п.), политикой дестабилизации в отношении советских офицеров, лишенных возможности объединиться и постоянно перебрасываемых с места на место. В числе других причин следует назвать и отсутствие постоянного населения крупных городов — Москвы и Петербурга, которое трижды за исторически короткое время коренным образом изменялось. В первый раз изменение этнического состава произошло в первой четверти XX века, затем после II мировой войны в 40-50-х гг. прошлого столетия и, наконец, на рубеже веков, в период перестройки. Эти мощные исторические процессы предопределили особенности самоорганизации населения, частью которых и являются многообразные формы коррупции.

Глубокий социальный и экономический кризис 90-х годов породил в обществе синдром стабильного недоверия народа к власти, состояние оставленности людей на произвол судьбы. Нравственный дискомфорт усиливался шоковой политикой в сфере экономики и финансов вопреки прежним лживым утверждениям о «коммунизме» и прочих мифических иллюзорных вещах. В этом контексте **коррупция как самоорганизация населения явилась частью реформирования преступного сообщества и теневой экономики в условиях парарыночных отношений**.

Прозрачность границ, неконтролируемая миграция лишь укрепляли особое положение региональных и этнических преступных формирований (ЭПФ) превратив их в закрытые объединения мафиозного типа, в которых доминировали семейно-родовые связи, религиозное или псевдорелигиозное единоверие и жесткая внутренняя дисциплина. ЭПФ по словам начальника ГУВД по городу Москве до сих пор являются устойчивой составной частью современной криминальной действительности города Москвы и Московской области. Лидерам ЭПФ удалось выстроить и укрепить властную вертикаль вплоть до самых высокопоставленных чиновников, охотно пользующихся их услугами (убийство банкира Козлова, губернатора Цветкова и др.). Существующий механизм регулирования этнических процессов в столице решает сугубо этнокультурные задачи, проводя лозунговую политику в духе толерантности, призывов к миру и дружбе. В целом же такая политика «верхов» носит декоративный характер.

В последнее время отчетливо обозначилась новая тенденция собирания народов и земель российских, духовная и прагматичная одновременно. Поэтому следует отметить, что основу прежних процессов в сфере коррупции составляет не только аберрация умов, нацеленность на поиски без достижения результата, но главным образом отсутствие **пропаганды нравственного начала** в обществе. При этом важно отметить, что нравственное начало объективно существует в обществе и поддерживается Русской Православной Церковью, способствуя укреплению национальной безопасности. Однако в то же время это начало формально не существует, активно игнорируется правящей верхушкой регионов, которая повторяет «зады», тормозящие национальное развитие. Страх элиты признать традиционное нравственное начало национальной идеологией, стремление подменить реальные процессы чужеродными мифами, а то и просто избрать позу «молчаливой укоризны» или идейного саботажа парализует здоровые силы общества. Так, построение коммунизма механически заменяется на построение гражданского общества, советский «блат» на корпоративные связи и пр. Люди, пришедшие во власть благодаря социальным сетям, а не собственным **личным достоинствам** не способны ощущать такие диссонансы. Тем более их не чувствуют некоторые представители СМИ, еще менее образованные и более поверхностные, чем управленцы и бизнесмены. И все эти мутные потоки выливаются на беззащитный мозг молодежи. Публичное бесстыдство некоторых членов Общественной палаты, например, Пугачевой, выдается за современную моду. А ведь это имманентно входит в систему «просвещения» молодежи. Про какие семьи можно говорить в обстановке публичного и признаваемого властями разврата, цинично выдаваемого за

«свободу»? Поэтому **спасение нравственного начала нации, и, прежде всего тех людей, которые «принимают решения», хотя часто не знают, как эти решения реализовать, должно стать первоочередной задачей в борьбе с коррупцией.**

Если бизнесмены, стремясь увеличить свои доходы, вынуждены пропагандировать идеи общества потребления в грубой и назойливой рекламе, навязывая сомнительные удовольствия, то в других сферах они сами становятся потребителями в духе эпикурейской философии: «Будем есть и пить, ибо завтра умрем». Эта языческая мысль пронизывает многие слои российского общества и также по логике порождает коррупцию. Ибо если завтра безвозвратная смерть, то сегодня все дозволено. И значит все остальное — искусство, духовность, любовь и самоотвержение — излишние условности, прикрывающие ужасающую суть бытия.

Достоевский как пророк русской революции описал болезнь русского сознания как «подполье» — потерю веры в общие правила», как отъединение от целого народного организма, которое еще недавно почти повсеместно переживали и верхние, и нижние слои общества. И молодое поколение как жертва пороков взрослых также частично уходит в отъединение, приобретающее подчас формы фашизма, экстремизма, терроризма. Борясь формально с экстремизмом, коррумпированные представители власти активно используют организованную преступность.

В этой связи в последнее время большое значение приобрела тенденция к **введению новой мифологии в связи с кардинальным изменением социальной системы**, моделирование различных политических образов с перекодировкой на интерактивность, присущую современному информационному полю. Современная культура носит во многом мифологический характер, литература, в том числе и детективные романы, театр, видео и пр. полны мифологических тем, поскольку мифу присущ вневременной характер. Реактивация содержания мифа ощущается как полное возрождение психической жизни (К. Юнг). Вместе с тем, в современной жизни это также является формой отъединения, ухода от реальности, игнорирование текущего бытия. В этом плане **глобализация, создание гражданского общества, проведение молодежной политики как путь освоения выделенных государством денег являются своего рода мифами, которые ощущаются уже не в качестве полноты психической жизни, а некоей внешней условности**, некоей игры не затрагивающей существа личности. В результате выполнения задачи «построения гражданского общества» в России образовалось большое число малорепрезентативных общественных организаций, которые для выживания стали брать гранты за рубежом, что в конечном итоге вылилось в финансирование из-за рубежа по-

литической деятельности общественных организаций. Не секрет, что многие террористические организации были зарегистрированы как общественные объединения и полоса «цветных революций» осуществлялась за счет иностранных «жертвователей». Именно деньги иностранцев **использовались для взяток местным коррупционерам.** Думается, что иностранные благотворители так же не остались в накладе, о чем свидетельствует принятие закона о неправительственных организациях, так обеспокоившего американцев. В этой связи создание новых мифологем довольно бесперспективно и в принципе должно быть тщательно дозироваться. Гораздо лучше, проще и естественнее возвращение к традиционным основам нравственности, которые породят здоровый образ жизни, и тем самым уменьшат количество финансовых потоков, направляемых на «пропаганду здорового образа жизни», тем более, что такая пропаганда на практике сводится к пропаганде здорового образа жизни среди здоровых же людей, а это все равно, что читать лекцию о вреде курения в среде некурящих. Этот простой способ сократит количество дутых отчетов о деньгах, потраченных на такого рода пропаганду, и освободит огромное количество материальных средств для результативной работы. Укрепление традиционных основ нравственности возвратит жизни исконный смысл, следование которому позволило создать устойчивое российское государство, а игнорирование этого смысла и цели жизни ввергло страну в неисчислимые бедствия и испытания. **Представляется важным сделать коррупцию бессмысленной в глазах самих коррупционеров, большая часть которых не верит ни в Бога, ни в государство, ни в народ** и совершенно не понимает в бесконечной гонке собственной жизни, что деньги всего лишь средство, а не цель. Создание касты «лучших людей» как естественной защиты духовной основы общества должно основываться не на количестве денег, а на традиционных нравственных устоях, которые принесут гораздо большие дивиденды, чем применение сугубо экономических и антикоррупционных механизмов и объективно станут содействовать истинному укреплению национальной безопасности. Недаром Президент подчеркнул, что основная цель антикоррупционных мер, проводимых сейчас в стране, это устранение причин взяточничества, в числе которых засилье бюрократии, обладающей системой стойких социально-политических сетей, в основе которых лежат интересы обогащения ценой любого преступления, поскольку каждый конкретный коррупционер не верит в возможность наказания. В этом плане даже самые на вид благополучные люди по сути очень уязвимы и несчастливы. Однако большинство населения видят лишь внешнюю благополучную их сторону, что дает возможность создавать питательную среду для по-

явления новых коррупционеров (пусть даже на мелком, примитивном уровне). Это засилье можно преодолеть с фундаментальных нравственных позиций, в свете которых человеческое убожество и несчастная жизнь взяточников и предателей станет очевидна всем. Недаром Патриарх Московский и Всея Руси Алексий II говорил о том, что несправедливое богатство ведет к вырождению потомства отечественных квазиолигархов.

В этой связи очевиден ряд конкретных мер.

1. Коррупция неистребима одними лишь репрессивными методами. И самым главным национальным проектом должен стать проект по духовному возрождению российской нации.

2. Ни один действующий национальный проект не сможет полноценно развиваться без нравственной основы. Количество никогда не перейдет в качество. Можно построить много домов, но кто в них будет жить. Можно количественно изменить в лучшую сторону демографическую ситуацию, но какое потомство воспроизведет развратная молодежь? И что такое образование без просвещения ума и сердца? Полученные механические знания так и останутся мертвым грузом.

3. Пропаганда национальной идеи России способна основательно разрушить систему коррупции в нашем государстве и укрепить его национальную безопасность.

ПРОБЛЕМА КОРРУПЦИИ И КАК СЛЕДСТВИЕ ЭТОГО, СНИЖЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

О. И. МОЧАЛИНА

ректор «Международного инновационного университета»,
доктор экономических наук,

Для того чтобы эффективно бороться с таким преступным явлением в жизни нашего общества и государства как коррупция необходимо, прежде всего, чтобы все мы очень четко и явственно представляли себе ее сущность, истоки возникновения и формы проявления.

Коррупция — это прямое использование должностным лицом своего служебного положения в целях личного обогащения.

Классическим является ее следующее определение **«Коррупция — это поведение людей, решающих государственные или частные задачи и при этом нарушающие свой долг, чтобы получить неоправданные выгоды какого-либо рода».**

Это определение охватывает такие многообразные формы проявления коррупции как:

- Мошенничество,
- Подкуп,
- Присвоение имущества (денег),
- Незаконное должностное обогащение,
- Взятничество,
- Раздача должностей за деньги,
- Покровительство фаворитам,
- Семейственность.

Истоки классической теории коррупции усматривает в следующем:

Во-первых, в утрате всеобщей убежденности в том, что стабильному государству необходимы общие гражданские добродетели;

во-вторых, когда высшие слои населения в государстве перестают подавать пример ответственного отношения к обязательным для всех ценностям, тем самым подрывают лояльность средних и нижних слоев;

в-третьих, когда становится очевидным порожденное этим изменением моральных качеств граждан, это вызывает потерю доверия к государственным институтам,

в-четвертых, расщепление социального организма приводит, к использованию насилия и коррупции, необходимых для проталкивания собственных интересов.

в-пятых, в такой стадии становится невозможным совместные действия в государстве.

В результате государство разваливается.

Наряду с классическим определением коррупция

используется дефиниция, включающая в себя политический аспект.

«Коррупция — это поведение нарушающее и подрывающее те нормы политической системы, которые считаются необходимыми для ее сохранения».

Под политической коррупцией часто подразумевают двойное явление:

- Коррупция внутри политической системы;
- Коррупция и возможное разрушение политической системы.

Феномен коррупции ныне начинают рассматривать в адекватном контексте. На коррупцию уже не смотрят как на правонарушение, подпитываемое криминальными сделками отдельных лиц. Многие уже понимают, что коррупция приняла системный характер. Поэтому всё больше осознается необходимость того, чтобы в борьбу с нею включалось государство, поскольку коррупция угрожает ему самому.

Одной из важнейших проблем коррупции является то, что она существенно снижает эффективность государственного и муниципального управления, приносит большие потери бюджетам всех уровней, снижает темпы экономического развития нашей страны и возможности роста благосостояния большинства российских граждан, содействует росту уровня преступности.

Сложность российской коррупции еще в том, что она при наличии многих общих характеристик в деталях не похожа на коррупцию, ни в одной другой стране мира. Следовательно, **нашему обществу и государству необходимо не копировать те или иные способы борьбы с коррупцией**, которые хорошо себя показали в других странах, а искать собственные, наиболее эффективные для российских условий методы противодействия коррупции.

Сегодня в нашей стране есть политическая воля для борьбы с коррупцией. Президент России Дмитрий Медведев лично возглавил это направление и утвердил президентский план борьбы с коррупцией, который представлен общественности, **как национальный**, в том смысле, что участвовать в его обсуждении и реализации должны все граждане.

Только совместными усилиями всего общества можно выработать понимание того, как следует по-

нимать коррупцию и как ей противодействовать, но главное — обеспечить выполнение целой системы норм, правил, ограничений, условий исполнения должностных обязанностей в государственном и муниципальном управлении, в управлении разными видами частного бизнеса, некоммерческими и общественными организациями.

И бороться с этим злом необходимо, объявив борьбу с коррупцией одним из приоритетов внутренней политики и проводя глубокие реформы системы госуправления.

Необходим Кодекс чести государственных служащих, в котором бы были детализированы нормы и стандарты предъявляемые к поведению госслужащих: запрет на лоббирование чьих-либо интересов и вмешательство в предпринимательскую деятельность, использование своего служебного положения при получении каких-либо услуг.

Нам необходимо обучить, воспитать, создать современный корпус государственных служащих преданных делу и способных выступать представителями народа в достижении приоритетных целей. Имея при этом в виду, что особую опасность коррупция представляет в тех сферах, от которых непосредственно зависит повседневная жизнедеятельность россиян — здравоохранение, образование, жилищно-коммунальное хозяйство, пенсионное обеспечение граждан, низовые звенья органов госуправления, так как именно чиновничий аппарат этих учреждений своими действиями или бездействиями подрывает доверие общества к органам власти.

В России много категорий граждан, чиновников, поддающихся под так называемый особый порядок привлечения к уголовной ответственности или особый порядок возбуждения уголовных дел в их отношении. То есть для возбуждения уголовного дела требуется обязательно получение согласия суда.

Девять категорий граждан по Уголовному процессуальному кодексу привлекаются только по особому порядку. Что касается административных правонарушений, некоторые категории граждан не могут быть задержаны за правонарушения.

Это же нонсенс!

Перед законом все должны быть равны. Если гражданин совершил преступление или правонарушение, он должен быть привлечен к ответственности.

Мы же сегодня пришли к тому состоянию, когда правоохранительные органы сами борются с коррупцией в своей системе, создавая для этого специальные подразделения.

Поэтому люди уже не верят в правоохранительную систему, чиновникам всех мастей, потому что не верят, что им там помогут. Например, в массовом сознании родителей даже в мыслях нет того, чтобы их

ребенок поступил в институт самостоятельно, без денег. Они изначально ищут обходные пути, даже такие когда за поступление в институт вымогаются деньги. Люди об этом не заявляют никуда — просто поговорят на кухне, а потом относят деньги.

Когда женщина собирается рожать, она думает о том, сколько и кому дать денег, чтобы роды прошли нормально.

Для того чтобы зарегистрировать фирму, нужно прийти к чиновнику не с пустыми руками. Только тогда без проблем получишь справку и подпись скрепленную печатью.

Влияет на ситуацию и то, что при назначении чиновников играют роль родственные или дружеские связи. Опять же, так исторически сложилось в нашем государстве. Поэтому они чувствуют свою безнаказанность и ведут себя как «пуп» земли русской.

Вот что мы имеем на настоящем этапе. Все эти проблемы нужно выкорчевывать, лечить — и законом, и кадрами, и хорошей работой специалистов на всех уровнях, и пропагандой СМИ и уничтожением правового нигилизма в сознании граждан. Что-то одно из них результата не даст.

На современном этапе важным фактором противодействия коррупции должно стать в первую очередь совершенствование нормативно-правовой базы, усиление ее антикоррупционного аспекта, исключение многих административных барьеров, затрудняющих процедуры оказания услуг населению.

Должно стать внедрение четких стандартов предоставления государственных услуг, что позволит обеспечить открытость и прозрачность работы государственных органов, повысить эффективность принимаемых решений, создать механизм «обратной связи» между обществом и государством.

Определенную роль в сокращении коррупционных проявлений должны, на мой взгляд, сыграть такие меры, как введение «электронного правительства» и системы безналичной оплаты услуг, а также всеобщая декларация доходов населения.

Особенная роль в борьбе, я думаю, должна принадлежать Общественной Палате при Президенте России, основными функциями которой должна быть координация антикоррупционной деятельности всех общественных организаций страны, выработка соответствующих рекомендаций, инициировании расследований фактов коррупции в госаппарате и проведении единых пропагандистских и профилактических мероприятий.

Подводя итоги, хочу отметить, что в нашем обществе не должно быть места коррупции. Добиться координированного противодействия можно, только объединив усилия всех институтов гражданского общества. Только так мы сможем реализовать национальную идею и выйти в число передовых ведущих государств мира.

ОПЫТ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В АЗЕРБАЙДЖАНЕ

В. М. РЕДКОУС

доцент кафедры конституционного и международного права
Международной Академии бизнеса и управления,
кандидат юридических наук

Одной из основных задач в области современного российского государственного управления становится задача противодействия коррупции. На ее решение мобилируются все силы государства и общества, создается соответствующее законодательное обеспечение. В частности, Президентом Российской Федерации утвержден Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. №Пр-1568)¹; принят Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. №815 «О мерах по противодействию коррупции»², готовится пакет антикоррупционного законодательства и иных нормативных правовых актов.

Большое внимание вопросам противодействия коррупции уделено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию³. В частности в нем сказано, что «... государственный аппарат у нас — это и самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия и сам себе в конечном счете народ. Такая система абсолютно неэффективна и создает только одно — коррупцию...». «Для свободного, демократического и справедливого общества враг номер один — это коррупция. Вы знаете, Национальный план противодействия коррупции подписан ещё в июле, а соответствующий пакет законов уже внесён мной в Государственную Думу. Их главная особенность — в комплексности, системности и адресной направленности. В первоочередном устранении тех причин коррупции, которые порождены несовершенством нашего государственного и хозяйственного механизмов.

Сейчас уже вносятся изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможни и органов внутренних дел, прокуратуры и Федеральной службы безопасности, судей и служащих аппаратов судов, органов государственной власти, муниципальных органов и других.

Крайне важно и то, что антикоррупционная работа строится на использовании мер упреждения. На создании атмосферы «невыгодности» коррупционного поведения.

Какие это меры? Во-первых, серьёзно повышаются требования к государственным и муниципальным служащим. Речь идёт о предоставлении дополнительных сведений об их доходах и имуществе — в том числе принадлежащих членам их семей. Достоверность декларируемых сведений будет тщательно проверяться вплоть до использования оперативно-розыскных возможностей. Во-вторых, государственные и муниципальные служащие обязаны относить свои действия с установленными правилами поведения на службе. Их невыполнение должно влечь дисциплинарную, а в необходимых случаях и административную, и уголовную ответственность. В-третьих, вводятся меры уголовного наказания за злоупотребление полномочиями лицами, которые исполняют управленческие функции в негосударственных организациях. Они будут соответствовать тем, что применяются к госслужащим. В-четвёртых, вводится административная ответственность юридических лиц за передачу взятки от имени или в интересах юридического лица. И целый ряд других мер, которые уже сегодня известны. Кроме того, устанавливается контроль за имущественным положением лиц с особым правовым статусом — прежде всего судей. Названные меры, безусловно, строги, но необходимы. И, как справедливо заметил ещё дореволюционный специалист по государственному праву Николай Коркунов, «установление законности всегда чувствуется как стеснение произвола властвующих». И здесь выбор для нас очевиден.

Считаю, что такое, законодательное, закрепление направлений антикоррупционной работы явилось бы хорошим началом. Это позволит нам строить её системно и последовательно. А при необходимости мы будем принимать и дополнительные меры. Рассчитываю на скорейшее принятие всего пакета законов, их успешную реализацию на практике. Естественно, что кроме мер собственно законодательного порядка нам надо совершенствовать и систему государственных органов, оптимизировать и конкретизировать их полномочия. Обеспечивать конкурен-

1 См.: Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568) // Российская газета. 5 августа 2008 г. № 164.

2 См.: Собрание законодательства Российской Федерации от 26 мая 2008 г. N 21 ст. 2429.

3 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября 2008. № 230 (4787).

цию и объективность при проведении конкурсов, заключении государственных или муниципальных контрактов. Устранять необоснованные запреты и ограничения в сфере экономической деятельности. Создавать условия для эффективной адресной поддержки людей в социальной сфере»⁴.

Решению задач законодательного обеспечения противодействия коррупции может помочь учет положительного опыта в этой области в государствах-участниках СНГ. В национальных законодательствах государств-участников СНГ вопросам правового регулирования противодействия коррупции уделяется достаточно большое значение. Можно констатировать, что уровень правовой урегулированности данной проблемы в некоторых государствах заметно выше, чем в Российской Федерации. Об этом свидетельствуют, в частности, принятые специализированные законы о борьбе с коррупцией: Закон Украины от 5 октября 1995 года №356/95-ВР 9 (в посл. ред.) «О борьбе с коррупцией»⁵; Закон Республики Беларусь от 20 июля 2006 года №165-З «О борьбе с коррупцией»; Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года №580-ПГ (в ред. Законов АР от 1 апреля, 1 сентября 2005 г. №982-ПГД) «О борьбе с коррупцией»; Закон Грузии от 17 октября 1997 года №982-Гс «О несовместимости интересов и коррупции на публичной службе»; Закон Республики Казахстан от 2 июля 1998 года №267-1 (в посл. ред.) «О борьбе с коррупцией»; Закон Республики Молдова от 27 июня 1996 года №900-ХП (в посл. ред.) «О борьбе с коррупцией и протекционизмом»; Закон Республики Таджикистан от 25 июля 2005 года №100 «О борьбе с коррупцией»⁶; Закон Кыргызской Республики от 6 марта 2003 года №51 «О борьбе с коррупцией»⁷. В ряде государств приняты соответствующие концепции (стратегии) борьбы с коррупцией. В качестве примера можно привести Концепцию преодоления коррупции в Украине⁸, Государственную стратегию борьбы с коррупцией в Кыргызской Республике⁹.

