

*О мерах
по противодействию коррупции
в современной России*



С учетом того, что коррупция представляет собой систему, следовательно, для борьбы с ней также необходимо применять систему. Это означает, что государственная политика противодействия коррупции должна включать в себя систему взаимосвязанных, взаимодополняющих мер, объединённых одной целью и задействующих в её достижении государственные, общественные, политические, профессиональные, творческие и иные органы и организации.

Основу политики в данном направлении должна составить, прежде всего, нормативно-правовая база. Именно несовершенство законодательства формирует питательную среду для коррупции.

На практике это проявляется в противоречивости многих законодательных актов. В целом ряде отраслей отечественного законодательства, особенно связанного с правоотношениями в социально-экономической и финансовой сферах, существуют так называемые «специальные дыры» для «правомерной» коррупции. Все это позволяет неоднозначно трактовать ту или иную норму закона. Любая же возможность толковать закон неоднозначно позволяет чиновникам использовать его в своих интересах. Что и порождает феномен коррупции. Поэтому неслучайно, что законодательство с подобными «дырами» получило название «коррупциогенное». При этом, очевидно, что подобного рода законодательство не рождается стихийно, оно активно лоббируется соответствующими представителями власти и бизнеса.

Обращает на себя внимание также наличие в ряде законодательных актах формулировок «вправе», «может», что дает возможность вариативного принятия решения, а также закрепление возможности единоличного разрешения должностным лицом значимых вопросов. Данное обстоятельство также способствует проявлениям коррупции в повседневной практике.

Важнейшим условием формирования антикоррупционного законодательства является также устранение пробелов в правовом поле, связанных с отсутствием четких трактовок и определений, в том числе коррупционных деяний и их признаков, в понятийном аппарате юриспруденции.

Не менее значимым фактором формирования антикоррупционного законодательства является имплементация в отечественное право положений международных конвенций, подписанных и ратифицированных Россией в сфере противодействия коррупции (Европейская конвенция об уголовной ответственности за коррупцию – 1998 года и Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции – 2003 года). Вышеназванные конвенции Россией подписаны и ратифицированы. Но на практике они фактически не действуют. Это обусловлено тем, что в Уголовный кодекс Российской Федерации вплоть до настоящего времени не внесены положения, определяющие ответственность за такие проявления коррупции, как:

- коррупционный лоббизм;
- коррупционный фаворитизм;
- коррупционный протекционизм;
- nepotизм (кумовство, покровительство родственникам);
- тайные взносы на политические цели;
- взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями или лоббированием интересов вносящего;
- предоставление налоговых и таможенных льгот;
- совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т.д.

Поскольку Федеральный закон «О противодействии коррупции» не относит данные деяния к коррупционным, соответственно и в уголовном праве ответственности за их совершение не предусмотрено. Не случайно, поэтому данные формы коррупции широко распространены в органах государственной власти, причем, как на федеральном, так и на региональных уровнях.

Следует отметить, что эти формы коррупции распространены и в других странах, в том числе в США, а также в Евросоюзе. Но в отличие от нашей страны, в этих государствах названные формы коррупции криминализированы и с ними ведется непримиримая (или определенная) борьба, то в России о них иногда

только говорится в СМИ. При этом нередко они преподносятся как умение должностного лица «делать деньги в рамках действующих законов». В действующем же российском уголовном законодательстве о них нет даже упоминания, что существенно расширяет возможности коррупционных проявлений в отечественной практике. Данное обстоятельство определяет необходимость использования позитивного зарубежного опыта в криминализации всех наиболее очевидных проявлений коррупции с тем, чтобы разорвать порочные криминальные круги: «деньги – власть – деньги», «собственность – власть – собственность».

Законодательное закрепление условий, препятствующих совершению представителями власти коррупционных правонарушений, определение субъектов, осуществляющих пресечение таких правонарушений, и ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных правонарушений необходимо для дальнейшей интеграции Российской Федерации в мировое сообщество как государства, поставившего задачу по защите прав и свобод человека и гражданина в ряд приоритетных.

В борьбе с коррупцией не должно быть никаких компромиссов и никаких смягчающих обстоятельств. Поэтому действующее законодательство должно быть скорректировано таким образом, чтобы ответственность перед законом за преступления коррупционного характера никоим образом не носила условный характер. На нее не должны также распространяться различного рода смягчающие обстоятельства, в том числе и такие как наличие государственных наград, а также былые заслуги признанного виновным за преступления подобного рода.

Необходимы также специальные положения для обеспечения того, чтобы государство могло вернуть средства, которых оно лишилось вследствие коррумпированности чиновников, даже если эти средства находятся, как это часто бывает, в руках третьих лиц или за пределами страны. Уголовное

законодательство должно предусматривать методы отслеживания, конфискации, замораживания счетов и ареста средств, полученных незаконным путем.