Рассмотрим опыт правового регулирования про-

тиводействия коррупции в Азербайджане. Ведущим нормативным правовым актом Азербайджана в данной области является Закон Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года №580-ПГ «О борьбе с коррупцией»¹⁰ (с изм. Закон АР от 1 апреля 2005 г. № 875-ПГД и Закон АР от 1 сентября 2005 г. № 982-ПГД). Настоящий закон применяется в отношении всех физических (в том числе иностранцев и лиц без гражданства) и юридических лиц на территории Азербайджанской Республики, а за ее пределами в соответствии с международными договорами, одной из сторон которых является Азербайджанская Республика, — в отношении граждан Азербайджанской Республики и зарегистрированных в Азербайджанской Республике юридических лиц.

Настоящий закон направлен на выявление, предупреждение и ликвидацию последствий правонарушений, связанных с коррупцией, защиту социальной справедливости, прав и свобод человека и гражданина, создание благоприятных условий для развития экономики, обеспечение законности, прозрачности и эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, должностных лиц. Настоящий закон также преследует цель укрепить доверие населения к государственным органам, стимулировать поступление профессиональных кадров на службу в государственные органы и органы местного самоуправления, создать условия, исключающие совершение данными лицами правонарушений, связанных с коррупцией.

В статье 1 Закона АР дается определение понятия коррупции: «Коррупция — незаконное получение должностными лицами материальных и прочих благ, льгот или привилегий с использованием своего статуса, статуса представляемого ими органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий, а также привлечение физическими и юридическими лицами данных должностных лиц на свою сторону путем незаконного предложения или обещания либо передачи им отмеченных материальных и прочих благ, льгот или привилегий».

В проекте федерального закона «О противодействии коррупции», внесенного Президентом РФ на рассмотрение Государственной Думы Федерального Собрания РФ, предлагаются следующие определения:

коррупция — это: а) 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 це-

4 См.: Послание Президента РФ Федеральному Собранию // Российская газета. 6 ноября 2008. №230 (4787).

5 См.: Ведомости Верховной Рады Украины. 1995. №34. Ст. 266.

6 Документы представлены ИПС «СоюзПравоИнформ».

7 См.: Ведомости Жогорку Кенеша Кыргызской Республики, №5, 2003 г., Ст. 217. Документ представлен ИПС «Токтом».

8 См.: Указ Президента України від 11 вересня 2006 року №742/2006 «Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» // Офіційний вісник України від 27.09.2006 — 2006 р., № 37, стор. 9, стаття 2540.

9 Утверждена указом и. о. Президента Кыргызской Республики от 21 июня 2005 года № 251.

10 Текст закона предоставлен ИПС «СоюзПравоИнформ».

лях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами; б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица; противодействие коррупции — деятельность федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, 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 правонарушений¹¹.

В соответствии со статьей 2 Закона АР субъектами правонарушений, связанных с коррупцией, являются следующие лица: лица, избранные или назначенные в государственные органы в порядке, установленном Конституцией и законами Азербайджанской Республики; лица, представляющие государственные органы на основе специальных полномочий; государственные служащие, занимающие административную должность; лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в соответствующих структурных единицах государственных органов, в государственных учреждениях, предприятиях и организациях, а также в хозяйственных субъектах, где государство владеет контрольным пакетом акций; лица, кандидатура которых на выборные должности в государственных органах Азербайджанской Республики зарегистрирована в установленном законом порядке; лица, избранные в установленном законодательством Азербайджанской Республики порядке в органы местного самоуправления; лица, осуществляющие организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в органах местного самоуправления; лица, осуществляющие в установленных законом случаях организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в негосударственных органах, выполняющих полномочия государственных органов; лица, получившие материальные и прочие блага, льготы и привилегии в обмен на

оказание незаконного воздействия на решение должностного лица с использованием своего влияния или связей; физические и юридические лица, незаконно предлагавшие или обещавшие либо передавшие должностному лицу материальные и прочие блага, льготы или привилегии, а также лица, являвшиеся посредниками в осуществлении подобных действий.

Вышеназванные лица считаются должностными лицами в целях настоящего закона.

Закон АР устанавливает, что все государственные органы и должностные лица в рамках своих полномочий осуществляют борьбу с коррупцией. В случае, когда совершение правонарушений, связанных с коррупцией, влечет за собой административную или уголовную ответственность, борьбу с коррупцией в установленном законодательством порядке осуществляют правоохранительные органы.

Функции органа, специализирующегося в области предупреждения коррупции, осуществляет Комиссия по борьбе с коррупцией при Совете управления государственной службой (далее — «Комиссия»). В состав Комиссии входят члены, назначаемые органами исполнительной, законодательной и судебной власти. Полномочия Комиссии устанавливаются утвержденным законом Положением.

Раздел II закона АР посвящен предупреждению коррупции. В этой связи предусматриваются: требования финансового характера (статья 5); ответственность за нарушение требований финансового характера (статья 6); недопущение совместной работы близких родственников (статья 7); ограничения, связанные с получением подарков (статья 8).

Так, требования финансового характера предусматривают, что должностные лица в установленном Комиссией порядке должны представить следующие сведения: о своих ежегодных доходах с указанием источника, вида и суммы; о своем имуществе, являющемся объектом налогообложения; о своих вкладах, ценных бумагах и других финансовых средствах в кредитных организациях; о своем участии в качестве акционера или учредителя в деятельности компаний, фондов и прочих хозяйственных субъектов, доле собственности в данных предприятиях; о долге, превышающем 5 000-кратный размер условной финансовой единицы; о других обязательствах финансового и имущественного характера, превышающих 1 000-кратный размер условной финансовой единицы.

Представляемые соответствующим государственным органом сведения, предусмотренные статьей 5.1. настоящего закона, считаются коммерческой или банковской тайной. Распространение данных сведений влечет за собой установленную законом ответственность. Указанные сведения могут быть затребованы лишь Комиссией в связи с совершением правонарушения, связанного с коррупцией, или органами, осуществляющими уголовный процесс по уго-

11 См.: Национальный план противодействия коррупции. Основные документы. Официальный Интернет-сайт Президента Российской Федерации: Интернет-ресурс: <http://www.kremlin.ru/articles/corrupt2.shtml>.

ловному преследованию за подобные правонарушения. При этом указанные сведения выдаются лишь на основании решения суда.

Должностные лица или лица, желающие занять должность, в установленном законодательством порядке уведомляются о требованиях, предусмотренных статьёй 5.1. настоящего закона, и правовых последствиях несоблюдения данных требований. Правила осуществления контроля за соблюдением требований, предусмотренных статьёй 5.1. настоящего закона, устанавливаются Комиссией. Несоблюдение должностными лицами требований, установленных статьёй 5.1. настоящего закона, то есть несвоевременное представление по неуважительной причине сведений, предусмотренных данной статьёй, или представление заведомо неполных либо искаженных сведений может повлечь за собой привлечение данных лиц к дисциплинарной ответственности. Лица, в отношении которых Конституцией и законами Азербайджанской Республики предусмотрен особый порядок привлечения к дисциплинарной ответственности, могут быть привлечены к дисциплинарной ответственности с соблюдением данных правил. Комиссия может опубликовать в официальной государственной газете сообщение о лицах, не соблюдающих требования, установленные статьёй 5.1. настоящего закона.

Близкие родственники должностных лиц не могут занимать никакой должности под их непосредственным подчинением, за исключением выборных должностей и других предусмотренных законодательством случаев. В случае, если лица, нарушившие требования статьи 7.1. настоящего закона, в течение 30 дней после выявления нарушения данных требований добровольно не устранят данное нарушение, они должны быть переведены на другую должность, исключаящую подчинение, если же это не представляется возможным, одно из данных лиц освобождается от занимаемой должности. Лица, освобожденные от должности на основаниях, указанных в статье 7.2. настоящего закона, могут занимать должность в других органах, учреждениях, предприятиях и организациях.

Подарки, стоимость которых превышает 50-кратную сумму условной финансовой единицы, связанные с исполнением должностным лицом своих служебных обязанностей (полномочий), считаются принадлежащими государственному органу или органу местного самоуправления, где лицо осуществляет свои служебные обязанности (полномочия). В случае, если полученный подарок предназначен для личного пользования, лицо, получившее подарок, может принять его с условием выплаты части его стоимости, превышающей указанный предел, государственному органу или органу местного самоуправления, где осуществляет свои служебные обя-

занности (полномочия). Получение должностными лицами тех или иных льгот или привилегий в связи с их служебной деятельностью при заключении гражданско-правовых сделок с физическими и юридическими лицами или их исполнении запрещается. Нарушение правил, указанных в статьях 8.1.—8.2. настоящего закона, влечет за собой ответственность, установленную статьёй 6 настоящего закона.

Раздел III Закона Азербайджанской Республики от 13 января 2004 года №580-ПQ «О борьбе с коррупцией»¹² называется «Правонарушения, связанные с коррупцией, и ответственность за данные правонарушения».

В соответствии со статьёй 9 данного Закона AP правонарушения, связанные с коррупцией, состоят из правонарушений, непосредственно заложенных в коррупции, и правонарушений, создающих условия для коррупции.

К правонарушениям, заложенным в коррупции, относятся:

1) прямое или косвенное требование, получение должностным лицом материальных и прочих благ, льгот или привилегий для себя или третьих лиц в обмен на совершение того или иного действия либо отказ от совершения такого действия в связи с исполнением служебных обязанностей (полномочий) или принятие им предложения или обещания, связанного с передачей данных материальных и прочих благ, льгот или привилегий;

2) прямое или косвенное предложение, обещание или передача физическим или юридическим лицом должностному лицу материальных и прочих благ, льгот или привилегий для него или третьих лиц в обмен на совершение того или иного действия либо отказ от совершения такого действия в связи с исполнением служебных обязанностей (полномочий);

3) использование должностным лицом имущества, незаконно полученного в обмен на совершение того или иного действия, либо отказ от совершения такого действия в связи с исполнением служебных обязанностей (полномочий), в целях получения прибыли для себя или третьих лиц;

4) приобретение должностным лицом материальных и прочих благ, льгот или привилегий в связи с исполнением служебных обязанностей (полномочий) бесплатно либо по цене (тарифу), ниже рыночных цен или регулируемых государством цен;

5) получение должностным лицом в связи с исполнением служебных обязанностей (полномочий) дохода от вкладов (депозитов), ценных бумаг, ренты, роялти или аренды в противоречие с законодательством Азербайджанской Республики;

6) прямое или косвенное предложение, обещание

¹² Текст закона предоставлен ИПС «СоюзПравоИнформ».

или передача материальных и прочих благ, льгот или привилегий тому или иному лицу, заявляющему об имеющейся у него возможности оказать незаконное влияние на решение должностного лица в обмен на определенное вознаграждение;

7) принятие лицом, заявляющим об имеющейся у него возможности оказать незаконное влияние на решение должностного лица в обмен на определенное вознаграждение, материальных и прочих благ, льгот или привилегий либо принятие им предложения или обещания, связанного с передачей данных материальных и прочих благ, льгот или привилегий.

Правонарушениями, создающими условия для коррупции, считаются следующие действия должностного лица:

1) в период исполнения служебных обязанностей (полномочий) занимает другую оплачиваемую должность или занимается другим видом деятельности, за исключением научной, педагогической и творческой деятельности;

2) в целях получения материальных и прочих благ, льгот или привилегий оказывает физическим или юридическим лицам с использованием своего статуса, статуса представляемого им органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий, незаконное содействие в осуществлении предпринимательской деятельности, а также получении субсидий, субвенций, дотаций, кредитов и других льгот;

3) занимается предпринимательской деятельностью непосредственно либо посредством других или вымышленных лиц, работает по совместительству (за исключением научной, педагогической и творческой деятельности), а также входит в состав хозяйственных субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность, и финансово-кредитных учреждений;

4) незаконно вмешивается в деятельность других государственных органов по вопросам, не входящим в сферу его полномочий, с использованием своего статуса, статуса представляемого им органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий;

5) оказывает воздействие на решение вопросов, касающихся личных интересов, с использованием своего статуса, статуса представляемого им органа, должностных полномочий или возможностей, вытекающих из данного статуса и полномочий;

6) при принятии нормативных правовых актов и других решений отдает физическим или юридическим лицам предпочтение, не соответствующее их назначению;

7) принимает участие в качестве представителя физических или юридических лиц по делу органов, в которых занимает должность, или подчиняющихся, подконтрольных, а также подотчетных ему органов;

8) необоснованно отказывает физическим или юридическим лицам в предоставлении сведений, подлежащих предоставлению законом или другими нормативными правовыми актами, задерживает предоставление данных сведений либо предоставляет неполные или искаженные сведения;

9) требует у физических и юридических лиц сведения и документы, предоставление которых не предусмотрено законом или другими нормативными правовыми актами;

10) незаконно передает материальные и финансовые средства государственных органов или органов местного самоуправления в избирательный фонд кандидатов, зарегистрированных кандидатов, политических партий, блоков политических партий, инициативных групп по референдуму;

11) передает негосударственным структурам материальные и финансовые ресурсы, принадлежащие государственным фондам, хозяйственным субъектам государственных органов или органов местного самоуправления, если законодательством не предусмотрено другой случай;

12) чинит физическим или юридическим лицам искусственные препятствия в осуществлении их прав и законных интересов;

13) незаконно передает физическим и юридическим лицам, осуществляющим предпринимательскую деятельность, полномочия, связанные с государственным регулированием данной деятельности.

Помимо случаев, предусмотренных настоящим законом, в законодательных актах, регулирующих деятельность должностных лиц или устанавливающих их статус, могут быть установлены другие правонарушения, связанные с коррупцией.

Правонарушения, связанные с коррупцией, в установленном законодательством порядке влекут за собой дисциплинарную, гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность (статья 10 Закона АР). В случае, если совершение должностным лицом правонарушений, предусмотренных статьей 9 настоящего закона, создает гражданско-правовую, административную или уголовную ответственность, привлечение должностного лица к ответственности осуществляется согласно соответствующему законодательству.

Меры дисциплинарной ответственности за правонарушения, связанные с коррупцией, регулируются настоящим законом и другими законодательными актами. В случае, если совершение правонарушений, предусмотренных статьей 9 настоящего закона, не создает административной или уголовной ответственности, оно влечет за собой, в установленном законодательством порядке, дисциплинарную ответственность с соблюдением следующих особых случаев:

В случае совершения лицами, избранными в уста-

новленном Конституцией и законами Азербайджанской Республики порядке в государственные органы, правонарушений, указанных в статье 9 настоящего закона, орган по борьбе с коррупцией уведомляет об этом государственный орган, в который избрано должностное лицо.

В случае совершения лицами, избранными в установленном законодательством Азербайджанской Республики порядке в органы местного самоуправления, правонарушений, указанных в статье 9 настоящего закона, орган по борьбе с коррупцией уведомляет об этом соответствующую избирательную комиссию. В свою очередь, данная избирательная комиссия в течение пяти дней со дня поступления к ней материалов об этом уведомляет о допущенном лицом правонарушении орган местного самоуправления, в который избрано данное лицо.

В случае совершения лицами, кандидатура которых на выборные должности в государственных органах Азербайджанской Республики зарегистрирована в установленном законом порядке, правонарушений, указанных в статье 9 настоящего закона, в отношении их принимаются меры, предусмотренные Избирательным кодексом Азербайджанской Республики.

В случае совершения судьями правонарушений, указанных в статье 9 настоящего закона, орган по борьбе с коррупцией уведомляет об этом председателя Верховного суда Азербайджанской Республики для рассмотрения на дисциплинарной коллегии Верховного суда Азербайджанской Республики и принятия дисциплинарных мер.

В случае если в действиях физических лиц, совершивших установленные законодательством правонарушения, связанные с коррупцией, нет состава преступления, они подвергаются штрафу в административном порядке. Юридические лица, совершившие установленные законодательством правонарушения, связанные с коррупцией, в установленном законодательством порядке подвергаются штрафу либо их де-

ятельность прекращается.

Раздел IV Закона АР посвящен устранению последствий правонарушений, связанных с коррупцией. Его нормы регулируют: изъятие незаконно полученного имущества и возмещение стоимости незаконно полученных льгот или привилегий (статья 12); аннулирование актов, принятых в результате правонарушений, связанных с коррупцией (статья 13).

Незаконно полученное должностными лицами имущество и стоимость незаконно полученных льгот или привилегий добровольно выплачиваются в пользу государства. В случае отказа должностных лиц от добровольного возвращения незаконно полученного имущества или добровольного возмещения стоимости незаконно полученных льгот или привилегий, незаконно полученное имущество или его стоимость, стоимость незаконно полученных льгот или привилегий выплачивается в пользу государства судом на основании иска соответствующих государственных органов. Для обеспечения иска суд, до рассмотрения дела в суде, в установленном гражданско-процессуальном законодательством порядке, может принять меры в отношении имущества ответчика.

Акты, принятые в результате правонарушений, связанных с коррупцией, могут быть аннулированы соответствующими государственными органами либо судом на основании обращения соответствующих государственных органов или других лиц.

По мнению автора, положительный опыт правового регулирования противодействия коррупции в Азербайджане может быть использован для совершенствования российского законодательства. Это касается, например, конкретизации субъектов правонарушений, связанных с коррупцией, применения мер по устранению последствий правонарушений, связанных с коррупцией, а также ряд иных. Это не только обогатит российское законодательство, но и поможет осуществлять противодействие коррупции более эффективно.

КОРРУПЦИЯ РОССИИ — ЭТО НЕ ТОЛЬКО ДЕГРАДАЦИЯ НАШЕГО ОБЩЕСТВА, НО И ПОЗОР ПЕРЕД МИРОВЫМ СООБЩЕСТВОМ

Н. М. МАНИКИН

доктор философии Европейской Академии информатики, профессор, кандидат исторических наук, член Союза журналистов России

Круг и способы коррупции настолько разнообразны, что ни один юрист не сможет все их перечислить и назвать!

И, хотя буквально каждый день из средств массовой информации, да и выступлений Президента России Дмитрия Медведева мы об этом слышим, однако, воз и ныне там.

Это напоминает нам восточную поговорку: «Халва, халва — слаще во рту не станет». Да и высказывания Никиты Хрущева — Первого секретаря ЦК КПСС: «Наше поколение будет жить при коммунизме, а каждая семья будет иметь отдельную квартиру» — осталось лишь утопией.

Ведь на сегодня коррупция, словно раковые метастазы распространилась настолько, что она полностью способствует деградации и разложению нашего общества.

И просвета истинные граждане нашего Отечества не видят, пока....

Вот что об этом говорят:

1. Евгений Ясин — бывший Министр экономического развития и торговли России, доктор экономических наук, профессор, научный руководитель Высшей школы (Университета) экономики: «В Москве принцип: «Если мэр не может чиновнику платить высокую зарплату, чтобы он не брал взятки, то пускай он сам занимается предпринимательством — сам зарабатывает».

Это и создает особые отношения бизнеса и власти. Власть становится инструментом бизнеса. И это очень опасно!

В конечном результате это формирует азиатскую экономику, а не цивилизованную.

Сейчас же мы находимся на развилке — то ли мы будем строить свободную рыночную экономику, то ли номенклатурный капитализм. Что победит? Пока неизвестно!

Ведь не случайно, в связи с этим Владимир Путин — ныне Председатель Правительства РФ, а ранее бывший Президентом России сказал: «...Наше чиновничество в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса».

2. Анатолий Станков — бывший депутат Московской гордумы, председатель Комиссии по борьбе с организованной преступностью и коррупцией, генерал-лейтенант (Хочу также отметить, Анатолий Григорьевич был очень близок к сегодняшнему Председателю Правительства России Владимиру Путину, являясь мастером международного класса по четырём видам единоборства. Вместе с Владимиром Владимировичем он участвовал в тренировках и различных соревнованиях, как в нашей стране, так и за рубежом, а также вручал ему кубок за высокую технику в одном из видов борьбы): «в Москве взятки берут все, особенно нижние чины управления городом. И чем ниже ранг чиновника, тем наглее он действует».

И милиция, если даже захочет, не всегда в состоянии отследить такое преступление. Вот простой пример.

На рынке «через кассу» место стоит 30 рублей. Но.... Торговец все равно платит 100 рублей. Куда же идут остальные 70 рублей? Они идут в карман мелкому чиновнику. Другое дело, все об этом знают, но лишний раз с проверкой не приходят. Что же касается милиции, то, к сожалению, не все там работают с «чистыми» руками.

Так в свое время был арестован начальник 55-го отделения милиции Южного административного округа Москвы, который с каждой палатки, будки, лавки собирал «дань» по 400 рублей. Помножьте эту сумму на 400 «точек» — сумма получается в месяц немалая.

В том же округе была арестована женщина, которая за взятки давала разрешение на торговлю — каждая «точка» у нее имела свою цену.

Здесь очень важно отметить: «префекта этого округа не однажды предупреждали, что сотрудница нечиста на руку. Ни он, ни его помощники в связи с этим никакие меры не принимали. Правда, на сегодня этого префекта уже нет на этой должности.

Вторая проблема. Это «Черный нал», который до сих пор существует. А поэтому, пока он есть, придется платить либо «крыше», либо чиновникам.

К сожалению, законодательство пока не успевает за стремительностью разворачивающихся событий.

Да и существующие Законы не работают на полную мощь!

Я предлагал давно мэру Москвы Юрию Лужкову создать службу контроля за деятельностью членов его Правительства, префектур и их аппаратов. Однако пока все тщетно!

Хотя все это происходит на глазах жителей Москвы. А ведь здесь не надо глубоко разбираться — надо только посмотреть на каких машинах они ездят, какие дачные хоромы построили.

Построил чиновник хоромы или купил дорогостоящую «иномарку» — машину, надо срочно снимать его с должности. Причем принародно! Лужков этого не делает! Да, и пресса, так называемая «свободная» — не спешит рассказывать о «нечистых» на руку. А все это потому, что московские газеты в той или иной мере зависят от Лужкова. А потому они не будут писать против тех, кто хорошо их «кормит».

А теперь я хочу перейти к коррупции Правительства Москвы, которую не допускали не то что на древней Руси, но подобное Вы не услышите в цивилизованном мире. Но... прошу вас сначала набраться терпения и выслушать предисторию глумления над нашими предками — воинами.

Еще великий русский поэт Александр Сергеевич Пушкин говорил: «неуважение к предкам — есть признак безнравственности». А я же к этим словам добавил бы слова «и преступности», учитывая то, что совершили чиновники под руководством мэра Москвы Юрия Лужкова.

Как вы знаете, прошло всего несколько дней, когда 11 ноября 2008 г. Мировая общественность — более 40 государств практически всех континентов Земного шара, в том числе и Россия, отмечали историческую знаменательную юбилейную дату — девяностолетие окончания Первой Мировой (Отечественной) войны 1914-1918 годов и памяти погибших воинов. Это была жестокая и кровопролитная война, которая по своей продолжительности превосходила Отечественную войну 1941-1945 годов на шесть месяцев. В ней погибло более 10 миллионов воинов, не считая гражданское население. О ее жестокости 27 и 28 октября с. г. по каналу ТВЦ был показан документальный фильм (Германии) — «Смертельные битвы». 18000 воинов Российской Империи (русские, белорусы, украинцы, грузины, азербайджанцы, армяне, граждане Прибалтики и других национальностей) и более 20 государств-союзников: США, Франции, Великобритании, Италии, Канады, Бельгии, Чехии, Сербии и других государств нашли свой вечный покой на Священной земле русской в Первопрестольной столице нашей Родины Москве на Всероссийском военном Братском кладбище Героев Первой Мировой войны 1914-1918 годов. Нашли свой вечный покой на нем и военнопленные Германии, Австрии и Вен-

грии, умершие от тяжелых ран в госпиталях Красного Креста.

Открыто оно было 15 февраля 1915 года по инициативе Великой Княгини, причисленной к лику Святых, Елизаветой Федоровной — родной сестрой Александры Федоровны, последней императрицы России.

В связи с этим, всемирно известный архитектор, чьи здания построены в Москве, в том числе на Красной площади отметил: «На нашем поколении дежит высокая нравственная обязанность приложить все заботы к тому, чтобы отныне священный для русского уголок на вечные времена привлекал к себе не только народные массы Москвы, а со всех концов земли русской, а грядущие поколения научились здесь любви к России и уносили в душе твердую решимость служить на пользу отечеству...»

Об этом событии сказал и Император Николай II: «...и надеюсь, что во всех местностях будут устроены Братские кладбища и увековечены их имена...»

Однако, эта Священная территория России не только для граждан нашего Отечества, но и граждан более 20 государств в 1932 году по указанию Иосифа Сталина практически была уничтожена — надгробья, сооружения, в том числе Храм Преображения Господня и т. д.

Сейчас в нашей стране — «новый политический строй». Однако, Братское кладбище в Москве до сих пор остается бесхозным с необозначенными и безымянными захоронениями, хотя есть уже наработки: Федеральный закон, Постановления Правительства России, директивные указания Федеральной власти, международные соглашения и положения, и т. д., и об этом хорошо знают не только граждане нашей страны, но и зарубежья. И все это отдали на «откуп» чиновникам Москвы, которые...

Юрий Лужков — мэр Москвы (письмо в Госдуму РФ за № 4-19-5928/2-1 от 06.05.2002 г.):

— первая часть письма: «...Бывшее «Братское кладбище» имеет большое историческое, политическое и воспитательное значение...»;

— вторая часть: «...с учетом того, что большинство надгробных плит на местах захоронения не сохранились, а оставшиеся сильно разрушены, было принято решение о размещении на территории бывшего кладбища парка отдыха...».

Людмила Швецова — первый заместитель мэра Москвы (письмо заместителю Представителя Президента России по Центральному Федеральному округу Беспалову А. Д. от 05.02.2002 г. № 4-19-2712/1-17):

— первая часть письма: «...Правительство Москвы, учитывая большое историческое значение, международную известность Братского кладбища, принимает меры... по сохранению уникального памятника истории России...»

— вторая часть: «...Считаю необходимым сооб-

щить Вам, что благоустройство бывшего Братского кладбища проходило и проходит в непростых условиях переплетения в нашем обществе множества прямо противоположных интересов, взглядов и позиций... предложений по строительству памятника воинам... в настоящее время не представляется возможным из-за отсутствия финансирования...»

Вот мы с Вами и подошли к тому вопросу, который имеет непосредственное отношение к тематике нашей встречи. Оказывается, средства на восстановление Братского кладбища ранее были выделены, но...

Читаем письмо Главного контролера-ревизора по г. Москве от 28.10.1997 г. №10-623: «Аппарат Главного контролера-ревизора... установил невыполнение строительных работ, предусмотренных сметой по восстановлению Мемориального Братского военного кладбища в Москве — нецелевое расходование государственных средств. Материалы переданы в отдел по экономическим преступлениям службы криминальной милиции УВД САО для привлечения виновных к ответственности...».

Что же касается привлеченных к ответственности виновных, то мне до сих пор не удалось узнать. А вот то, что выделенные средства из Госбюджета для увековечения памяти наших предков — воинов, отдавших свои жизни за независимость нашей Родины, судя по сегодняшнему состоянию Братского кладбища, так и не дошли по

назначению до сих пор — это факт.

Об этом хорошо знают фактически все структуры Федеральной власти, в том числе Президент России Дмитрий Медведев и Председатель Правительства РФ Владимир Путин, будучи ранее Президентом России, вновь назначили на должность мэра Москвы Юрия Лужкова, создавшего ситуацию, о которой было сказано в моем сообщении.

Так о какой борьбе с коррупцией в стране может идти речь, когда со стороны Федеральной власти мы слышим одно, а делается фактически другое.

Кстати, касаясь памяти к предкам, я и здесь хочу напомнить слова Владимира Путина, сказанные им, будучи Президентом РФ: «...Духовное единство и объединяющие нас моральные ценности — это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность..., когда хотят в стране уважение к культурным ценностям, к памяти своих предков — каждой странице нашей и отечественной истории...»

В данном случае непонятно: «То ли Владимир Путин не придает значение сказанному им или быстро об этом забывает, т. к. данные слова готовили помощники для очередного выступления»

Но ясно только одно: «Его высказывание расходится с его деятельностью — возможно и от незнания сложившейся ситуации в стране из-за недостаточной информации, получаемой им от окружающих его чиновников».

БЮРОКРАТИЯ, КАК ОТРАЖЕНИЕ КАЧЕСТВА ОБРАЗОВАНИЯ

С. А. МАГАРИЛ

Факультет Социологии РГГУ

*Коррупцированная российская бюрократия XXI века — продукт отечественной высшей школы.
Автор статьи.*

Двукратный, в течение одного лишь XX в. крах российской государственности не позволяет с наивным благодушием относиться к политике правящей бюрократии. При этом, если в начале века страной управляли представители привилегированных групп, то в конце — выходцы из массовых слоев. Однако тождественный исторический результат объективно свидетельствует о низком качестве стратегического национально-государственного управления. Более того, периодическая повторяемость катастроф российской государственности,¹ вынуждает задуматься о при-

чинах последовательного сокращения жизненного цикла каждой следующей ее версии (См. график на рис. 1). **Распад российской государственности неизменно сопровождается огромными человеческими жертвами.**

Существование СССР ограничилось всего 74 г., и с момента его распада 17 лет уже прошло. Речь не идет о предсказании неизбежности очередного распада государства. Задача автора принципиально иная: привлечь внимание к социо-культурным и политическим механизмам, периодически порождающим катастрофы отечественной государственности, а также

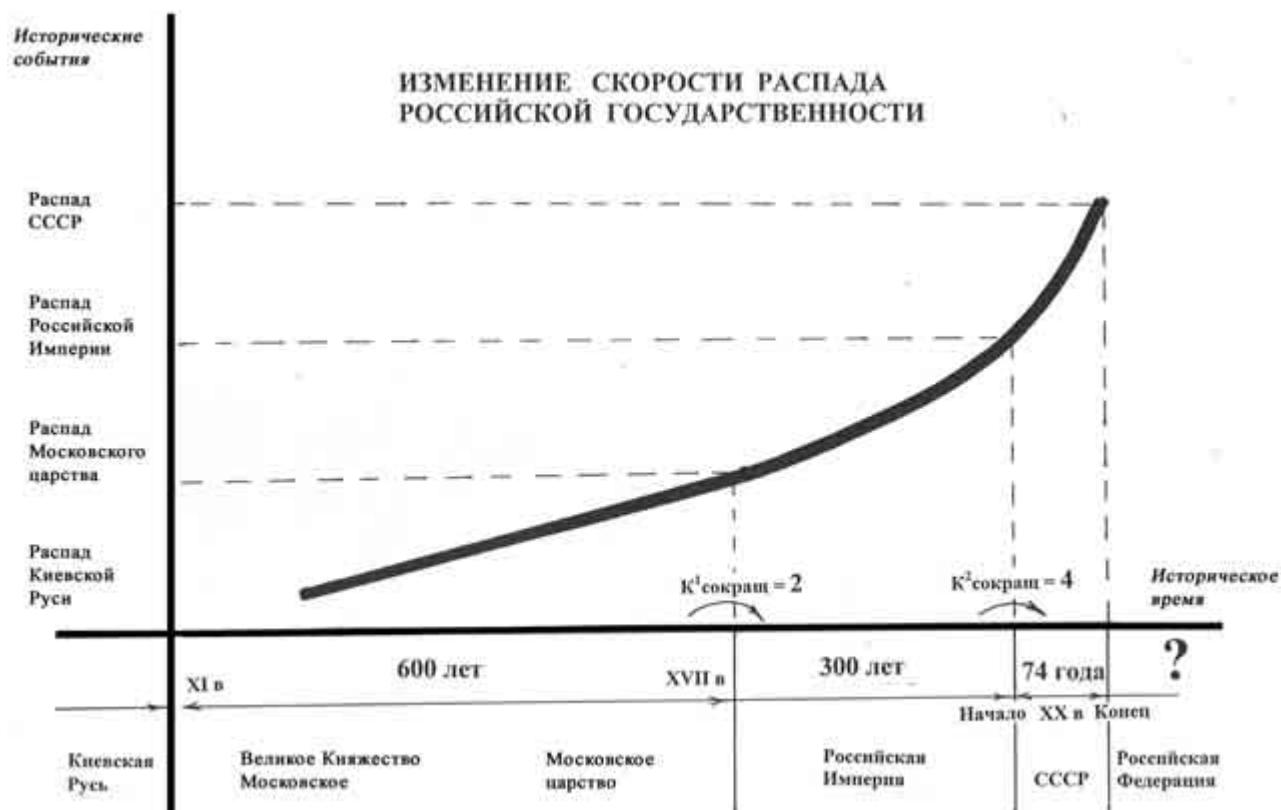


Рис. 1.

1 Ахиезер А. С. Россия: критика исторического опыта. Т. 1. От прошлого к будущему. Новосибирск, 1997.

способам блокирования, демонтажа и преобразования этих механизмов с целью повышения жизнеспособности возникшей государственной модели.

Отмеченная историческая динамика есть отражение социального качества, под которым понимается способность образующих общество социальных групп вносить вклад в его выживание, развитие, а потому и благополучие. К сожалению, анализ интегральных показателей свидетельствует: **макросоциальные стратегии основных групп современного российского общества вновь направлены на его дезорганизацию и дезинтеграцию.**

Для **бизнес-элит**, в качестве интегрального показателя социального качества принят массивный вывоз капитала из России в условиях предельной изношенности ее инфраструктуры и основных фондов.² **Массовые слои общества** характеризует критически низкий уровень взаимного межличностного доверия (всего 24%, при среднеевропейском уровне доверия 80 — 85%),³ что порождает политическую беспомощность (более 90% россиян заявляют о том, что не могут влиять на решения властей) и влечет отказ от политической ответственности за судьбу России (порядка 80% респондентов снимают с себя ответственность за происходящее в стране).⁴ **Интеллигенция России** также не продемонстрировала необходимой политической культуры и способности действовать солидарно для того, чтобы блокировать разрушительные антисоциальные реформы и навязать правящей бюрократии политику национального развития.

Правящую бюрократию характеризует масштаб коррупции, оцененный Генпрокуратурой РФ в 240 млрд долл./год, что сопоставимо с доходами федерального бюджета.⁵ Погромы и массовые беспорядки в Кондопоге летом 2006 г. продемонстрировали: мздоимство чиновников исполнительных и правоохранительных органов ведет к распаду государственной власти. **Если соотнести происшедшее в этом городке с данными прокуратуры, станет очевидно: причины событий в Кондопоге тиражируются на общенациональный уровень. И нет никаких оснований ожидать, что последствия будут иными.**

Продажность государственного аппарата и национальные интересы России несовместны. В оче-

2 Кумулятивный вывоз капитала уже на рубеже 2000 г. оценивался почти в 1 трлн долл. (Глазьев С. Ю.)

О стратегии развития российской экономики /Научный доклад. ЦЕМИ РАН, М., 2001).

3 Институциональная политология. Под ред. С. В. Патрушева. М. ИСП РАН, 2006. С. 516.

4 Патрушев С. В. Власть и народ: Обновление повседневных практик и варианты универсализации институционального порядка. М: ИСП РАН, 2003. С. 13.

5 Труд, 7.11.2006.

редной раз это наглядно зафиксировали данные общероссийского мониторинга 10 тыс. сделок по государственным закупкам 2006-2007 г. Из общей суммы в 4 трлн руб. «украден каждый четвертый рубль», т. е. «потери от воровства достигают 1 трлн руб.»⁶, что составляет порядка 40 млрд долл. **Способна ли подобная «элита» осуществлять политику национального развития?**

Социометрия фиксирует — представления россиян о должном качестве государственной власти, по существу, противоположны их же оценкам существующей российской власти. (См. график на рис. 2). Что мешает россиянам сформировать государственную власть, адекватную нашим собственным представлениям о должном?

Современная генерация отечественной бюрократии воспроизводит ее худшие исторические черты: взяточничество, казнокрадство, некомпетентность. У Ключевского читаем: к Земскому Собору 1642 г. с челобитной обратились городские дворяне 39 центральных и южных уездов. «Бельмом на глазу сидело у городского дворянства московское дьячество, разбогатевшее «неправедным мздоимством» и настроившее себе таких палат каменных, в каких прежде и великородные люди не живали».⁷ Чем не подмосковная Рублевка начала XXI в.? С течением времени мало что изменилось.

Все вышеизложенное характеризует весьма посредственное качество стратегического национально-государственного управления. Следует со всей определенностью констатировать: это закономерно, более того — неизбежно в отсутствии реальной политической конкуренции. Только конкурентный политический процесс способен обеспечить отбор лучшего человеческого материала для высших звеньев госаппарата.

Если же подлинная многопартийность заменена ее имитацией, то и Государственная Дума — лишь имитация парламента. Отсюда — соответствующее «качество» законодательства, правоприменительная практика, обслуживающая корыстно-корпоративные интересы псевдоэлит, бесконтрольность исполнительной власти и, как следствие, посредственный жизненный уровень большинства.

Фундаментальным препятствием на пути инновационно-демократической модернизации России является низкий уровень массовой политической культуры избирателей. Это их голоса, в конечном счете, и приводят во власть отнюдь не лучших представителей народа.

Одним из значимых ресурсов повышения каче-

6 Щеглов А. У России украли еще один триллион. Независимая газета. 17.10.2007.

7 Ключевский В. О. Курс русской истории, ч. 5. Гос. изд. полит. литературы. М., 1958. С. 66.



Рис. 2.

Качества власти: восприятие и представление населения. Аналитический отчет по результатам всероссийского опроса населения. Исследовательская группа ЦИРКОН, М, 2005

ства государственного управления, придания ему большего гуманизма и социальной направленности может стать активное участие женщин в политике. На примере парламентов европейских стран известно: если доля женщин-депутатов равна 20 % и более — начинают приниматься законы в интересах детей; если доля депутатов-женщин перешагивает 30% — появляется возможность принимать законы в интересах женщин, реально противостоять ущемлению их прав.

К сожалению, россиянки не отличаются высокой политической активностью и не часто выдвигают свои кандидатуры на выборах. Более того, они неохотно голосуют за женщин — кандидатов в депутаты. Изменить ситуацию могла бы широкая просветительская программа, начиная со старших классов средней школы и заканчивая университетами. И здесь основная роль принадлежит прекрасной половине российской интеллигенции.

Женщины составляют большую часть учительского корпуса и значительную часть преподавательского состава вузов. Крайне важно, чтобы они сами осваивали политическую культуру демократии и транслировали ее в подростковую и молодежную среду. Нигде и никому не удалось утвердить демократию в отсутствие необходимого множества демократически мыслящих граждан. Их воспитание — естественная задача Женщины. И разнообразные общественные женские организации могли бы стать инициаторами движения за гражданское просвещение.

Следует помнить слова выдающегося государственного деятеля России — Михаила Сперанского: «Самые благотворные усилия политических перемен нередко сопровождаемы неудачами, когда образование гражданское не подготовило к ним разум». За прошедшие 200 лет мы много преуспели в гражданском образовании?

КОРРУПЦИЯ-БОЛЕЗНЬ ОБЩЕСТВА

А. Ю. СЕМЕНОВА

Депутат Муниципального Совета Муниципального образования
Муниципального округа № 65 г. Санкт-Петербурга,
Председатель Санкт-Петербургского городского регионального отделения
ООД «Женщины во власть»

1. Прежде всего, определим как можно точнее, что такое КОРРУПЦИЯ?

По нашему мнению коррупция — это особый вид продажи государственным служащим самого ценного что есть — СОВЕСТИ и ЧЕСТИ!

Для любого государственного служащего главным является доверие к нему со стороны общества, интересы которого представляет и защищает государство. Этот государственный служащий получает от государства поручение руководить определенной областью государственных хозяйственных дел в интересах всего общества. Если такой госслужащий за взятку отдаст общественную собственность, или продаст государственный интерес заинтересованному лицу, действующему во вред обществу, то такой госслужащий фактически продал, предал, дискредитировал государство! Такой госслужащий становится врагом государства и всего общества. И если это его несколько не пугает, и он уже понимая это, продолжает продавать и предавать общество и его государство, он не достоин быть, не только государственным служащим, но и членом этого общества — гражданином этого государства!

Мы предлагаем подумать об этом: достоин ли человек, продавший свою честь и совесть вместе с государственными интересами быть гражданином этой страны. Не будет ли наиболее правильным вместе с осуждением такого предателя в уголовном порядке лишать его гражданства Российской Федерации. Пусть он, отбыв положенное наказание безо всякого снисхождения, еще заслужит своим честным трудом на благо государства и общества снова стать гражданином нашей страны.

2. Не менее опасно и попустительство коррупционерам, которое сплошь и рядом оказывают им суды. Например, выясняется, что данный высокопоставленный чиновник получил взятку и уличен в этом. А суд выносит приговор по делу: два года лишения свободы условно. А сколько чиновников, осужденных за взятку, досрочно освобождаются от наказания и даже снова пристраиваются на службу государства, где совсем недавно проштрафились. Коррупция многолика и многопланова, она проявляется не только в платежах деньгами, но и в побрякках коррупционеру. Он получает возможность приобрести за бесценок недвижимость, акции предприятия,

бесплатную поездку за рубеж. Платежи могут выполняться не самому чиновнику, а его знакомым, друзьям и родственникам. Если в государстве не научатся распознавать взятку чиновнику произведенную через подставленных лиц, коррупция будет сильнее государства!

3. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО по борьбе с КОРРУПЦИЕЙ должно быть простым и логичным. Не может быть разницы между коррупционером одиночкой и группой коррупционеров. Разница лишь в сумме денег и добытых ценностей, в методе вымогательства взятки, в наглости ее получения и сокрытия! И все они должны быть наказаны так, чтобы даже выйдя из мест лишения свободы, они до конца своей жизни испытывали тяжесть содеянного и мучительные угрызения совести. А этого можно добиться только дополнительным долго действующим наказанием, даже на свободе. ОДНО ИЗ НИХ — ЛИШЕНИЕ РОССИЙСКОГО ГРАЖДАНСТВА! ВТОРОЕ — ШТАМП В ПАСПОРТЕ, СУДИМ ЗА ПРЕДАТЕЛЬСТВО ИНТЕРЕССОВ ГОСУДАРСТВА! ТРЕТЬЕ — КОНФИСКАЦИЯ ИМУЩЕСТВА У КОРРУПЦИОНЕРА И ВСЕХ ЕГО ПОДРУЧНЫХ, ЧЕРЕЗ КОТОРЫХ ПЕРЕДАВАЛИСЬ ВЗЯТКИ! ВЫСЫЛКА ИЗ РОССИИ НАВЕЧНО! Последнее мы предлагаем применять также к ворам и бандитам, осужденным повторно, после их освобождения из заключения!

4. Бороться нам предстоит не только с коррупционерами, но и с теми, кто их покупает — ВЗЯТКОДАТЕЛЯМИ. Они также опасны, как и те, кто эти взятки получает. И покупатель — взяткодатель и продавец — взяточник, оба «враги» нашего государства с точки зрения защиты государства от скверны коррупции. Наказание взяткодателя было совершенно правильно определено в Уголовном кодексе РСФСР и тот и другой по ст. 173, 174 УК могли быть осуждены от восьми до пятнадцати лет, а второй (взяточник) в особых случаях до высшей меры наказания. И нашему государству следует защищать общество от разлагающего влияния их жестокого своекорыстия и бессовестности самым жестоким образом. Любое попустительство в этом отношении может привести не только к ограблению государства, подрыву его авторитета и мощи, но и к более серьезным негативным последствиям. Нужно чтобы каждый осознал, что благополучие, добытое преступным путем — это

БЕДА НЕ ТОЛЬКО ДЛЯ НЕГО САМОГО, НО БЕСЧЕСТИЕ И ПОЗОР ВСЕМ ЕГО РОДНЫМ И ЗНАКОМЫМ!

5. Мы хотим, чтобы люди, ставшие состоятельными, понимали, что любое богатство, которым они стали обладать, предоставлено им обществом и этим же обществом умножается. В прежней царской России многие состоятельные люди, воздавали обществу благодарность за свои успехи, строя на свои деньги больницы, храмы, дома престарелых, музеи, выделяли свои средства на благотворительные цели. И были горды тем, что с их помощью люди получили необходимые им материальные и духовные вспомоществования. Быть богатым не просто. Не всякий сможет приобрести много денег и с выгодой для себя их использовать. Но почет и уважение в обществе люди, обладающие большим состоянием, добывают тем, что становятся полезными самому обществу. Мы хотим, чтобы наши россияне, став богатыми, не забывали о своей связи со всем российским народом. **И НАРОД О НИХ НЕ ЗАБУДЕТ, ПРОСЛАВЛЯЯ ИХ ДОБРЫЕ ДЕЛА, ОКАЗЫВАЯ ПОМОЩЬ И СОДЕЙСТВИЕ ИХ РОДУ В НАШЕЙ СТРАНЕ!**

6. В заключении хочу подчеркнуть, что коррупция в нашей стране стала для некоторых людей видом бизнеса, и он основан на недопустимо низкой культуре исполнительства у некоторых большинства работников аппарата государственного управ-

ления. Мероприятия по исполнению законных требований работников. Когда заявителю отказывают в исполнении его просьбы, а потом, уже после его жалобы, спустя двух, трех месяцев удовлетворяют его просьбу и даже не считают при этом извиниться перед ним. Появились состоятельные люди, готовые заплатить любые деньги для получения от государства необходимых им материальных благ. И получают их. Но беда в том, что даже раскрыв незаконность предоставленных благ, наказав получившего взятку, оставляют взяткодателя полученную выгоду. Если мы хотим избавиться от коррупции, необходимо законом установить, что все то, что получено за взятку является украденным у государства и подлежит возврату. Тогда будет невыгодно получать права и материальную выгоду за взятку и платить взяткодателя будет не за что!

А для того, чтобы это было действенным, я считаю, нужно создать специальный Общественный Комитет Контроля по сделкам, материалы проверок этого Комитета должны стать основой для возбуждения уголовного дела по факту коррупции. Мы поддерживаем инициативы Президента, желаем, чтобы все его предложения были использованы в новом законодательстве по борьбе с коррупцией. Но, чтобы по настоящему действовал закон, нужна активная поддержка всего российского народа. Без этого коррупция будет непобедима!

ОБЩЕСТВЕННОЕ РАССЛЕДОВАНИЕ — ДЕЙСТВЕННЫЙ МЕХАНИЗМ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

А. Б. СТОЛБУНОВ

Председатель Правления Межрегиональной Общественной организации содействия защите гражданских прав «Справедливость», адвокат

Введение

Актуальность и востребованность таких понятий как «общественный контроль» и «общественное расследование» появились в последнее время в связи с развитием курса на противодействие коррупции, принятым Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым.

Общественное расследование — это проведение информационно-аналитической работы по сбору и документированию сведений об общественно значимых фактах, силами институтов гражданского общества, в рамках действующего законодательства.

Фактически, «общественное расследование» представляет собой разновидность общественно-го контроля. В применении к проблеме противодействия коррупции определение выглядит так — проведение информационно-аналитической работы по сбору и документированию сведений о фактах коррупции, силами институтов гражданского общества, в рамках действующего законодательства.

О проблеме коррупции, ее разрушительном влиянии на общество и государство, сказано и написано много, и, вероятно, накопилась критическая масса этого явления. В результате, антикоррупционные мероприятия 2008 года привели к появлению двух основополагающих документов — Указ президента РФ от 19 мая 2008 г. и Национальный план по противодействию коррупции.

Указ Президента

19 мая 2008 года Президент Дмитрий Медведев издает Указ №815 «О мерах по противодействию коррупции», в котором уделено особое внимание институтам гражданского общества:

— «Совет (при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции — прим. Автора) для решения возложенных на него основных задач...приглашает на свои заседания представителей органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и **общественных объединений**»;

— «Установить, что...Президиум Совета...создаст рабочие группы (комиссии) по отдельным вопросам из числа членов Совета, а также из числа иных представителей государственных органов, предста-

вителей **общественных объединений и организаций**, экспертов, ученых и специалистов»;

— «Установить, что председатель президиума Совета... организует обеспечение деятельности Совета, решает организационные и иные вопросы, связанные с привлечением для осуществления информационно-аналитических и экспертных работ **представителей общественных объединений**, научных и иных организаций, а также ученых и специалистов».

Появление Указа, его содержание наглядно демонстрирует два основополагающих факта: понимание первых лиц государства опасности коррупции и необходимость участия в антикоррупционных мероприятиях всего общества и его институтов.

Национальный план

Принятый, в соответствии с Указом, в 2008 году «Национальный план по борьбе с коррупцией» содержит следующие тезисы:

— коррупция, является неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства;

— серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов;

— препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики;

— вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам;

— создаёт негативный имидж России на международной арене;

— правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В контексте заявленной темы нас интересуют несколько основных положений Плана, имеющие непосредственное отношение к институтам гражданского общества:

— «Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О противодействии коррупции», предусматривающего, в частности:

а) определение понятий «коррупция» — как социально-юридического явления, «коррупционное

правонарушение» — как отдельного проявления коррупции, влекущего за собой дисциплинарную, административную, уголовную или иную ответственность, и «противодействие коррупции» — как скоординированной деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, муниципальных образований, институтов гражданского общества, организаций и физических лиц по предупреждению коррупции, уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и минимизации и (или) ликвидации их последствий);

— «развитие института общественного и парламентского контроля за соблюдением антикоррупционного законодательства Российской Федерации»;

— «Подготовка и внесение в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов о внесении в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

...обеспечения прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей юрисдикции».

— «Реализация системы мер, направленных на совершенствование функционирования государственного аппарата и включающих в себя:

...реализацию прав граждан на получение достоверной информации, повышение независимости средств массовой информации;

...создание системы контроля деятельности государственных и муниципальных служащих со стороны институтов гражданского общества;

...выработку оптимальной системы взаимодействия институтов гражданского общества и средств массовой информации с государственными органами, исключающей возможность неправомерного вмешательства в деятельность государственных служащих».

— «Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана:

...на основе обсуждения с представителями различных общественных объединений подготовить и до 1 февраля 2009 г. внести в установленном порядке предложения...

...на расширение общественного контроля за использованием средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов».

Анализ действующего законодательства

Особое внимание следует обратить на анализ действующего законодательства, позволяющего уже сегодня осуществлять общественный контроль и расследование. Вот лишь несколько примеров:

— Федеральный Конституционный закон №1-ФКЗ от 26.02.1997 г. (ред. от 16.10.2006 г.) «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации».

«Статья 15. Уполномоченный рассматривает жалобы граждан Российской Федерации и находящихся на территории Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства (далее — заявители)».

Статья 21. При наличии информации о массовых или грубых нарушениях прав и свобод граждан либо в случаях, имеющих особое общественное значение или связанных с необходимостью защиты интересов лиц, не способных самостоятельно использовать правовые средства защиты, Уполномоченный вправе принять по собственной инициативе соответствующие меры в пределах своей компетенции.

Статья 34. 1. Должностные лица бесплатно и беспрепятственно обязаны предоставлять Уполномоченному запрошенные материалы и документы, иную информацию, необходимую для осуществления его полномочий.

2. Запрошенные материалы и документы и иная информация должны быть направлены Уполномоченному не позднее 15 дней со дня получения запроса, если в самом запросе не установлен иной срок.

Статья 35. Государственный орган, орган местного самоуправления или должностное лицо, получившие заключение Уполномоченного, содержащее его рекомендации, обязаны в месячный срок рассмотреть их и о принятых мерах в письменной форме сообщить Уполномоченному».

— Закон «О средствах массовой информации» №2124-1 от 27.12.1991 г. (в ред. 24.07.2007 г. №211-ФЗ)

Статья 38. «Граждане имеют право на оперативное получение через средства массовой информации достоверных сведений о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц.

Государственные органы и организации, общественные объединения, их должностные лица предоставляют сведения о своей деятельности средствами массовой информации по запросам редакций, а также путем проведения пресс-конференций, рассылки справочных и статистических материалов и в иных формах»;

Статья 39. «Редакция имеет право запрашивать информацию о деятельности государственных органов и организаций, общественных объединений, их должностных лиц. Запрос информации возможен как в устной, так и в письменной форме. Запрашиваемую информацию обязаны предоставлять руководители указанных органов, организаций и объединений, их заместители, работники пресс-служб либо другие уполномоченные лица в пределах их компетенции»;

Статья 47. «Журналист имеет право:

1) искать, запрашивать, получать и распространять информацию...

8) проверять достоверность сообщаемой ему информации»;

— Федеральный закон №63-ФЗ от 31.05.2002 «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации» (в ред. 24.07.2007 г., от 03.12.2007 г.)

Ст. 6, ч. 3 «3. Адвокат вправе:

1) собирать сведения, необходимые для оказания юридической помощи, в том числе запрашивать справки, характеристики и иные документы от органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также общественных объединений и иных организаций. Указанные органы и организации в порядке, установленном законодательством, обязаны выдать адвокату запрошенные им документы или их заверенные копии не позднее, чем в месячный срок со дня получения запроса адвоката;

(пп. 1 в ред. Федерального закона от 20.12.2004 №163-ФЗ)

2) опрашивать с их согласия лиц, предположительно владеющих информацией, относящейся к делу, по которому адвокат оказывает юридическую помощь»;

3) собирать и представлять предметы и документы, которые могут быть признаны вещественными и иными доказательствами, в порядке, установленном законодательством Российской Федерации;

4) привлекать на договорной основе специалистов для разъяснения вопросов, связанных с оказанием юридической помощи»;

— Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», №2487-1 от 11 марта 1992 года (в ред. 24.07.2007 г.)

«Статья 3. Виды частной детективной и охранной деятельности Частная детективная и охранный деятельность осуществляется для сыска и охраны.

В целях сыска разрешается предоставление следующих видов услуг:

1) сбор сведений по гражданским делам на договорной основе с участниками процесса;

2) изучение рынка, сбор информации для деловых переговоров, выявление некредитоспособных или ненадежных деловых партнеров;...

...7) сбор сведений по уголовным делам на договорной основе с участниками процесса. В течение суток с момента заключения контракта с клиентом на сбор таких сведений частный детектив обязан письменно уведомить об этом лицо, производящее дознание, следователя или суд, в чьем производстве находится уголовное дело.

(в ред. Федерального закона от 24.07.2007 N 214-ФЗ)».

— Федеральный закон №62-ФЗ от 19.05.1995 г. (в ред. 02.02.2006 г.) «Об общественных объединениях».

Статья 27. «Права общественного объединения. Для осуществления уставных целей общественное объединение, являющееся юридическим лицом, имеет право: (в ред. Федерального закона от 25.07.2002 N 112-ФЗ):

— свободно распространять информацию о своей деятельности;

— участвовать в выработке решений органов государственной власти и органов местного самоуправления в порядке и объеме, предусмотренными настоящим Федеральным законом и другими законами;

— проводить собрания, митинги, демонстрации, шествия и пикетирование;

— учреждать средства массовой информации и осуществлять издательскую деятельность;

— представлять и защищать свои права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах государственной власти, органах местного самоуправления и общественных объединениях;

— осуществлять в полном объеме полномочия, предусмотренные законами об общественных объединениях;

— выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в органы государственной власти;

— участвовать в выборах и референдумах в порядке, установленном законодательством Российской Федерации».

Общественно-правовая технология

Даже краткий обзор действующего законодательства Российской Федерации позволяет увидеть и понять, что имеются все возможности для проведения таких мероприятий, как общественный контроль и общественное расследование. Для наиболее эффективного и успешного внедрения в обществе обсуждаемых понятий необходима разработка реально действующей общественной технологии. Основой такой технологии, по нашему мнению, станет использование принципов общественно-правового подхода. Общественно-правовой подход предполагает использование юридической (правовой) экспертизы общественно-значимого факта, его обсуждение и последующее опубликование в информационном пространстве (СМИ, дискуссионные клубы, публичные, в т. ч. массовые мероприятия). Обязательным условием применения такого подхода является последующее закрепление обнаруженных и обнародованных фактов, путем передачи обработанных информационных материалов в адрес уполномочен-

ных государственных органов. В целях противодействия коррупции, например, может использоваться и альтернативный способ: проверенная и прошедшая правовую экспертизу информация о коррупционном явлении может передаваться компетентным органам и до опубликования, однако органы должны быть уведомлены о неизбежности последующего обнародования факта. Данный подход позволяет, с одной стороны, не допустить предупреждения правонарушителей и истребления доказательств, а, с другой стороны, не позволит коррумпировать правоохранительные структуры.

Пример работы по предложенной технологии в антикоррупционных мероприятиях выглядит так:

- получение первичных сведений о совершенном или длящемся коррупционном явлении;
- проверка источника информации, выявление других сведений, с теми же участниками или (и) в той же сфере общественных отношений;
- анализ полученных сведений, их классификация, сбор дополнительной, сопутствующей информации;
- формирование общей картины коррупционного явления, выявление повторяющихся, системных моментов, выявление взаимосвязей между участниками явления, аффилированных структур, возможных пособников.

— юридическая экспертиза полученной картины, с анализом доказательной базы, выбор способа дальнейшего действия, его дальнейшее общественное и информационное сопровождение.

Как показывает практика, основных способов дальнейшего действия два:

1. Обнародование доказанных и проверенных фактов коррупции. Передача собранных материалов компетентным органам, дальнейший сбор материалов, и их использование.
2. Передача собранных материалов компетентным органам, уведомление последних о неотвратимости их дальнейшего обнародования. Такой способ применяется в случае возникновения рисков помех осуществлению дальнейших оперативно-розыскных мероприятий.

Заключение

Основой эффективной работы по выявлению и документированию фактов коррупции является еже-

дневная, рутинная работа заинтересованных представителей общественности, при профессиональной поддержке юридического сообщества.

Разработка и внедрение технологий «общественного расследования», с применением современных информационных систем, обменом опытом между представителями профессиональных сообществ и общественных организаций — наша текущая задача.

Основной проблемой, как это обычно бывает, является отсутствие у институтов гражданского общества достаточной материально-технической базы. На наш взгляд эту проблему можно решить путем введения в действующее законодательство норм, предусматривающих денежное вознаграждение со стороны федерального бюджета за выявление хищений государственного имущества, использования незаконных финансово-экономических схем и пр. Такое вознаграждение, как в адрес институтов гражданского общества, так и правоохранительных органов позволит мотивировать участников процесса к противодействию коррупции, повышать технические возможности, привлекать профессиональные кадры, привлекать новых сторонников. Подробные инициативы по данному вопросу мы представим на суд общественности уже в этом году.

На сегодняшний день можно выделить два основных момента, связанных с внесением дополнений в действующее законодательство:

Введение в законодательное поле понятий «общественный контроль» и «общественное расследование».

Законодательное обеспечение возможности получения общественными объединениями денежного вознаграждения со стороны государственного бюджета, бюджетов субъектов федерации за результативное общественное расследование, способствовавшее пресечению хищений государственного имущества или выявлению незаконных финансово-экономических схем.

Члены Межрегиональной общественной организации содействия защите гражданских прав «Справедливость», Общероссийской общественной организации «Общенациональный правозащитный союз «Человек и Закон» готовы принять участие в обсуждении представленных законопроектов, а также других антикоррупционных законопроектов.

СОСТОЯНИЕ, ФАКТОРЫ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ

А.Н. АНДРЕЕВ

член Международной Ассоциации писателей

Уважаемые товарищи! Послание Президента РФ, с которым он обратился к нации 5 ноября освобождает нас от подробных риторических повествований. «... периодически кошмарит бизнес, ... берёт под контроль СМИ, ... вмешивается в избирательный процесс, ... давит на суды, ... В результате госаппарат у нас — это самый большой работодатель, самый активный издатель, самый лучший продюсер, сам себе суд, сам себе партия, сам себе, в конечном счёте, народ. Такая система абсолютно не эффективна и создаёт только одно — коррупцию», — сказал Президент РФ.

Что от чего зависит, вот тема моего выступления. Взглянем на заголовки одной из газет, издаваемой в районе, Московским Областным Общественным движением «Согласие и Правда»:

От 22 ноября 2007 года — «Как свиньи Клинчан съели»;

От 29 мая — «Война коррупции»;

От 17 июля — «Президент Медведев в Клину»;

От 19 августа — «Пойман с поличным»;

От 28 августа — «О суде совести»;

От 18 сентября — «Жизнь удалась»;

От 9 октября — «Коррупция», о том, как в Клину, отключили просмотр «Момент истины» А. Караулова про чиновников Клинского района 6 октября;

От 18 октября — «Точечная бомбёжка по жителям Клина»;

От 27 октября — «Впервые в мире»;

От 6 ноября — «Кто «крышует» начальника УВД Молодовского»;

От 13 ноября 2008г. «Оплатой за жильё, клинчане заплатят за долги администрации»;

Как заявил главный редактор газеты П. Липатов, все издаваемые экземпляры газеты постоянно отправляются в адрес «Общественной палаты» при Государственной Думе РФ. Есть они и в Интернете.

В этих материалах красной нитью проходит одна тема — коррупция, которая поразила все звенья структур власти города Клин и района. В нашем районе, если верить этим материалам, коррупция расцветает. Это про наш район сказано Президентом то, о чём я сказал в начале. Создан общественный Совет из «своих» и комиссия по борьбе с коррупцией не из «чужих». У Председателя исполкома в 1998 году было 2 заместителя, у главы теперь более 10, они и формируют все комиссии.

И что же? Даже наши чиновники откровенно говорят, в генпрокуратуру, областную прокуратуру, районную прокуратуру все материалы поступают, но они не реагируют. Если это всё клевета, в тюрьму должен сесть клеветник, но нет вообще никакой реакции. Думаю это основной признак коррупции — круговая порука. «Ворон ворону глаз не выколет», всё схвачено!

Излагая меры по борьбе с коррупцией Президент РФ сказал: «Сейчас уже вносятся изменения в законы, регулирующие деятельность сотрудников таможи и органов внутренних дел, прокуратуры и Федеральной службы безопасности, судей и служащих аппаратов судов, органов госвласти, муниципальных органов...». Но вот интересно, будет ли ликвидировано в этих изменениях главное, что порождает коррупцию? Назначили в район прокурора или сотрудника, им жить надо, куда они идут просить жильё, куда идёт военком, который отвечает за призыв, начальник ФСБ, председатель суда, начальник по борьбе с наркотиками, начальник налоговой инспекции, начальник УВД, ростехнадзор, руководитель судебных приставов и т. д. — все представители Закона и правопорядка — они идут к главному чиновнику, и попадают к нему в зависимость. «Дам, если будешь работать по понятиям и не дам, если ты такой законник!». Ну а раз представители закона и правопорядка выглядывают из кармана главного коррупционера, то и всё остальное объяснимо. **Что нужно срочно,** — с приказом о назначении, должно быть предписано главному чиновнику в обязательном порядке, под страхом уголовной ответственности, выделение жилья, места для работы жене, место в детсаду или школе детям. Под это назначение район должен сразу получить деньги по рыночной стоимости жилья, машины, если положена, по должности и т. д. Всё это должно быть заложено в Закон, тогда вновь назначенный будет действительно независимым, иначе, всё останется на словах.

Последствия коррупции, это когда чиновникам занятым собственным обогащением нет дела до того, что творится вокруг!:

Дети, у России нет будущего, если будем продолжать упускать детей:

Здоровье — здоровье — более 50% рождаются больными, в армию годны к военной службе менее

30%.; (идет целенаправленное уничтожение нации, через уничтожение молодежи, уже 700 тысяч детей сироты, смертность давно превышает рождаемость, всё большее количество медицинских услуг, становится платными, и это при том, что нам Конституцией РФ гарантировано бесплатное медицинское обслуживание.):

а) пропаганда курения, откуда это пришло, дети и подростки, взрослые юноши и девушки, хотят быстрее показать себя взрослыми? Из дня в день детям не объясняют, что быть взрослым значит отвечать за свои действия. Но ведь об этом нужно постоянно говорить. Нет, школы, СМИ, родители, общество — государство — как бы все в стороне!

Взгляните на показатели заболеваемости курящих, на показатели смертности, на показатели здоровья детей у курящих родителей. Все герои фильмов курят как паровозы. Говорят, 1 минута на ТВ стоит 10000 долларов. Да кто же оплачивает растление нашего общества? Кто оплачивает «Дом 2», боевики, блокбастеры, которые подробно учат, как убивать, видеоклипы прыгающих обнажённых певиц? Кто поставит этот вопрос и перейдёт в наступление?

И вообще, по материалам, которые мы видим, не трудно догадаться — телевидение обслуживает и работает на 1%, ну максимум, на 10% жителей страны, нет у остальных ни иномарок, ни элитных квартир, и цветных телевизоров. А по сериалам, кажется, когда девушки садятся в иномарки, юноши приглашают в рестораны и кафе, все перезваниваются, никто не работает — это и есть сегодняшняя Россия.

Новости или Вести, это о том, кто сгорел, утонул, кого убили, для разнообразия о платьях Мерлин Монро, конкурсе на лучшие ягоды или о звёздной пыли. Кто за эту галиматью платит? Пусть отъедут от Останкино на 30-100 км. И станет ясно, чем живёт Россия, Или за это не заплатят?. **Необходимо** обязать телеканалы, под страхом отзыва лицензии в течении дня передач говорить гражданам о пагубности происходящего. Хватит помогать Западу заниматься уничтожением России.

Кто пользуется пригородными электричками, должен видеть постоянно, что происходит, когда идут контролёры — 50 и более % граждан встают и идут в сторону от контролёров, в основном молодёжь, студенты. Что это государству не известно? Что трудно понять, что идет процесс обучения обманывать, никто не осуждает, вот они растут новые коррупционеры. А если вместе со стипендией выдавать месячные проездные? Молодым людям не пришлось бы ловчить, бегать, приучаться обманывать. Приняли на работу — работодатель обязан, если требуется ежемесячно выдавать проездной, тогда и рабочие не будут обманами заниматься. А контролёры, получив 10 — 20 рублей, кладут не краснея их в кар-

ман и идут дальше. Что и это государству не известно? Или это и есть создание среднего класса?

Нулевые балансы частных предпринимателей — особый разговор или разрешённое воровство, тысячи предпринимателей платят налогов меньше одного предприятия потребкооперации. Может по этому их и «кошмарят» наши бюрократы, напоминая, что надо делиться.

б) Всё шире молодёжь охватывает наркомания, у тех, кто принимает наркотики, нет будущего, нет его и у детей, если наркоманы станут родителями. 50% детей рождаются больными, или уже больше!

в) зачем девушки должны быть сексуальными, гламурными, прикольными, продвинутыми? Обнажённые спины и животы девушек и молодых женщин это больные почки, больные придатки, больная печень, больные дети (потомство), преждевременная смерть. Кто из взрослых, СМИ, ТВ будет бить тревогу? Или они вместе выполняют заказ по растлению молодёжи? В растление всё больше участвует Интернет. Теперь Запад всё настойчивее проталкивает Россию на очередную «ступень» демократического, свободного общества — нам нужно, чтобы доказать, что мы демократическая страна, разрешить однополые браки, гей парады, открыть публичные дома, чтобы узаконить проституцию. **Необходимо** обязать телеканалы, под страхом отзыва лицензии в течении дня передач говорить гражданам о пагубности происходящего. Хватит помогать Западу заниматься уничтожением России.

г) Спиртные напитки и пиво — объём продаж по пиву уже вышел на 330,2 миллиарда рублей в год, что выгода и прибыль — это всё, а здоровье нации ничто? Пусть оно губит молодёжь и дальше?

д) С чьего согласия здоровой части населения навязывают мнения больных? В живописи мазню авангардистов, в литературе мистику о Гарри Поттере, в искусстве скрипы и визги, а на эстраде прыганье под фанеру, кто заказывает и оплачивает эту тарбарщину? Настоящее искусство, это величайшее проявление любви к человеку, природе, животному миру, оно и воспитывает настоящих патриотов России. Зачем нам и детям уроды в мультипликации, ведь как прекрасны люди, птицы, животные созданные богом, их рисуйте! Где здоровый образ жизни, привитие любви к труду, к семейному очагу, к воспитанию детей? Зачем нам мыльная опера «Женщина без прошлого», и другие? Зачем нам боевики, это что, всё по плану Даллеса, разложить Россию изнутри, пусть она побеждает и разрушает сама себя! **Необходимо** обязать телеканалы, под страхом отзыва лицензии в течении дня передач говорить гражданам о пагубности происходящего. Хватит помогать Западу заниматься уничтожением России.

Физическое воспитание. В районе десятки тысяч детей и подростков. Физическое воспитание в шко-

лах, вузах, в спорт школах, ледовых дворцах, сколько охвачено, если платные, то кому это доступно, и что с остальными?

Духовное и культурное воспитание. Почему столько бездомных — в России, растление всеми СМИ, особенно ТВ, я специально повторяюсь;

— отдых — дети болтаются на улице если родители без средств, а таких более 70%;

— ответственность, родителей, школ, СМИ, (дети курят, пьют, колются, «балдеют» нюхая клей, оттопыриваются), всё навязывается СМИ. Преступность среди подростков растёт. **Необходимо** обязать телеканалы, под страхом отзыва лицензии в течении дня передач говорить гражданам о пагубности происходящего. Хватит помогать Западу заниматься уничтожением России.

В чём крепость духа молодёжи сегодня? Кто смелит у руля тех, кто стоит и руководит сейчас? В СМИ и на ТВ мы видим навязывание праздного образа жизни, все определяют деньги, киллер — «герой нашего времени», насилие, грабежи, убийства, катастрофы. Женщина как товар, вот что мы видим на экранах. Мода взятая в публичных домах, чтобы как можно больше обнажить девушек и женщин — значит дороже её продать, это что воспитывает материнство? Или все наши дочери обречены и их готовят для панели? А юноши — работать не хочу, учиться не хочу, служить в армии не хочу, быть отцом и работая растить новых граждан обществу тоже не хочу. В СМИ главное рейтинг, — что пошло, то и пошло (Л. Н. Толстой), на духовное и нравственное воспитание нации можно и наплевать, это рейтинг не повысит. В России мы любим посидеть в хорошей компании за столом. Что петь? Одна «попса». Вспомните песни, созданные после 1993 года, под них прыгают исполнители и до одурения скачут слушатели. Петь нечего. Идет зомбирование тех, кто скачет, а это в основном молодёжь! Почему «Катюшу» и «Подмосковные вечера» поют во всем мире, мы почему помним и поём сотни других песен созданных сердцем талантливых поэтов и композиторов? Помним и поём потому, что они стали народными. А что стало народным после 1993 года?

Нравственное воспитание, уже 3 миллиона пар живёт в гражданском браке, (гражданский брак — раньше это было сожителство, но демократы всё время придумывают дымовые завесы в условиях которых легче растлеть людей, разрушать Россию). А ведь это выброшенные дети в мусорных баках, отказ

от детей, не подготовленность девушек быть матерью, а юношей быть отцом и нести ответственность перед женщиной, если близость с ней завершилась беременностью.

Нужны ли сегодня личности подобные Стаханову, Громовой Ульяне, Олегу Кошевому, Зое и Александру Космодемьянским, Александру Матросову. Надо ли их искать среди молодёжи, и на их примерах учить будущих командиров производства, защитников Отечества, отцов и матерей, честно выполняющих свой гражданский долг. Или пусть растут такими как Ксюша Собчак, киллеры, как героини нашего времени, как представители ночных «бомондов» — их ведь подают нам как «золотую молодёжь», это им не жаль потратить за неделю миллионы долларов, что им до тех, кто в это время думает как найти деньги на хлеб и чай! Растление превратилось в масштабную борьбу с народом, по его уничтожению, что это следствие демократии или безнаказанности? Ну и как в этих условиях бороться с коррупцией? Не думаете ли вы, что через десятки лет и бороться будет некому. И вообще, где мы живём? В Америке или в России? Почему по телеканалам, радио, в газетах и журналах такое изобилие американского и Западного? В Америке что, столько же нашего Российского? Нет! Некоторые закричат, что опять «железный занавес», нет, необходимо просто разобраться, на кого кто работает, если на интересы России, меняй формат, если на Запад, кто платит, и почему безнаказанно. **Необходимо** обязать телеканалы, под страхом отзыва лицензии в течении дня передач говорить гражданам о пагубности происходящего. Хватит помогать Западу заниматься разложением и уничтожением России изнутри.

Я обращаюсь к представителям Общероссийского общественного движения за равноправное участие женщин в управлении обществом — срочно, через все структуры власти бейте в набад, добивайтесь спасения детей, в первую очередь девушек. В народе говорят, пока женщины России здоровы и живут — Россия не пропала!

Считается, что ветераны должны выступать в школах, вспоминать, как они воевали. Но мы можем и хотим участвовать в спасении нации, в борьбе с коррупцией. Поставьте перед Правительством так вопрос, чтобы миллионы ветеранов пришли в СМИ, на каналы телевидения и сказали своё веское слово. Не позволим растлеть нашу молодёжь, разрушать Россию изнутри!

БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ КАК ОБЪЕКТ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

В. В. АГАДЖАНОВ

Старший научный сотрудник Волго-Вятской академии госслужбы,
г. Нижний Новгород

В 2008 г. в России был зафиксирован самый высокий уровень коррумпированности¹ в госсекторе за последние 8 лет (*Transparency International*) притом, что за все время постсоветских демократических реформ в России так и не было принято антикоррупционное законодательство. Однако в настоящее время интенсивность законотворческой работы на этом направлении резко повысилась (в Государственную Думу внесен пакет законов из 4 законопроектов, поправки в Закон о Правительстве РФ и 2 закона, вносящие изменения и поправки в 25 федеральных законов). В этой связи определенный интерес представляет зарубежный опыт соответствующего законодательства, для чего в данной статье рассмотрены особенности законодательной регламентации борьбы с коррупцией в Республике Грузия. К основному нормативному правовому акту, регламентирующему антикоррупционную деятельность, относится Закон Грузии «Об интересах, несовместимых с публичной службой, и о коррупции» от 17 октября 1997 г. №982-IS (далее — Закон, частично вступил в силу 3 ноября 1997 г., в полном объеме — с 1 января 1998 г.)². Об актуальности данного Закона и постоянной работе по его усовершенствованию косвенно говорит тот факт, что с 1 января 1998 г. изменения и дополнения в него вносились законодателем 22 раза (последнее — 29 февраля 2008 г.).

Данный Закон Состоит из 7 Глав и 22 статей притом, что 6-я и 7-я Главы определяют положения переходного периода и заключительные положения (порядок вступления Закона в силу) соответственно, а остальные описывают его нормы.

1-я глава содержит общие положения, к которым законодатель, в частности, относит основные принципы и основы правовой регламентации предупреждения, выявления и пресечения несовместимости интересов конкретного должностного лица с пу-

бличной службой (включает не только государственную службу, но и службу в коллегиальных совещательных органах, в том числе и на безвозмездной основе) и коррупции, а также ответственность должностных лиц, совершивших коррупционные правонарушения (статья 1).

Статья 2 содержит исчерпывающий перечень должностных и приравненных к ним лиц, могущих быть субъектом соответствующего правонарушения, в него включаются как избираемые должностные лица, так и назначаемые, осуществляющих свою служебную деятельность как на возмездной, так и на безвозмездной основе — всего 23 вида должностей.

Статьи 3-5 содержат основные определения, используемые в Законе:

– «коррупция на публичной службе» — извлечение должностным лицом с использованием возможностей должностного положения (или возможностей, с ним связанных) запрещенного законом материальной или иной выгоды, а также передача ему данной выгоды, или ее прием и узаконивание содействия;

– «коррупционное правонарушение» — деяние, содержащее признаки коррупции, и за которые законом предусмотрена дисциплинарная, административная или уголовная ответственность;

– «интересы, несовместимые с публичной службой» — противоречие между материальными и иными личными интересами должностного лица и интересами государственной (иной) службы;

– «член семьи» — супруг (супруга) должностного лица, его несовершеннолетние дети (родные или усыновленные), а также иные лица, постоянно с ним проживающие;

– «ближайший родственник» — член семьи должностного лица, его прямые родственники по восходящей и нисходящей линии, усыновленные дети, брат и сестра, усыновленные дети родителей и детей должностного лица;

– «подарок» — безвозмездная или льготная передача любой собственности должностному лицу или его освобождение от материальных обязательств перед кем бы то ни было, а также его льготное обслуживание притом, что оказание подобных услуг иным лицам требует больших материальных расходов с их стороны.

Особо оговаривается, что подарок, переданный в дар должностному лицу его ближайшим родствен-

1 Коррупция — использование должностными лицами доверенных им прав и властных возможностей в целях личного обогащения, а к наиболее типичным ее проявлениям относит подкуп, взяточничество, протекционизм // См.: Политология: Энциклопедический словарь. — М.: Моск. коммерч. ун-т, 1993. — С. 147; Максимов С. В. Коррупция. Закон. Ответственность. — М.: «ЮрИнфоР», 2000. — С. 9.

2 Интернет-ресурс // sajaro.samsaxuris.interesTa.SeuTavseblobisa.da.korufciis.Sesaxeб (на груз. яз.) // <http://www.parliament.ge>.

ником, а также передача в дар должностному лицу другими лицами печатных изданий (кроме печатных изданий, представляющих историческую или библиографическую ценность) не подлежит ограничению.

Следует признать, что определенные лазейки законодатель все-таки оставил — любые гранты, предоставляемые должностному лицу государством (в том числе иностранным) или международной организацией, а также стипендии, награды, премии и т. п. подарком (в соответствии с данным Законом) не считаются (пункт (b) статьи 5).

2-я Глава содержит описание тех ограничений деятельности должностного лица, которые попадают под юрисдикцию данного Закона.

Так, должностное лицо не вправе использовать свое служебное положение или связанные с ним возможности в ущерб интересам публичной службы, или для решения тех вопросов, которые непосредственно не предусмотрены полномочиями его публичной службы (статья 7). Должностное лицо не вправе разглашать или использовать не в служебных целях сведения, составляющие служебную тайну, а также другую конфиденциальную информацию, распространение которой ограничено действующим законодательством, и которое стало известно ему в связи с исполнением им своих служебных обязанностей (статья 8).

Статья 9 регламентирует особенности материальной компенсации должностным лицам. Так, во-первых, должностное лицо, которое вследствие своей публичной службы обязано безвозмездно исполнять обязанности или принимать решения, не вправе принимать или требовать возмещения — в виде материальной или иной выгоды. Во-вторых, должностное лицо, которое вследствие своей публичной службы обязано исполнять обязанности или принимать решения на возмездной основе, установленной официальным порядком, не вправе для того принимать или требовать возмещения в большем размере. В-третьих, должностное лицо не вправе принимать какое-либо возмещение за опубликование информации, подготовленной или добытой государственным учреждением, или подготовленные на основе этой информации любые материалы (оговаривается, что данные ограничения не действуют в том случае, если информация изначально предназначена для публичного использования, и ее получение, возможно, любым заинтересованным лицом).

Должностное лицо не вправе предоставлять материальные преимущества тому государственному учреждению, к которому относится замещаемая им должность, а также не вправе предоставлять материальные преимущества своим ближайшим родственникам или их представителям (статья 10).

Должностное лицо, входящее в состав коллегиального органа, в случае принятия решения, в кото-

ром у него имеется материальный или иной личный интерес, обязано уведомить об этом других членов коллегиального органа (или своего непосредственного руководителя), и не принимать участия в решении данного вопроса. Должностное лицо, которое обязано принимать единоличные решения, в котором у него имеется материальный или иной личный интерес, обязано заявить о своем самоотводе и в этой связи письменно уведомить своего непосредственного руководителя (руководящий орган), который или самостоятельно принимает соответствующее решение, или перепоручает его исполнение другому должностному лицу. В последнем случае должностное лицо вправе принимать соответствующие решения лишь в случае письменного разрешения своего непосредственного руководителя (руководящего органа), что должно быть оговорено в соответствующем решении (статья 11).

Статья 12 регламентирует получение подарков должностными лицами. Так, должностное лицо, член его семьи вправе принимать подарок, если в течение года общая сумма принятых им подарков не превышает двадцатикратного прожиточного минимума. Должностное лицо, член его семьи не вправе принимать подарок от иностранного государства, международных организаций и их представителей, кроме памятных знаков, сувениров и т. п. во время проведения протокольных и иных официальных мероприятий; в этом случае стоимость подарка не должна превышать половины прожиточного минимума. Должностное лицо, его близкий родственник при получении подарка, который он не вправе получать, в течение 72 часов обязан или вернуть его дарителю, или сдать в учреждение государственного казначейства. Если для определения стоимости подарка требуется специальная оценка, она осуществляется по приближительной его рыночной стоимости.

3-я глава содержит описание служебного несоответствия (статья 13).

Так, должностное лицо не вправе исполнять на возмездной основе какие-либо работы, кроме научной, педагогической и творческой деятельности, или занимать какие-либо должности в каких-либо государственных учреждениях, или исполнять на возмездной основе работы, или занимать какие-либо должности в организациях или учреждениях иностранных государств (пункт 3). Должностное лицо, член его семьи не вправе занимать какую-либо должность или исполнять какие-либо функции в организациях, зарегистрированных в Грузии, чья деятельность подлежит контролю данного должностного лица или составляет его служебные полномочия (пункт 4). Должностное лицо не вправе занимать какую-либо должность в каком-либо учреждении (пункт 5). Должностное лицо, член его семьи не вправе владеть акциями или долей уставного капитала в тех учреждениях, чья

деятельность подлежит контролю данного должностного лица или составляет его служебные полномочия (пункт 6). Должностное лицо не вправе быть представителем или доверенным какого-либо физического или юридического лица, или производить представительство или защиту в делах об уголовных, гражданских или административных правонарушениях, как в пользу, так и против каких-либо государственных учреждений, кроме тех случаев, когда оно является опекуном или попечителем данного физического лица (пункт 7). Не может назначаться на должности, находящиеся в подчинении должностного лица, его близкий родственник, кроме назначения по конкурсу (указанное ограничение не распространяется на лиц, служащих в учреждениях здравоохранения и просвещения) (пункт 8). Должностное лицо, член его семьи обязаны в течение 10 дней после занятия соответствующей должности должностным лицом устранить несоответствующую деятельность (пункт 9). Если данное несоответствие не будет устранено, должностное лицо освобождается от занимаемой должности (пункт 11).

4-я Глава регламентирует объявление и обнародование экономических интересов, могущих оказаться несовместимыми с публичной службой.

Так, должностное лицо обязано в течение месяца после занятия должности заполнить и представить декларацию о своем имущественном положении, в течение января месяца каждого года заполнять и представлять декларацию о своем имущественном положении и финансовую декларацию, а в течение месяца после освобождения от соответствующей должности — декларацию о своем имущественном положении и финансовую декларацию (статья 14). При этом и декларация об имущественном положении должностного лица, и его финансовая декларация должны содержать исчерпывающую информацию не только о самом должностном лице, но и о члене его семьи — обо всем принадлежащем им (лично или корпоративно) движимом (недвижимом) имуществе, о доходах в любой форме — как в Грузии, так и за границей. В декларацию об имущественном положении вносятся данные, существующие на день ее заполнения, а в финансовую декларацию — данные за календарный год относительно первого числа месяца заполнения декларации (статьи 15, 16). Любое физическое или юридическое лицо вправе потребовать ознакомиться с вышеуказанными декларациями должностного лица, кроме их секретной графы (статья 19).

5-я глава определяет ответственность должностных лиц за коррупционные правонарушения (статья 20) и формулирует нормы бланкетного характера. Так, нарушение требований данного Закона влечет правовую ответственность в соответствии с Уголовным кодексом Грузии и Кодексом Грузии об административных правонарушениях (пункт 1).

К примеру, Уголовный кодекс Грузии³ содержит Главу XLIX «Служебные преступления», включающую статьи: 322 («Злоупотребление служебными полномочиями»), 333 («Превышение служебных полномочий»), 334 («Незаконное освобождение от уголовной ответственности подозреваемого или обвиняемого»), 335 («Принуждение к даче показаний или заключений»), 336 («Вынесение незаконного приговора или иного судебного решения»), 337 («Незаконное участие в предпринимательской деятельности»), 338 («Получение взятки»), 339 («Дача взятки»), 340 («Получение запрещенного законом подарка»), 341 («Служебный подлог»), 342 («Служебная халатность»), 342¹ («Нарушение установленного порядка службы в учреждениях, исполняющих наказания»). Максимальную санкцию по данным составам преступлений грузинский законодатель определил в 15 лет (для сравнения — максимальную санкцию по аналогичным составам преступлений УК РФ определяет пока в 12 лет).

В случае незначительности соответствующего правонарушения и нецелесообразности привлечения нарушителя к уголовной или административной ответственности, к нему применяются меры дисциплинарного характера (пункт 2).

Если должностное лицо в течение года уже привлекалось к дисциплинарной ответственности за коррупционное правонарушение и вновь его совершило, то данное должностное лицо подлежит увольнению (пункт 3). В пункте 4 приводится исчерпывающий перечень должностных лиц, которые не подлежат увольнению в соответствии с требованиями пункта 3.

В целом выше рассмотренный Закон производит двойственное впечатление. Хотя он подготовлен юридически тщательно и полностью соответствует международным требованиям к документам такого рода, нам неизвестна юридическая практика его применения за десятилетний период существования, что в сочетании с устойчивыми коррупционными традициями в Грузии не дает достаточных оснований считать допустимой реальную ситуацию в данной сфере⁴; косвенное подтверждение этому — периодически происходящие громкие коррупционные скандалы⁵. Вместе с тем представляется, что полное отсутствие развернутого антикоррупционного законодательства не только не решает проблему коррупции, но и, напротив, лишь способствует ее усугублению.

3 Принят 22 июля 1999 г., вступил в силу 1 июня 2001 г. // saqarTvelos sixslis samarTlis kodeqsi (на груз. яз.) // <http://www.parliament.ge>.

4 Так, в соответствии с Индексом восприятия коррупции Transparency International, в 2003 г. Грузия оказалась на 124-м месте среди оцениваемых 133 стран // См.: <http://www.transparency.org/cpi/2003>.

5 Самый последний пример — судебный залог в 6 млн долл. за Ираклия Окруашвили — бывшего министра правительства Грузии.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ МИРОВОЙ И РОССИЙСКОЙ ПРАКТИК

Л. А. СКИДАНОВА

Юрист-консульт компании «A-T trade inc»

Принятие и осуществление национальных стратегий противодействия коррупции — явление, возникшее в конце 20-го века, связанное с возросшей всемирной озабоченностью уровнем коррупции в различных странах мира. За последние 20 с небольшим лет антикоррупционные стратегии созданы и внедрены в более чем 30 странах мира. Все эти страны относятся либо к странам с переходной экономикой, либо к развивающимся странам.

На сегодняшний день нам известны примеры, когда действия, направленные на снижение коррупции, привели к значительным успехам:

Здесь, в частности, можно отметить Сингапурскую и Шведские стратегии борьбы с коррупцией.

Сингапурская стратегия отличается строгостью и последовательностью, основываясь на «логике в контроле за коррупцией»

В момент обретения независимости в 1965 г., Сингапур был страной с высокой коррупцией. Тактика её снижения была построена на ряде вертикальных мер: регламентации действий чиновников, упрощении бюрократических процедур, строгом надзоре над соблюдением высоких этических стандартов. Центральным звеном стало автономное Бюро по расследованию случаев коррупции, в которое граждане могут обращаться с жалобами на госслужащих и требовать возмещения убытков. Одновременно с этим было ужесточено законодательство, повышена независимость судебной системы (с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), введены экономические санкции за дачу взятки или отказ от участия в антикоррупционных расследованиях, а также предприняты жёсткие акции вплоть до поголовного увольнения сотрудников таможни и других госслужб. Это сочеталось с повышением зарплат чиновников и подготовкой квалифицированных административных кадров.

В настоящее время Сингапур занимает лидирующее места в мире по отсутствию коррупции, экономической свободе и развитию.

Говоря о шведской стратегии борьбы с коррупцией, то до середины XIX века в Швеции коррупция процветала. Одним из следствий модернизации страны стал комплекс мер, нацеленных на устранение меркантилизма. С тех пор государственное регулирование касалось больше домашних хозяйств,

чем фирм, и было основано на стимулах (через льготы, льготы и субсидии), нежели на запретах и разрешениях. Был открыт доступ к внутренним государственным документам и создана независимая и эффективная система правосудия. Одновременно шведский парламент и правительство установили высокие этические стандарты для администраторов и стали добиваться их исполнения. Спустя всего несколько лет честность стала социальной нормой среди бюрократии. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали зарплаты рабочих в 12—15 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двухкратной. На сегодняшний день Швеция по-прежнему имеет один из самых низких уровней коррупции в мире.

Но борьба с коррупцией — проблема не только отдельно взятых государств, но и всего мирового сообщества. Во второй половине XX века коррупция всё больше начала становиться международной проблемой. Подкуп корпорациями высших должностных лиц за границей преобрёл массовый характер. Глобализация привела к тому, что коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран. В своём выпуске от 31 декабря 1995 г. газета «Financial Times» объявила 1995 г. «годом коррупции». Для пропаганды знаний о коррупции ООН учредила Международный день борьбы с коррупцией.

В рамках масштабного регулирования данной проблемы Генеральной Ассамблеей ООН 21 ноября 2003 года была принята конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции, которая представляет собой многосторонний международно-правовой документ, отражающий природу коррупции и предлагающий разнообразные меры борьбы с этим явлением. Конвенция призвана усилить антикоррупционное сотрудничество на международном уровне. В конвенции акцентируется внимание на том, что коррупция подрывает развитие, ослабляет демократию, борьбу с организованной преступностью, терроризмом и другими угрозами всеобщей безопасности.

Здесь же нельзя не упомянуть Конвенцию Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, которая направлена на защиту общества от коррупции, создающей угрозу демократии и правам че-

ловека, и создание условий для международного сотрудничества в уголовно-правовой сфере между государствами — участниками Конвенции для выработки и принятия эффективных и практических мер по борьбе с коррупцией.

Говоря о Российских приоритетах в области борьбы с коррупцией, необходимо отметить, что Россией ратифицированы обе из вышеперечисленных Конвенций.

Кроме того, 31 июля 2008 года Президентом Российской Федерации утвержден национальный план противодействия коррупции, в котором разработан ряд мер по законодательному обеспечению, совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции, повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

В соответствии с данным планом действующее российское законодательство претерпит ряд изме-

нений, которые будут вызваны вступлением в силу ряда антикоррупционных законов, что повлечет за собой внесение изменений в большое количество законодательных актов. На первом этапе предполагается внести изменения в 25 законов.

Так в частности, изменения затронут законы, регулирующие деятельность милиции, прокуратуры, судей, государственную и муниципальную службу, службу в таможенных органах и иные сферы.

Такие законодательные изменения говорят о готовности России вести масштабную борьбу с коррупцией как крупным препятствием к экономическому росту и развитию, способному поставить под угрозу любые преобразования.

Успешная реализация национального плана противодействия коррупции может реально улучшить ситуацию в экономике страны и усилить защиту имущественных и иных прав граждан.

К ВОПРОСУ О КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ

А. А. МАКАРОВ

Адъюнкт Московского университета МВД России,
ст. лейтенант милиции

Коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьёзно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социально-экономических преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьёзную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз экономической безопасности Российской Федерации.

Имея под собой экономическое основание, коррупция, при отсутствии эффективного социально-правового контроля, весьма быстро вторгается в политическую сферу, деформируя государство, право, экономику, нравственность, формирует экономическую и политическую угрозу. Сращивание коррупции, теневой экономики и организованной преступности ведет к уходу от ответственности различных преступных элементов, потере государством своей регулирующей роли, ослаблению правоохранительных функций ОВД. Эта закономерность присуща не только России, она носит общемировой характер¹.

Необходимо отметить, что, несмотря на высокую общественную опасность, каких-либо кардинальных изменений в деле борьбы с коррупцией в ОВД не происходит. Обусловлено это целым рядом обстоятельств как объективного, так и субъективного порядка. Исследование коррупции в системе органов внутренних дел позволяет сформулировать основные теоретические выводы, и на этой основе предложить некоторые практические рекомендации².

1 См. например: Моднов И.С., Васина Е.С., Шинкаренко Н.И., Шурыгин П.А. Борьба с коррупцией в полицейских ведомствах Европы и США: Пособие — М.: ВНИИ МВД России, 2005. — 46 с.; Николайчик В.М. Профилактика коррупции в полиции США // США: Экономика. Политика. Культура, 1999. — № 10; Чжао Кэ. Борьба с коррупцией в правоохранительных органах Китая // Прокурорская и следственная практика, 1999. — № 3-4; Бельсон Я.М. Коррупция и злоупотребление властью в полицейских службах буржуазных государств // Правоведение, 1986. — № 6.

2 См.: Макаров А.А. К вопросу деэкономизации коррупции. // Вестник Московского университета МВД России. — М. 2008. № 1. — С.55.; Старостенко В. К., Макаров А.А. Противодействие экономизации коррупции в системе орга-

Основные теоретические выводы

1. Коррупция, с экономической точки зрения, представляет собой отношения, направленные на нарушение естественного процесса владения, поль-

нов внутренних дел. // Вестник Московского университета МВД России. — М. 2008. № 5. — С. 100.; Старостенко В. К., Макаров А.А. Денежное довольствие в рамках социально-экономического обеспечения сотрудников органов внутренних дел. // Вестник Московского университета МВД России. — М. 2008. № 6. — С.55.; Макаров А.А. Состояние и тенденции эволюции коррупционных отношений среди сотрудников органов внутренних дел в пореформенный период. // Административное и муниципальное право. Ежемесячный научный журнал. — М. 2008. № 1.; Макаров А.А. Деэкономизация коррупции и общие проблемы, способствующие формированию и развитию коррупции в органах внутренних дел. // Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. / Материалы Всероссийской научной конференции (Москва, 6 июня 2007 г.) — М.: Научный эксперт, 2007. — С. 692.; Старостенко В.К., Макаров А.А. Коррупция в органах внутренних дел Российской Федерации — угроза экономической безопасности России // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел. (Тезисы выступлений и докладов адъюнктов и соискателей МосУ МВД России на научно-практической конференции 20 апреля 2007 г.) — М. 2007 г. — С. 182.; Макаров А.А. Противодействие коррупции в органах внутренних дел как необходимое условие обеспечения экономической безопасности России // Вопросы обеспечения экономической безопасности России: межвузовский сборник научных трудов по материалам «круглого стола» 28 мая 2007 г. / Под ред. Н.В. Артемьева; Московский университет МВД России. — М.: Московский университет МВД России, 2008. — 221с.; Макаров А.А. Детерминанты коррупционных отношений в системе органов внутренних дел на современном этапе. // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел. (Тезисы выступлений и докладов адъюнктов и соискателей МосУ МВД России на научно-практической конференции 28 июня 2008 г.) — М. 2008. — С. 200.; Макаров А.А. Организационно-управленческие и оперативно-розыскные основы механизма деэкономизации коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. Ежемесячный научный журнал. — М. 2008. № 8. — С.43.; Макаров А.А. Социально-экономическая составляющая механизма противодействия коррупции в органах внутренних дел // Административное и муниципальное право. Ежемесячный научный журнал. — М. 2008. № 9. — С. 24.

зования, распоряжения имуществом, в результате чего потери (экономические) несет третья сторона. По нашему мнению, коррупцию, как экономическую категорию, следует понимать как противоправное деяние, направленное на присвоение собственности, ренты, других преимуществ и благ, в результате чего потери несет государство, общество, гражданин.

2. Коррупция в ОВД связана с противоправным использованием сотрудниками ОВД своего статуса, нарушающим естественный процесс владения, пользования, распоряжения собственностью и других преимуществ и благ, в результате чего потери несет государство, общество, гражданин и др.

Отсюда следует, что **коррупция в ОВД** представляет собой подкуп (получение, обещание, предложение, дача или вымогательство взятки), любое другое противоправное использование сотрудниками ОВД своего статуса для незаконного получения каких-либо преимуществ (имущества, прав на него, услуг или льгот, в том числе неимущественного характера) для себя, либо незаконное предоставление преимуществ любым другим лицам вне зависимости от совершения данных деяний лично или через посредников, вопреки законным интересам общества и государства.

3. В настоящее время продолжается распространение коррупции в ОВД, что способствует в свою очередь росту должностных преступлений, совершенных сотрудниками правоохранительных органов, и оказывает существенное влияние на криминальную обстановку и экономическое благосостояние в обществе в целом.

4. Появление и развитие коррупционных отношений в ОВД детерминировано многими обстоятельствами. По нашему мнению, детерминанты коррупции в ОВД можно систематизировать следующим образом.

В зависимости от содержания и специфики проявления, детерминанты коррупции подразделяются на: а) социально-экономические; б) социально-культурные; в) нравственно-психологические; г) организационно-правовые и управленческие.

В зависимости от характера и направления их воздействия на поведение сотрудников ОВД, можно выделить: а) экзогенные (внешние) детерминанты; б) эндогенные (внутренние) детерминанты.

С точки зрения наличия возможности воздействия сотрудников ОВД на причины и условия возникновения коррупционных отношений, детерминанты коррупции можно сгруппировать на: а) объективные; б) субъективные.

5. Институциональные причины существования коррупции в ОВД: высокий уровень закрытости в работе ведомства; громоздкая система отчетности; отсутствие прозрачности и эффективности в системе законотворчества и финансов; слабая кадровая политика; возможность продвижения по службе вне

зависимости от действительных результатов работы сотрудников.

6. Коррупционная преступность сотрудников ОВД имеет признаки массовости, устойчивости, динамичности, социальной детерминированности, обладает свойствами социальной обусловленности и системности. Наблюдается устойчивая тенденция сохранения роста нарушений законности среди сотрудников, в том числе совершения тяжких преступлений, не снижается количество фактов коррупции, злоупотреблений служебным положением. Данные тенденции сопровождаются повышением степени общественной опасности совершаемых преступлений, преобладанием корыстной мотивации и высокой латентностью.

7. Коррупция в ОВД разлагает общественную мораль, девальвирует содержание службы, культивирует алчность, жадность, игнорирование закона, насилие. Благополучие коррупционеров из ОВД строится на ущемлении материальных, хозяйственных, финансовых и социальных интересов службы и граждан России. Сотрудники ОВД воспринимают свои должностные обязанности как коммерческий товар, что составляет суть коррупции, несущей реальную угрозу нормальному, законному функционированию системы государственной власти и управления. Сотрудники в этих условиях выходят на рынок в качестве субъектов экономических, рыночных отношений, что напрямую способствует криминализации, коррумпированности ОВД.

Развиваясь, рынок коррупционных услуг, существующий в ОВД, регулируется спросом и предложением. Предложение исходит от сотрудников, имеющих возможность распоряжаться не принадлежащим им имуществом и готовых превысить свои полномочия на определенных условиях: напрямую или через посредников. Спрос же на коррупционные услуги создается домашними хозяйствами и фирмами, которым необходима коррупционная услуга для реализации своих интересов.

8. Реализация социально-экономических гарантий сотрудников ОВД имеет ряд сложностей, встречаются явно нереализуемые на практике права, прописанные в законе. Денежное довольствие сотрудников недостаточное, в том числе для приобретения жилья по рыночным ценам, которые растут с каждым днем. Экономическая нестабильность, низкий уровень зарплат, ухудшение условий труда, плохая реализация бюджетных программ по обеспечению компенсациями и льготами, жилищным и материальным обеспечением привела к тому, что сотрудники ОВД вынуждены постоянно искать дополнительные источники доходов, спонсоров для осуществления поддержки материальной части подразделения.

9. Происходит экономизация коррупции при незаконности и непоследовательности правового

го и экономического регулирования механизма борьбы с системной коррупцией. Отсутствует системный подход к пониманию коррупции и механизма борьбы с ней при сохраняющемся лоббировании затягивания принятия антикоррупционного законодательства со стороны крупного бизнеса, тесно связанного с теневой экономикой, организованной преступностью и преступностью в ОВД, призванных бороться с коррупцией. Наличие комплексных системных противоречий (объективных, субъективных, внутренних, международных) в современном организационно-экономическом и правовом механизме регулирования борьбы с коррупцией на различных уровнях привело к кризису данного механизма, выявившему его слабую эффективность и необходимость дальнейшего развития механизма деэкономизации коррупции.

10. Деэкономизация коррупции в ОВД представляет собой сложную систему организационно-экономических отношений, направленных на профилактику и противодействие коррупции в ОВД, опирающихся на юридические нормы.

Механизм деэкономизации коррупции представляет собой сложную диалектическую систему различных элементов, которая включает в себя следующие элементы:

— субъекты и объект механизма борьбы с коррупцией;

— социальную среду и условия экономического развития общества и государства, в том числе их противоречия, порождающие коррупцию и являющиеся необходимой социальной базой борьбы с ней;

— экономическую, социальную и уголовную политику государства;

— систему правового регулирования этого механизма;

— социальные нормы — экономические, политические, правовые, нравственно-этические, идеологические, технические и иные;

— направления, способы, средства, методы, формы, составляющие содержание деятельности субъектов по борьбе с коррупцией (в том числе профилактического характера).

Практические рекомендации

1. В целях обеспечения системности и целенаправленности противодействия коррупции в системе ОВД необходимо разработать Положение об антикоррупционной деятельности в системе МВД РФ, в котором определить основные направления подобной деятельности, определить конкретные функции и задачи подразделений центрального аппарата Министерства в вопросах развития социально-экономических и организационно-управленческих мероприятий, направленных на удовлетворение потребностей ОВД. Данное Положение должно включать в себя комплекс различных мер, которые будут призваны решать следующие задачи: организа-

ция предупреждения коррупции и контроля за ней в ОВД; устранение обстоятельств, способствующих коррупции; минимизация выгод всех участников коррупционных отношений; увеличение вероятности выявления коррупционных деяний; влияние на мотивацию коррупционного поведения сотрудников ОВД; формирование общественного мнения нетерпимости к коррупции и обеспечение неотвратимости ответственности.

2. Разработать и внести в антикоррупционную законодательную базу необходимые поправки и дополнения, способные значительно сократить объем совершаемых коррупционных правонарушений, сделав их экономически невыгодными, путем повышения рисков и снижения рентабельности коррупционной деятельности, придавая данной деятельности профессиональный, воспитательный, морально-этический характер с профилактическим уклоном. В основу мероприятий противодействия коррупции важно заложить элементы служебного, материального, морального, общественного воздействия, способные существенным образом изменить в положительную сторону, прежде всего, мотивацию поведения сотрудников.

3. Ввести антикоррупционные стандарты, то есть установление для сотрудников ОВД единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции и применение к ним дисквалификации в качестве административного наказания³.

4. Разработать и осуществить меры по укреплению позитивной мотивации и престижа службы в ОВД, в том числе материальной заинтересованности, социальной и правовой защиты сотрудников, укрепление кадрового потенциала, законности, повышения уровня профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в ОВД.

5. Рассматривать ежемесячно вопросы обеспечения сохранности и рационального использования денежных средств и материальных ценностей на оперативных совещаниях при заместителе начальника подразделения — начальнике тыла с приглашением сотрудников контрольно-ревизионного отдела и подразделений. Два раза в год эти вопросы заслушивать на оперативном совещании при вышестоящем руководстве.

6. Обеспечить соответствие должностных окладов сотрудников той мере ответственности, которую они несут в силу занимаемой должности.

³ Данное предложение корреспондируется с Национальным планом противодействия коррупции утвержденным Президентом Российской Федерации Д. Медведевым 31 июля 2008 г. См. источник в Интернете [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://kremlin.ru/text/docs/2008/07/204857.shtml> свободный. Загл. с экрана.

7. Для решения жилищного вопроса сотрудников ОВД разработать новый механизм с различными подходами, в соответствии с реальными возможностями сотрудников, опирающийся на поддержку со стороны государства (разработка федеральной программы), субъектов федерации, МВД России, при участии подразделений ОВД. Данный механизм может предусматривать льготное кредитование, льготную ипотеку, субсидии, инвестирование сотрудниками фонда строительства ведомственного жилья, выдача жилищных сертификатов и др. всевозможные варианты, рассчитанные на долгосрочную перспективу существования. Разработанные варианты должны подходить как для сотрудников только начавших служебную карьеру, так и для сотрудников с большим стажем.

8. Подготовить и выпустить новую специальную учебную литературу, курс по борьбе с коррупцией для вузов МВД России. Практиковать организацию стажировок сотрудников в странах, где были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией.

9. Определить и обнародовать в СМИ индексы уровня коррумпированности подразделений ОВД, позволяющих сравнивать между собой регионы, состояние по службам и деятельность конкретных представителей. Привлекать СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности. Активно привлекать институты гражданского общества к

деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в управлении.

Реализация ОВД предлагаемых мер будет способствовать обеспечению экономической безопасности России, повышению эффективности функционирования всего механизма противодействия коррупции.

Исследованные нами положения, касающиеся предупреждения и пресечения коррупции в системе ОВД, равно как и предлагаемые пути их разрешения, не исчерпывают комплекса всех проблем в этой сфере. Новые явления, которые появятся в процессе развития экономических отношений, совершенствования законодательства о государственной службе и принятия Федерального закона «О противодействии коррупции» и некоторых других нормативных правовых актов, потребуют своего адекватного разрешения. Мы уверены, что исследуемая проблема носит сложный, многоплановый характер и может стать предметом дальнейших исследований в процессе реформирования государственной службы и механизма противодействия коррупции в ней.

Необходимо продолжать проведение научных исследований по выявлению причин коррупции, мер по её профилактике и определению направлений противодействия коррупции в ОВД (экономический и юридический анализ).

КОРРУПЦИЯ КАК ОДНА ИЗ НЕФОРМАЛЬНЫХ ПРАКТИК ТАМОЖЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Р. С. ВОЛКОВ

Главный государственный таможенный инспектор ФТС РФ

Коррупция (от лат. corrumpere — портить) — это использование должностным лицом своих властных полномочий и доверенных ему прав в целях личной выгоды, противоречащее установленным правилам. Наиболее часто термин применяется по отношению к бюрократическому аппарату и политической элите.

С коррупцией сопряжено немало устоявшихся примитивных бытовых представлений и даже мифов. То, что обычно доступно взгляду журналиста или прокурора, составляет лишь видимую часть огромного айсберга.

Существует несколько подходов к определению понятия коррупции и объяснению этого явления, при этом описание динамики коррупции ведется в терминах и понятиях, установленных ранее при описании нынешнего состояния коррупции.

Из множества представлений о коррупции — от бытовых и журналистских до высоко научных рассмотрим четыре.

1. Коррупция практикуется как некоторое отклонение от норм права, служебной этики или общечеловеческих моральных принципов, которые совершают конкретные персоны. Они могут работать в министерствах, быть депутатами, служить в коммерческой фирме или профсоюзе. Ниже речь будет идти только о «государственной» коррупции, т. е. о той ее разновидности, для которой существенно участие в «нехорошем деле» должностного лица, состоящего на государственной службе.

Государственная коррупция существует постольку, поскольку чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений. В число таких ресурсов могут входить бюджетные средства; государственная или муниципальная собственность; государственные заказы или льготы; медицинские, образовательные и иные социальные услуги, которые должно оказывать государство, и т. п.

В рамках такого подхода разные проявления коррупции классифицируются по месту и характеру коррупционных действий. Различают верхушечную и низовую коррупцию.

Первая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, гос-

заказы, приговоры судов высоких инстанций, изменение форм собственности и т.п.). Важно отметить, что очень часто верхушечная коррупция порождается взаимодействием власти и бизнеса.

Вторая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, услуги в сфере здравоохранения, жилья, социального обеспечения и т. п.).

Коррупцию можно классифицировать по «профессиональному» признаку: коррупция на таможене, коррупция при заключении контрактов, коррупция в образовании и т. п.

2. Коррупцию можно определить как вид социально-экономических отношений, сопряженный со взяточничеством. Взятка — это некоторый вид отношений, в который вступают стороны. Выделяют две крупных разновидности коррупции.

Первая из них — «западная коррупция». В этом случае коррупция выступает в роли своеобразного рынка коррупционных услуг, на котором стороны вступают во временные разовые отношения «купи-продажи». Обычно это характерно для низовой коррупции. Когда это касается верхушечной коррупции, то ее стабильный уровень нередко поддерживается институтом посредников, сводящих на время «покупателей» и «продавцов» коррупционных услуг.

Вторая разновидность системы коррупционных отношений — «восточная коррупция». В этом случае коррупция в стране образует давно укорененную систему социальных отношений, теснейшим образом переплетенную с другими социальными отношениями — родственными, клановыми, корпоративными, земляческими, профессиональными и т. п. Это делает коррупцию в стране системным фактором.

Естественно, выше описаны «идеальные» типы. В реальности в конкретных странах или разных районах одной и той же страны, в разных сферах и на разных уровнях коррупции тот или иной тип — «восточный» или «западный» — может быть представлен в разной пропорции.

3. Коррупция может быть рассмотрена как набор универсальных стратегий поведения больших социальных групп. Например, «покупка» посредством взяток государственных услуг есть универсальная стратегия компенсации дефицита услуг или низкого

качества услуг, которые должны предоставляться государством.

Верхушечная коррупция, порожаемая взаимодействием власти и бизнеса, использует две стратегии. Первая из них обычно называется «захват государства» (state capture). Это корпоративные и индивидуальные стратегии поведения бизнеса, направленные на установления теневого контроля за принятием решений на высших уровнях власти, имея в виду и разные ветви власти, и разные уровни власти (центральный, региональный и т. п.).

Вторая стратегия может быть названа «захват бизнеса» (business capture). Под этим можно понимать совокупность стратегий и тактик власти, с помощью которых власть в лице своих представителей или даже организаций стремится обеспечить теневой контроль над бизнесом с целью коллективного и (или) индивидуального извлечения административной ренты.

Это универсальные стратегии, которые в тех или иных размерах и формах наличествуют всегда. Обе они являются проявлением общей стратегии борьбы за обладание ресурсом, которого нет (или не хватает) у одной стороны, но есть (имеется в избытке) у другой. Вместе с тем, захват власти и захват бизнеса рассматриваются как разновидности коррупции, если эти стратегии реализуются посредством противозаконных или теневых средств.

4. Четвертый подход основан на принципиальном разделении коррупции как некоего системного общественного явления и частных видов коррупции (низовой и верхушечной, западной и восточной, захвата власти и захвата бизнеса и т. п.). В этом случае коррупция «вообще» трактуется как некий общий дефект системы (государства, общества, правовой системы, экономики и т. п.). Тогда коррупцию можно рассматривать как «силу трения», которую приходится преодолевать обществу при решении поставленных им задач, как «энтропию» общественной системы (меру внутренней неупорядоченности, меру неопределенности, если следовать традиционным определениям), или, более узко, — как энтропию системы управления. Неудивительно, что многие межстрановые исследования показывают: уровень коррупции (в общем смысле) в разных странах очень высоко коррелирует с показателями эффективности функционирования экономики, социальной сферы и политической системы в этих странах. Т. е. коррупцию в общем смысле можно рассматривать как меру социальной неэффективности. Более того, частные проявления коррупции являются индикаторами такой неэффективности в конкретных сферах регулирования или, иначе говоря, в конкретных зонах взаимоотношений, точках соприкосновения между властью и обществом.

Жертвовать временем и деньгами или заплатить «своему» человеку на таможне? Кто-то сразу, не сомневаясь, выберет второй вариант, заявив, что «иначе сегодня просто не получится». Но так ли на самом деле выгодно для компании работать на грани закона и беззакония или это миф, который настойчиво поддерживают заинтересованные в «сером» импорте участники рынка?

К сожалению, реалии отечественного бизнеса таковы, что большинство участников внешнеэкономической деятельности (далее — участники ВЭД) считают «серую» схему таможенного оформления наиболее оптимальной и выгодной. Несмотря на то, что в случае возникновения у таможни претензий при таком «формате» отношений отстоять свой груз в большинстве случаев будет просто невозможно.

С одной стороны, применение подобных приемов позволяет уменьшить таможенные платежи путем замены инвойсов (счет-фактура, содержащий сведения о стоимости товара) на границе, изменения кода товарной номенклатуры внешнеэкономической деятельности (далее — ТН ВЭД)¹. С другой — использование «серой» схемы обычно подразумевает вступление импортера в своего рода сговор с руководством таможенного поста. Как правило, сам этот пост бывает прекрасно осведомлен о «цвете» оформляемой партии, но, будучи в доле, закрывает глаза не только на замену документов, по которым производится оформление, но и на более мелкие огрехи, которые практически всегда встречаются при импортной поставке (особенно, если она осуществляется первый раз).

Импортер, проводящий оформление по «серой» схеме, автоматически лишается головной боли: проверки документов перед отгрузкой и согласований с поставщиком на предмет соответствия требованиям российской таможни. Также он застрахован от затягивания сроков оформления из-за предоставления неверно заполненных бумаг, что в конечном счете может вылиться в простой машины или дополнительные расходы по хранению груза на складе временного хранения (далее — СВХ)². Сотрудники поста же сами заинтересованы в том, чтобы побыстрее избавиться от подобной машины. Поэтому документы «серых» импортеров прогоняются без очереди, зачастую в обход «белых» участников ВЭД.

Не вдаваясь детально во все преимущества и недостатки «серой» таможни, можно сделать вывод, что балансирование на грани позволяет сэкономить:

- деньги на: 1) таможенных платежей и пошлинах;
- 2) оплате грамотного специалиста по ВЭД; 3) допол-

1 Статья 39 параграфа 2 главы 6 Таможенного кодекса Российской Федерации.

2 Статья 100 главы 12 Таможенного кодекса Российской Федерации.

нительных расходах, связанных с выгрузкой и хранением на СВХ; 4) простое автомашины и проч.;

• время на: 1) «проработывании» поставки; 2) согласовании вида и перечня документов с таможенными органами, транспортными компаниями, поставщиками; 3) самой процедуре таможенного оформления.

Надо заметить, что таможенные посты за «серые» поставки берутся охотно, а вот заставить их растаможить правильно оформленный груз по «белой» схеме иногда составляет большого труда. Особенно если поставка имеет некую «изюминку», требующую хорошего знания таможенного законодательства, и несколько отличается от привычной для таможенников схемы. Известны случаи, когда таможенный пост откровенно вынуждал «чистую» компанию проходить таможенную «всерую», так как поставка была сопряжена с некоторыми сложностями. Пришлось фирме задействовать собственные связи на самом высоком уровне вплоть до МВД, чтобы партию все-таки приняли к оформлению.

Казалось бы, «белая» схема таможенного оформления является безнадежной утопией, этаким арифмометром от логистики на фоне более быстрой и дешевой «серой». Однако многие фирмы на протяжении долгих лет успешно работают по честной схеме и не собираются от этого отходить. Более того, в настоящее время многие участники ВЭД, практиковавшие таможенную «всерую», взяли курс на «выбеливание» своих компаний. Причем произошло это задолго до общеизвестных перестановок в Федеральной таможенной службе Российской Федерации (далее — ФТС России)³, очередного скандала с фирмой «Три кита» и намеков на то, что наша таможня собирается обмениваться со своими европейскими и азиатскими коллегами информацией о грузах, перемещаемых в таможенном режиме.

Выбеливать свои фирмы коммерсанты стали еще раньше, причем по сугубо экономическим причинам. Многих на «выход из сумрака» подвигло введение системы управления рисками, сводки контрольных показателей и, как следствие, корректировки таможенной стоимости. Дело в том, что брокер, берущийся за таможенное оформление груза, как правило, соглашается оформить данный товар без замены кода по стоимости «дна» плюс пара центов. (Контрольные показатели называются «дном таможенного оформления», так как ошибочно трактуются большинством логистов и таможенников как стоимость, ниже которой оценивать товар запрещено. Поэтому большинство брокеров готовы растаможить товар по цене «дна таможенного оформления» + 1 или

2 цента на килограмм.) Правда, при этом он может предложить «поиграть» с весом.

В том случае, если реальная цена товара ниже имеющихся контрольных данных, использование схемы с занижением цены становится абсолютно бессмысленным. Кроме того, подменные документы лишают импортера даже призрачной надежды подтвердить цену контракта. Здесь очевидна вся выгода использования «белой» таможни. Однако подтверждение цены контракта, как известно, является делом довольно хлопотным. Не последнюю роль в нем играет репутация компании. Поэтому желание оформлять груз из группы риска по цене контракта приводит к необходимости пропустить «вбелую» еще некоторые грузы, что в конечном счете означает приличный процент «выбеливания» компании.

И все же «белая» таможня более выгодна и удобна, так как:

- при полной оплате таможенных сборов можно сэкономить на стоимости услуг таможенного брокера (при оформлении «серого» товара брокер берет деньги не только за свои услуги, но и за риск);

- при правильном оформлении товаросопроводительных документов можно сэкономить на непредвиденных расходах в пути;

- упростится таможенное оформление;

- статус добросовестного импортера крайне полезен, а многолетняя репутация «белой» фирмы даст шанс получить освобождение от рисков совершенно бесплатно;

- присутствие стабильности;

- наконец, для самого логиста работать «вбелую» просто интереснее.

В пользу честной работы с таможней говорит и стоимость услуг брокера. Естественно, что брокер, занимающийся растаможиванием грузов «всерую», берет за свои услуги больше, потому что рискует деньгами и собственной свободой. Чаще услуги по «серому» оформлению оказывают логистические компании, предоставляющие и транспорт, так как им легче осуществлять замену счетов. В то же время «белые» логистические компании, занимающиеся международными перевозками и предлагающие сервис по таможенному оформлению в пакете с транспортом, выставляют вполне адекватные цены на брокерские услуги. В некоторых случаях экономия на таможенных платежах дает меньшую прибыль, чем экономия на стоимости услуг таможенного брокера.

Имидж добросовестного поставщика через некоторое время начинает работать на него. К предоставляемым им документам относятся уже с большим доверием, их проверяют не так тщательно, и на небольшую оплошность таможня может «закрывать глаза» и довольствоваться объяснительным письмом,

³ Постановление Правительства РФ от 26.07.2006 № 459 «О Федеральной таможенной службе Российской Федерации».

не задерживая оформление и не требуя ворох бумаг, заверенных верховными инстанциями. Это означает ускорение оформления и отсутствие необходимости давать взятки.

Не стоит сбрасывать со счетов и тот факт, что у каждого таможенного поста есть свой план и свои показатели, которые портить не хочется. Поэтому «белый» импортер с хорошими документами на посту — желанный гость и в этот, и в последующие разы. В этом случае также есть шанс, что брокер при таможенном poste (если используются услуги оного) отнесется к импортеру по-родственному.

Стабильность же является залогом успешного бизнеса. Переплатив чуть больше при «белом» оформлении, но получив свой груз вовремя безо всяких сложностей, коммерсант имеет все шансы сэкономить больше, нежели тот, кто вез «зеленый горошек» тайными тропами, пережил «в кустах» проверку на дружественном посту, растерял за это время половину клиентов и выяснил, что растаможить товар по оговоренной стоимости нельзя по причине вышедшего вчера нового постановления. «Белый» груз не привязан к конкретному посту и конкретному брокеру — появляется большее пространство для маневров и снижения затрат легальными путями.

«Многие участники ВЭД сталкивались с ситуацией, когда знаний и квалификации таможенного брокера не хватало для успешного оформления груза по «белой» схеме и сотрудник предлагал различные «серые».

Решение социальных споров между таможенниками и участниками ВЭД при помощи такого метода неформального регулирования как, коррупция, присутствует, но по какой причине.

Причины коррупции в таможенных органах могут быть разными. «Нищий» таможенник — друг контрабандиста, а действия недобросовестных участников ВЭД зачастую нацелены на приобретение среди таможенников «своих» людей, чтобы уклониться от уплаты налогов и пошлин. Это уже превращается в своеобразный «бизнес». А у таможенников со временем растут «аппетиты». Можно привести ряд гипотез о причинах возникновения коррупционных взаимоотношений:

Двусмысленные законы.

Незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно

препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты.

Зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты.

Профессиональная некомпетентность бюрократии.

Кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией.

Отсутствие единства в системе исполнительной власти, т. е., регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями.

Низкий уровень участия граждан в контроле над государством.

Низкий уровень заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором;

государственное регулирование рынков;
зависимость граждан от чиновников, монополия государства на определённые услуги;
оторванность бюрократической элиты от народа;
экономическая нестабильность, инфляция;
этническая неоднородность населения;
низкий уровень экономического развития (ВВП на душу населения);

неанглосаксонская система права;

религиозная традиция;

культура страны в целом.

Так, повышение заработной платы в государственном секторе, в том числе и в таможенной системе, по сравнению с частным сектором не приводит к немедленному снижению коррупции. С другой стороны, это способствует постепенному повышению уровня квалификации бюрократии и в долгосрочной перспективе имеет позитивный эффект. В странах с наиболее низким уровнем коррупции зарплата чиновников в 3 — 7 раз превышает заработки в производственном секторе.

Подводя итог можно предполагать, что борьба с коррупцией, как в таможенных органах, так и в государственных органах власти вообще должна основываться на усилении уголовной ответственности за счет административно-правовых норм и распространяться на взяткодателей и взяткополучателей в равной степени.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ КОРРУПЦИИ

М. А. МАСЛОВ
Студент 5 курса МГУ

Коррупция традиционно понимается как использование своего социального статуса, в основном, статуса государственного служащего, в корыстных целях. Субъект К., используя ресурсы, приданные его социальному статусу (финансовые, административные и иные), действует в лично значимых целях. При этом он идет против интересов работодателя, так как использует эти ресурсы не в установленных целях. Коррупционер идет не только против государства, но что важнее против нации в целом.

Что является причиной коррупции? Можно выделить следующие причины:

1. Личная выгода, то есть стремление удовлетворить свои материальные потребности и иные. Следует помнить, что заработная плата госслужащего сегодня небольшая, в то же время прямо или косвенно он причастен к потокам огромных финансовых ресурсов. Стремление обогатиться за счет чужих благ входит в человеческую природу, так как человек всегда, так или иначе, использует конкурентные преимущества для достижения своих целей, в том числе преимущества социального статуса. Можно сказать, что это явление обусловлено генетически. И здесь не следует питать иллюзий, что в силу какого-то божественного влияния, человек откажется от этой модели поведения. Эти люди ничего не понимают в реальности, а давно живут в мире социальной, виртуальной реальности. Здесь выделяется желание обогатить самого себя, а так же свою семью. Последние, таким образом, выступают вольными или невольными *агентами влияния*.

2. Действие на госслужащего правил поведения его социальной среды. Можно воспроизвести множество примеров, когда в начале своей карьеры человек был кристально честный, а потом стал коррупционно «грязным». Это вызывается тем, что любой человек хочет соответствовать правилам поведения его социальной среды, быть в нее вписанным. И никакая мораль не перебьет у него этой потребности. Если бы психология исходила из самостоятельной, чудодейственной силы морали, то она и осталась всего лишь неразвитой совокупностью знаний.

Наконец, причина 3. Действия начальства или сослуживца, которые приводят к тому, что госслужащий избирает коррупционный путь поведения. Коррупция эта система «откатов» снизу вверх. Значит на всех уровнях иерархии должны быть звенья втянутые в этот процесс. Логично, допустить, что таковые

формируются, в том числе, осознанно и целенаправленно.

Какие действия могут снизить коррупцию? Существует два основных вектора такой деятельности: наказание и создание условий, при которых коррупция не выгодна. Взятки, однако, как брали, так и берут. При этом ущерб от коррупции даже в тех странах, где ее уровень относительно невелик, значителен. Таким образом, коррупция нуждается в более многостороннем подходе. Основная его суть состоит в том, что причины коррупции субъективны и объективны. Субъективной причиной является желание госслужащего удовлетворить свои потребности, внешние — это правила социальной среды, деятельность начальства по втягиванию нижестоящих в коррупцию. Так как этот анализ социологический, а не юридический, то и рассматривается это явление несколько с иных позиций. Говоря о тех двух подходах, мы не можем не прийти к выводу, что необходим еще один, без которого первые два дадут результаты, но не столь желаемые. Сделать это мы можем, если будем рассматривать явление как психологи, социологи, философы, но ни коем образом не юристы.

Мы понимаем, что необходима идеологическая обработка всего населения, не только самих чиновников, но и агентов влияния. Необходимо воспитывать и потенциальных взяточдателей. Основной причиной, по которой дают взятку — ускорение протекания какого-то значимого для последнего социального процесса. Необходимо ввести наказание не только взяточбрателью, но и взяточдателю.

Лишь тогда, когда чиновник перестанет ощущать себя чиновником, а начнет ощущать себя частью величайшего государства, величайшей нации. У него именно тогда будет подсознательная мотивация действовать честно во имя блага нашей великой нации. Умельцы всегда найдут способы обойти закон. Но если мы воздействуем на его мотивацию, на корень всех успехов и бед человека — его разум, мы решим проблему. Коррупция «внутриголовная болезнь».

Чиновничьему аппарату нужно создать нематериальный субститут коррупции — элитарность, связанная со служением нации. Необходима корпоративная культура (идеология) чиновничества и политических элит. Наказание должно быть ни сколько жестким, сколько неизбежным: общественное порицание на рабочем месте может быть эффективнее, чем привлечение к уголовной ответственности. Кто

должен вести деятельность по борьбе с коррупцией? Не государство как таковое, но его орган с широчайшими полномочиями. При этом деятельность этого органа должна быть построена таким образом, чтобы в нем воспроизводилась такая корпоративная культура, которая не позволит членам этой организации быть коррупционерами. Так же нужно создать им противовес, продублировать этот орган: на конкурентной основе они будут стремиться улучшить свою деятельность. Отбор туда должен строжайшим.

Примером организации, где воспроизводится хорошо корпоративная культура — армия. Там уже сотни лет полная чистота и порядок на плацу.

Коррупция является лишь одним из последствий системного кризиса российского общества — кризиса менталитета, идеологии. Борьбу с коррупцией надо вести, начиная с лечения причины, а не последствий. Само собой разумеется, силы, противостоящие этому процессу, будут смятены на свалку истории.

БЕЗОПАСНОСТЬ ОБЩЕСТВА

С. С. БОРОДУЛИН-МУРАШКО

Студент 3 курса Российского Государственного
торгово-экономического Университета,
г. Москва

До определенного времени практика обходилась без специальных знаний о безопасности. Впервые предметом научного познания стали конфликты между государственной властью и обществом, отдельными социальными группами. Позже в круг проблем безопасности стали попадать социально-классовые конфликты, геополитические, экономические, межличностные. Возникла потребность в системном подходе и анализе всех значимых угроз для человека, общества и государства.

Большое значение для формирования науки о безопасности имеет методология системного подхода. Системный подход необходим для определения понятийного аппарата, выявления и анализа основных факторов, влияющих на безопасность, а также особенностей формирования угроз человеку, обществу и государству.

Когда речь идет о человеке, имеется в виду защищенность его жизни, здоровья, прав и свобод, имущества, чести и достоинства. Безопасность общества составляет прямое продолжение безопасности человека. Она предполагает защиту общественного порядка и спокойствия, материальных и духовных ценностей общества, прав и свобод общественных объединений, организаций, их нормальной деятельности. Безопасность государства — необходимый элемент безопасности общества, речь идет о защите конституционного строя, законных органов власти, суверенитета, границ и территориальной целостности государства.

Особенностью науки о безопасности является ее комплексный характер. Поскольку безопас-

ность должна обеспечиваться во всех сферах общественной жизни и на всех уровнях ее организации и развития, то ею интересуются представители различных научных дисциплин. Политологи, социологи, юристы, экономисты, инженеры, математики, программисты и др. изучают аспекты возникающих угроз и безопасности с целью выявления и объяснения механизмов ее обеспечения.

Угроза возникает с формированием потенциально неблагоприятных экономических, политических, научно-технических и других социальных условий. Формирование таких ситуаций, прежде всего, выражается в создании несовершенных механизмов реализации конституционных прав и свобод личности, воспроизводства материальных и духовных ценностей общества, сохранения конституционного строя, суверенитета и территориальной целостности государства.

Безопасность Российской Федерации — это состояние защищенности нравственности, здоровья, законных прав и интересов граждан, защиты ресурсов социально-экономического развития и обороноспособности страны и ее многонационального народа от внутренних и внешних угроз.

Безопасность России достигается проведением единой государственной политики в области науки и образования, системой мер экономического, политического, организационного и иного характера, адекватных угрозам жизненно важным интересам личности, общества и государства России.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

О СИСТЕМНОМ ХАРАКТЕРЕ СТРАТЕГИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

С. И. ГИРЬКО,

начальник ВНИИ МВД России,
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации

О. В. ЗИМИН,

начальник Управления по обеспечению безопасности лиц, подлежащих государственной защите МВД России,
кандидат юридических наук

Сегодня коррупция как явление прочно вошла в жизнь российского общества и рассматривается как серьезная угроза поступательному социально-экономическому развитию страны, которая в разной степени оказывает негативное влияние практически на все сферы жизни государства. Президент Российской Федерации подчеркнул, что коррупция в России превратилась в системную проблему и этой системной проблеме мы обязаны противопоставить системный ответ, так как подрывая доверие к власти, коррупция снижает дееспособность государства и, в конечном счете, препятствует реализации общественных интересов, свободе личности, разлагает деловую среду, причиняет ущерб сотрудничеству с другими государствами, негативно отражаясь на международном авторитете страны.

Уровень российской коррупции оценивается как недопустимо высокий и политическим руководством страны, и правоохранительными органами, и гражданским обществом. Многочисленные опросы общественного мнения, проводимые в последние годы, свидетельствуют, что наиболее пораженным коррупцией является сектор государственного управления, в частности, госзакупки, правоохранительные органы, судебная система, здравоохранение, образование, жилищное строительство, жилищно-коммунальное хозяйство. Особо следует отметить сферу государственного и муниципального управления, связанную со становлением и функционированием малого и среднего бизнеса.

Тем не менее, до сих пор нет единства мнений отечественных исследователей и об оценке коррупционного поведения различных категорий служащих, наделенных управленческими полномочиями, включая муниципальных служащих и служащих в коммерческих организациях. Признавая более высокой опасность коррупции в деятельности должностных лиц, государственных и муниципальных органов и учреждений, нет убедительных оснований не считать коррупционным поведение служащих, наделенных управленческими полно-

мочиями в любой иной сфере.

Формирование путем подкупа линии поведения государственных и муниципальных служащих, не относящихся к категории должностных лиц, или управляющих и служащих коммерческих и иных организаций, в том числе хозяйствующих субъектов, не менее опасно, чем коррупция должностная, поскольку обусловленная подкупом продажность указанных лиц игнорирует какие-либо интересы, кроме собственных.

Определенный вклад в изучение вопросов противодействия коррупции внесен научными подразделениями ВНИИ МВД России. Одним из приоритетных направлений работы института является исследование проблем борьбы с преступлениями коррупционного характера. Ежегодно в План научно-исследовательской работы института включается проведение исследований, направленных на повышение эффективности деятельности ОВД по противодействию проявлениям коррупции в различных сферах государственного и муниципального управления и в отраслях экономики. Значительный объем работы в этом направлении проводится по поручениям Правительства РФ, Государственной Думы ФС РФ, Администрации Президента и т.д.

В частности, в течение последних лет по поручению ГД ФС РФ сотрудниками института проводились исследования по имплементации международно признанных норм и стандартов противодействия коррупции в российское законодательство. По поручению Совета безопасности РФ разрабатывалась методика экспертных оценок ежегодного объема взяток в денежном исчислении и др.

Сотрудники института принимают активное участие в деятельности рабочих групп и комиссий по вопросам противодействия коррупции, разработке предложений по совершенствованию действующего законодательства с целью устранения в нем правовых норм, создающих условия и способствующих распространению коррупционного поведения.

Материалы исследований, проводимых ВНИИ МВД России, научными учреждениями других правоохранительных органов, а также социологические, иные исследования показывают, что одной из главных проблем борьбы с коррупцией является несовершенство законодательства, содержащее противоречия, двусмысленности, пробелы, что создает благоприятные условия для использования лицами, принимающими управленческие решения, предоставленных им полномочий в личных или групповых интересах, вымогательства и шантажа граждан, для появления нечетких, трудно доступных для понимания граждан инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции.

Несмотря на предпринимаемые правоохранительными органами меры по борьбе с коррупцией, они являются недостаточно эффективными и не дают ощутимых результатов, о чем свидетельствуют данные статистики. Например, за 2008 год МВД России было выявлено 40,5 тыс. преступлений против интересов государственной службы (в т. ч. 12,5 тыс. фактов взяточничества). По ним в суды направлено 26,1 тыс. уголовных дел (из них 9,8 тыс. по взяточничеству). В то же время к уголовной ответственности привлечены немногим более 14,1 тыс. лиц, совершивших преступления данной категории (в т. ч. 6,8 тыс. за взяточничество).

По рассматриваемым преступлениям 3163 уголовных дела были прекращены за отсутствием состава либо события преступления (из них 752 по взяточничеству).

Наибольшее число фактов коррупции выявлено в Центральном и Приволжском федеральных округах. При этом свыше 70% указанных преступлений выявляется подразделениями по борьбе с экономическими преступлениями¹.

Число осужденных за указанные преступления в тот или иной период в значительной мере зависит не столько от фактической распространенности этих преступлений, сколько от активности оперативных подразделений, прокуратуры, следственного аппарата и контролирующих инстанций, а также умения работников этих служб отслеживать и вскрывать такого рода преступления, квалифицированно расследовать их и доводить до суда, в соответствии с решениями и приговорами которого виновные лица подвергались бы соответствующим мерам ответственности.

Меры социального, экономического, организационного плана, которые могли способствовать решению этих задач, используются крайне редко. В результате факторы, порождающие коррупцию, не устраня-

ются. Системное противодействие коррупции не поставлено в качестве стратегической задачи практической деятельности государственных и общественных институтов в их совместной работе по преодолению этого опасного явления.

Несмотря на неоднократные попытки систематизации правовых и организационных мер борьбы с использованием должностными лицами и иными служащими, выполняющими управленческие функции, своего служебного положения в целях получения незаконного вознаграждения, в законодательство Российской Федерации только введено правовое определение понятия и признаков коррупции, коррупционного преступления и коррупционного правонарушения. Однако так и не определен круг предусмотренных законодательством норм об ответственности за преступления и правонарушения, охватываемые понятием коррупции; не установлен объем допустимых мер контроля и правового воздействия, необходимых и достаточных для пресечения и предупреждения коррупционной деятельности; не закреплены полномочия институтов государства и общества по обеспечению функционирования системы антикоррупционного воздействия и т.д.

Это обуславливает необходимость в самом ближайшем будущем произвести соответствующую корректировку уголовного законодательства, законодательства об административных правонарушениях, гражданско-правового законодательства, законодательства об оперативно-розыскной деятельности, судебного законодательства, а также законодательства о государственной и муниципальной службе.

Коррупция — сложная, комплексная социально-правовая проблема, требующая к себе соответствующего отношения, то есть комплексного подхода, сочетающего различные меры и средства. Нужны целенаправленные усилия со стороны государства и гражданского общества, нужна соответствующая стратегия антикоррупционной политики.

Потребность в подобной политике заключается также и в том, что коррупция самым тесным образом связана с организованной преступностью. Организованная преступность пытается обеспечить свое существование на длительный период, то есть ставит перспективные стратегические цели и задачи и пытается их достигать. Поэтому, «перекупая» должностных лиц и используя коррупционные средства, она весьма настойчиво проводит своего рода коррупционную политику в целях использования государственного аппарата для решения своих задач.

Государство и гражданское общество с неизбежностью должны реагировать на это и проводить целенаправленную антикоррупционную политику.

Антикоррупционная политика должна стать научно обоснованной, последовательной и системной деятельностью институтов государства и граждан-

¹ Аналогичная ситуация складывается по преступлениям против интересов службы в коммерческих и иных организациях, включающим коммерческий подкуп.

ского общества по борьбе с коррупцией, которая реализуется в разработке и осуществлении разносторонних и последовательных мер государства и общества по устранению (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Цель антикоррупционной политики должна заключаться в активном и постоянном противодействии коррупции, в борьбе за государство, за те институты, которые призваны служить обществу, но которые сейчас в немалой степени используются в своих интересах организованной преступностью и иными теневыми структурами, «перекуплены» ими или находятся у них на содержании.

В конечном счете, эта цель связана с наиболее полным обеспечением прав и свобод человека и гражданина, с укреплением дисциплины, законности и правопорядка, с формированием правовой государственности и высокого уровня правовой культуры общества и личности. Все вышеназванное должно весьма существенно повлиять в целом на качество правовой жизни нашей страны, что выразится в уверенности граждан в завтрашнем дне, в гарантированности их статуса, в возможности планировать свою жизнедеятельность на перспективу, в согласованности и предсказуемости действий власти.

Для достижения поставленной цели необходимо использовать следующие средства научного, организационного, правового и иного характера.

На первое место необходимо ставить научные меры и именно в рамках данного направления должна разрабатываться идеология противодействия коррупции, предлагаться цели и принципы такого противодействия, конкретные проекты нормативных актов, прогрессивные юридические технологии решения проблем коррупции. Теоретическое исследование проблем коррупции поможет обобщить и систематизировать накопленные о ней знания, более эффективно использовать имеющийся опыт, сложившуюся социальную практику, сформировать понятийный аппарат, позволяющий рассматривать ее с научной точки зрения.

В этом вопросе трудно переоценить роль науки. Ведь именно с помощью исследований можно найти слабые, уязвимые места коррупции и предложить системные меры по противодействию ей. В большей степени именно наука дает возможность прогнозирования коррупционных ситуаций и принятия опережающих мер, связанных с предупреждением коррупционных отношений.

Для этого нужна особая методология исследования проблем коррупции, заключающаяся в комплексном подходе к изучению этого социально-правового явления и разработке мер борьбы с ним. В этом плане особо хотелось бы обратить внимание на поставленную Президентом России Д. Медведевым задачу

разработки антикоррупционного стандарта поведения, создающего психологическую недопустимость коррупционного поведения. Очевидно, для разработки такого стандарта требуются усилия не только юридической науки, но и других отраслей знания, изучающих поведение человека в обществе.

Среди правовых мер особое место занимают меры правотворческие. В этой сфере нужна активная и осознанная деятельность не только институтов государства, но и гражданского общества. Для того чтобы нейтрализовать влияние коррупционеров на принятие и содержание правовых мер (прежде всего речь идет о теневых лоббистах), целесообразно чаще выносить на рассмотрение Общественной палаты, референдумов и всенародных обсуждений наиболее важные законопроекты.

Целесообразно, например, в нормативных актах максимально подробно прописывать процедуры принятия тех или иных управленческих решений, более четко формализовать функции должностных лиц и служащих по выполнению возложенных на них полномочий. Представляется, что существенную роль в этом должны сыграть разработка и принятие регламентов деятельности государственных, муниципальных органов, учреждений, должностных лиц и иных служащих по выполнению осуществляемых ими функций. Другими словами, антикоррупционные меры должны пронизывать все законодательство.

Механизм противодействия коррупции может быть представлен структурно в виде системы государственных и негосударственных институтов и функционально как система мер политического, социально-экономического, правового, идеологического, организационного и правоохранительного порядка, которые предпринимают эти институты с целью предупреждения, нейтрализации и ликвидации коррупции. Названный механизм соответственно должен быть многоуровневым, включающим глобальные и региональные межгосударственные, федеральные, региональные внутригосударственные и местные компоненты.

Реализация государственной политики в области борьбы с коррупцией должна стать одной из функций деятельности всех ветвей государственной власти и воплощаться в соответствующих специальных программах. Последние должны разрабатываться на федеральном, региональном и местном уровнях.

Антикоррупционная стратегия должна состоять, как минимум, из двух частей: противодействия коррупционерам и противодействия коррупции. Ответственность за многие виды коррупционного поведения предусмотрены Уголовным кодексом, который криминализировал дачу взятки, получение взятки, злоупотребление служебными полномочиями, коммерческий подкуп и другие виды корыстных деяний,

совершаемых с использованием служебного положения. Но, помимо этого, уже сложилась и криминальная, и бытовая, и политическая коррупция. Коррупция приняла различные формы: от банального взяточничества до навязывания правоохранительными органами услуг по защите бизнеса. Для устранения же причин системной коррупции необходима коренная и многоаспектная реформа (перестройка).

Международные программы против коррупции, включающие все основные положения Конвенций ООН и Совета Европы о противодействии коррупции, предлагают государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система конкурсного подбора кадров специальными органами и продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствии с законом и требованиями потребителей.

В законодательство целесообразно ввести понятие «публичное должностное лицо» как субъект ответственности за коррупционное поведение. Под это понятие должны подпадать, кроме должностных лиц и служащих государственных и муниципальных органов и учреждений, лица, осуществляющие функции управления в организациях и учреждениях, выполняющих публичные функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций), а также лица, наделенные управленческими полномочиями в коммерческих, общественных и иных негосударственных организациях. Это вытекает из обязательств, принятых на себя Российской Федерацией при ратификации упомянутых конвенций, и предлагается многими исследователями. Коррупционные деяния, не являющиеся преступлениями: получение подарков, занятие предпринимательской деятельностью, использование служебного положения в личных целях, предоставление ложной или искаженной информации о своей деятельности — должны быть переведены из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков. Составы административных коррупционных проступков должностных лиц должны быть конкретизированы и влечь за собой императивную ответственность.

Функция по контролю за работой государственных (муниципальных) служащих и рассмотрению жалоб о совершении коррупционных проступков административного характера должна быть передана специальному контрольному органу. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. Таким образом удаст-

ся преодолеть «круговую поруку» внутри административного аппарата.

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. Федеральным законом «О государственной гражданской службе» предусмотрена обязанность декларирования служащими своего имущества и своих доходов. Однако эти положения закона нельзя назвать иначе как полумеры, поскольку не установлено эффективного контроля за выполнением служащими данной обязанности. Необходимо, чтобы контроль за доходами представителей власти и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков этими лицами незамедлительно декларировалось, а нарушение ими установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество, полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества). Международные программы против коррупции выделяют в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, за нарушение которых устанавливаются вполне определенные (императивные) меры юридической ответственности.

Отдельные кодексы поведения предлагается принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность. Международные стандарты требуют установления мер защиты служащих, которые сообщают в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции и подозрениях о совершении коррупционных деяний.

Нормы уголовного права должны воспринять тот положительный опыт противодействия коррупции, который имеется в мировой практике. Необходимо криминализировать: предоставление взятки публичному должностному лицу в виде нематериальных ценностей; обещание или предложение дать взятку; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дачу взятки не самому публичному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного публичного лица; незаконное обогащение.

Эти требования содержатся в конвенциях ООН и Совета Европы об ответственности за коррупцию.

Необходимо решить затянувшийся в российском уголовном праве спор о признании юридических лиц субъектами уголовной ответственности, в том числе за коррупционные деяния, совершенные органами управления хозяйствующих субъектов. Уголовная ответственность юридических лиц может быть реализована путем применения наказания в виде штрафа, конфискации прибыли, полученной с помощью подкупа, лишения права получать государственные (муниципальные) заказы на определенный срок, принудительной ликвидации юридического лица. Законодательные основания и практика привлечения юридических лиц к уголовной ответственности за подкуп существуют во многих странах мира.

Особое значение в антикоррупционной политике важно отводить профилактике. По своей направленности она подразделяется на общесоциальную (общую) и специальную,

В основу общей профилактики необходимо заложить позитивный потенциал развития общества, оздоровление его экономических, политических, социальных, правовых факторов и условий, его освобождение от кризисных явлений и крайностей социальной несправедливости, питающих коррупцию. Ее отличительной чертой является многоцелевой характер, который не преследует в качестве основной и единственной цели принятие только антикоррупционных мер.

Коррупция представляет собой социальное явление, возникающее и процветающее из-за несовершенства и слабости многих общественных и госу-

дарственных институтов, поэтому общая профилактика предполагает комплекс укрепляющих их мер.

В свою очередь специальная профилактика заключается в осуществлении особых, целенаправленных мер предупреждения коррупции, необходимых для нейтрализации конкретных неблагоприятных факторов и оздоровления социальной микросреды, коррекции поведения лиц или их групп, выступающих потенциальными участниками коррупционных отношений и т.д.

Таким образом, только при системной стратегии заинтересованных структур, постоянном использовании разнообразных средств и технологий масштабы коррупции могут быть минимизированы и появятся определенные успехи в борьбе с этим весьма распространенным явлением. Несомненно, что такая масштабная работа предполагает необходимость учета и анализа результатов научных исследований проблемы борьбы с коррупцией, которые были проведены как отечественными, так и зарубежными специалистами и научными коллективами.

Нужен комплекс мер, а не точечные решения, необходимо принятие комплексных и межотраслевых подходов в борьбе с коррупцией и все это на фоне ряда достаточно сложных вопросов, требующих детального обсуждения и принятия окончательного решения.

К этому следует добавить, что без гражданского контроля за ее проведением все эти меры дадут куда меньший эффект, чем тот, который можно ожидать в случае мобилизации на борьбу с коррупцией всего общества.

ОСНОВЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Научно-методический сборник по борьбе с коррупцией
и ее предупреждением для сотрудников правоохранительных
и судебных органов, руководящих работников
органов государственного управления
т. 2 (40)

План-проспект

Руководители авторского коллектива:

А. И. КОМАРОВА

Главный редактор, председатель Международного антикоррупционного комитета, ректор Международной академии корпоративной безопасности, доктор философских наук, профессор, академик Международной академии интегративной антропологии

Г. В. ГУДКОВ

Заместитель председателя Комитета Государственной Думы ФС РФ по безопасности, председатель Совета партии «Справедливая Россия» по противодействию коррупции

С. И. ГИРЬКО

Начальник Всероссийского научно-исследовательского института МВД России, доктор юридических наук, профессор

Е. Н. МЫСЛОВСКИЙ

член Подкомиссии по проблемам противодействия коррупции Общественной палаты Российской Федерации, президент Фонда «Антимафия», ректор Всемирной академии работодателей, кандидат юридических наук, член-корреспондент Международной Академии общественных наук

Н. И. ГЕТМАН

Директор Департамента экономической безопасности и противодействия коррупции Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, генерал-лейтенант милиции в отставке, кандидат юридических наук

В. Д. КУЗНЕЧЕВСКИЙ

Член Комитета по безопасности предпринимательской деятельности ТПП РФ, доктор исторических наук, профессор

Предлагаемое научно-практическое пособие готовится коллективом авторов в рамках принятого Государственной Думой 19.12.08 г. Федерального закона «О противодействии коррупции».

Оглавление

Глава 1. Некоторые общие понятия о коррупции.
§1. Коррупция как системообразующий фактор.
§2. Политологические основания феномена коррупции.

§3. Социальная трансформация и изменения правовой реальности.

§4. Основные признаки коррупции.

§5. Социально-экономические и политические аспекты коррупции.

§6. Коррупция и организованная преступность; феномен коррупции в условиях процесса глобализации.

§7. Криминалитет и власть в стране.

§8. Коррупция как проблема национальной безопасности.

Глава 2. Основные уголовно-правовые проблемы борьбы с коррупцией.

§1. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией.

§2. Бытовая и политическая коррупция.

§3. Роль органов предварительного следствия в борьбе с коррупцией.

§4. Уголовная ответственность и коррупция.

§5. Формы и виды корыстных злоупотреблений по службе.

§6. Проблемы уголовной ответственности за взысканность.

§7. Борьба с коммерческим подкупом.

§8. Казнокрадство, как один из видов коррупционных преступлений

§9. Конфискация как действенный механизм изъятия незаконных доходов и как способ борьбы с коррупцией.

§10. Уголовная ответственность за коррупцию и условное осуждение.

§11. Проблемы борьбы с коррупцией в свете защиты прав человека.

§12. Коррупция: нравственно-правовой аспект.

§13. Международная борьба с коррупцией.

Глава 3. Методика выявления фактов коррупционного поведения государственных служащих.

§1. Как выглядят «коррупционный наезд» и «уши коррупции».

§2. Коррупция в правоохранительных органах.

§3. Коррупция в судебной системе.

§4. Коррупция в армии.

§5. Коррупция в органах государственной власти.

§6. Коррупция в госбюджетных организациях.

§7. Коррупция в образовании и научной деятельности.

§8. Основные методы защиты госбюджета от корыстных посягательств.

§9. Коррупция и «рейдерство».

§10. Коррупция и госзакупки.

Глава 4. Анализ и методика применения основных профилактических мер по предупреждению коррупции, содержащихся в законе «О противодействии коррупции».

§1. Антикоррупционная составляющая административной реформы.

§2. Основные положения Закона «О противодействии коррупции».

§3. Основы антикоррупционной экспертизы законов и иных нормативных Актов.

§4. Изменения в требованиях к государственным служащим.

§5. Организация проверок деклараций об имущественном положении государственных служащих.

§6. Введение антикоррупционных стандартов в деятельности чиновников.

§7. Выявление фактов коррупционного поведения.

§8. Обязанность государственных служащих уведомлять о поступивших к ним предложениях коррупционного характера и о возможных конфликтах интересов.

§9. Обеспечение прозрачности государственных закупок.

§10. Устранение необоснованных запретов и ограничений, в том числе и различных проверок в области экономической деятельности.

§ 11. Обеспечение независимости судей.

§12. Возможные механизмы взаимодействия правоохранительных и иных государственных служащих с гражданами и институтами гражданского общества в области противодействия коррупции.

Глава 5. Гражданское общество и противодействие коррупции.

§1. Плюрализм власти как важнейшее условие формирования гражданского Общества.

§2. Гражданское общество в России: вчера и сегодня.

§3. Соотношение государственного управления и местного самоуправления в гражданском обществе.

§4. Политические партии в России; некоммерческие организации России: проблемы развития, место и роль в реформе социальной сферы.

§5. Общественные организации в сфере противодействия коррупции.

§6. Молодёжные движения.

§7. Роль СМИ в формировании общественного мнения.

§8. Роль СМИ в реализации социально-экономических программ.

§9. Возможности СМИ в реализации профилактических мер организационно-управленческого характера.

§10. Проблемы взаимодействия правоохранительных органов и средств массовой информации.

§11. Криминалитет и СМИ (экология печати).

§12. Коррупция в СМИ.

§13. Объективная журналистика и её роль в предупреждении коррупции.



Всемирная Академия Работодателей

Москва, ул. Угрешская, д. 2, стр. 15, 1 этаж, оф. 46.

Тел. (495) 222-32-49.

Мы не готовим лучших специалистов.

Мы не готовим лучших менеджеров.

Мы готовим работодателей для них!

Если вы имеете высшее образование, полны интересных идей, мыслей и амбиций;
Если не желаете быть наёмным работником, а хотите создать и развивать
собственный бизнес, но вам не хватает знаний и опыта, уверенности в себе и своих силах;
Если вы уже являетесь владельцем собственного бизнеса и достигли
определённых успехов в своём деле, но хотите:

- стать гармоничной личностью по всем 495 параметрам жизнедеятельности;
- эффективно управлять собой, временем, ресурсами и обстоятельствами;
- научиться безошибочно подбирать и привлекать в свою команду высококлассных специалистов;
- приобрести навыки успешных коммуникаций и оптимизировать условия работы;
- установить стабильные и доверительные отношения с партнёрами;
- найти баланс между личной жизнью, работой и отдыхом;
- развить бизнес по новым направлениям;
- вывести ваш бизнес на международный уровень;
- заручиться поддержкой профессиональных консультантов и завести новые полезные знакомства —

вам поможет в этом обучение в нашей АКАДЕМИИ.

В отличие от обычных вузов Всемирная Академия Работодателей является первым в мире образовательным учебным заведением, подготавливающим и выпускающим работодателей международного уровня.

Работодатель — это собственник бизнеса, создающий рабочие места для менеджеров и специалистов различной квалификации и специализации, выпускаемых другими учебными заведениями.

Обязательным условием обучения является создание собственного бизнеса в условиях организационной и юридической поддержки, предоставляемой Академией для слушателей в виде внутреннего экономического и правового пространства на международном уровне.

Высококвалифицированные специалисты в области права, экономики, организации производства и психологии и уникальная методология преподавания Программы Академии «Работодатель международного уровня» позволяет в каждом слушателе раскрыть и развить качества лидера — человека, продуктивно мыслящего, генерирующего идеи и способного принимать смелые решения, умеющего эффективно управлять собой, временем, ресурсами, обстоятельствами и собственным бизнесом на международном уровне в любых экономических условиях.

Научное издание

Межведомственный научный сборник

**Преодоление коррупции – главное условие
утверждения правового государства**
Межведомственный научный сборник

**Главный редактор
А. И. Комарова**

Т.1(39)

Ответственный за выпуск М. Г. Звягинцев

Технический редактор *Д. Ю. Зенин*
Вёрстка *А. В. Лебёдкин*
Корректоры *Н. А. Меркурьева, А. Н. Бурмистрова*

Сборник подготовлен Международным антикоррупционным комитетом,
Оригинал-макет — Издательским Домом «РА»

При участии издателя С. В. Зениной, г. Орёл
www.orel.ru/book

Международный антикоррупционный комитет
E-mail: antikorrup-komitet@yandex.ru
Тел.: 8 (926) 294-90-11; 8 (915) 421-49-75

Подписано в печать 10.08.2009 г. Формат 60x84 ¹/₈.
Бумага офсетная. Печать офсетная.
Усл. печ. л. 66,96. Тираж 3000 экз. Заказ № _____.

Отпечатано в ОАО «Типография «Труд».
302028 г. Орёл, ул. Ленина, д. 1