Таким образом, проблемы формирования и совершенствования целостной системы антикоррупционного законодательства носят комплексный характер. При этом очевидно также и то, что в значительной мере они связаны с проблемами компетенции и взаимодействия органов, осуществляющих властные полномочия в сфере противодействия коррупции.

Особое внимание в процессе противодействия коррупции должно быть уделено организации государственной службы в Российской Федерации, поскольку именно в этой сфере наиболее прочно укоренилась практика коррупционных отношений. За последние годы руководством страны предпринят ряд мер, но все они, как и в случае с формированием законодательства, носят половинчатый характер. Более того, жесткость требований распространяется далеко не на всех представителей органов государственной власти. Примером подобного рода избирательности является в частности уголовное дело в отношении «Оборонсервиса», в рамках которого главный фигурант этого дела – бывший министр обороны А. Сердюков – проходил только лишь в качестве свидетеля. Осужденная же в мае 2015 года на пять лет колонии общего режима Е. Васильева, уже в августе 2015 года была подвергнута процедуре условно-досрочного освобождения. Подобного рода благотворительность весьма негативно сказывается не только на результатах борьбы с коррупцией на государственном уровне, но и в целом на имидже государственной власти.

Не менее значимым направлением государственной антикоррупционной политики является комплексная реализация организационно-институциональных мер по повышению эффективности государственной службы.

Одним из наиболее значимых направлений деятельности в этой области должно стать совершенствование институциональной структуры системы

органов государственной власти с целью противодействия появлению и развитию в этой среде коррупционных проявлений.

Следует отметить, что хотя институт органа исполнительной власти как в странах Западной Европы, так и в России называется одинаково, по сути правового устройства это совершенно разные институты. В нашей стране институт органа исполнительной власти урегулирован законодательством таким образом, что он является, по сути, органом власти министра или иного руководителя, его возглавляющего, а также отчасти органом власти того лица, которое согласно указам Президента Российской Федерации осуществляет руководство деятельностью этого органа. Этому также способствуют нормы Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и федеральных законов «О системе государственной службы Российской Федерации» и «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и другие.

Этот институциональный недостаток государственной службы Российской Федерации по сравнению с государственными службами ряда стран образует одну из основных причин коррупции. На практике это проявляется в провоцировании превышения полномочий должностными лицами министерств и ведомств и, соответственно, их неподконтрольность не только обществу, но и вышестоящим органам.

Другим кардинальным отличием отечественной системы организации государственной службы является фактическое отсутствие института чиновничества как сообщества, образующего профессиональную основу и опору любого государственного строя.

Распространенное в настоящее время в политических и даже научных кругах России представление об этом институте превратно и некомпетентно. Некомпетентность в отношении как самой государственной службы, так и

института чиновничества продолжается с советского времени и распространена не только среди рядовых граждан, но и среди политических лидеров и партий.

Это обусловлено тем, что в российском законодательстве этого института как целостной правовой категории в настоящее время не имеется. Более того, значительная часть лиц, относящихся к этой категории, по российскому законодательству именуется государственными, в том числе гражданскими, служащими, которые вопреки своему наименованию имеют правовое положение наемных работников, правовое отношение которых с государством устанавливается в форме контракта по государственной службе, причем сторону государства представляет руководитель государственного органа прохождения службы.

Для большинства европейских государств такой подход не свойствен в следствие его коррупциогенности. Лица, относящиеся к категории публичных должностных лиц и не входящие в состав правительства в качестве министров, имеют статус чиновников, и их отношения с государством имеют публично-правовой характер, реализуемый посредством юрисдикционного статуса этих отношений. Разрешение конфликтов или прекращение данных отношений совершается исключительно судом, но не руководителем соответствующего государственного органа.

Другим примером неэффективного правового регулирования государственной службы является практика согласования с руководителями исполнительной власти субъектов Российской Федерации назначения начальников подразделений федеральных государственных органов на территории такого субъекта Федерации. Это является безусловным нарушением юрисдикции Российской Федерации в отношении исполнения федеральными государственными органами полномочий Российской Федерации по ее предметам исключительного ведения (ст. 71 Конституции Российской Федерации) на всей территории Российской Федерации.

Таким образом, как показывает анализ, отечественная система государственной власти, несмотря на непрекращающиеся попытки ее реформирования, по-прежнему имеет множество недостатков организационно-институционального характера, способствующих развитию коррупции в этой среде. Это, в свою очередь, свидетельствует о том, что какое-либо существенное ограничение коррупции в Российской Федерации невозможно без корректировки основ системы государственной службы.

Важнейшим направлением преобразований в этой области должно стать установление публично-правового статуса для государственных служащих Российской Федерации, а также исчерпывающее урегулирование статуса всех публичных должностных лиц Российской Федерации.

В то же время, очевидно, что никакие преобразования в системе государственного управления не приведут к положительному результату, если не будет обеспечена консолидация усилий всех ветвей и институтов государственной власти, а также гражданского общества по противодействию коррупции.

Зарубежный опыт противодействия коррупции свидетельствует о том, что усилия по борьбе с коррупцией не дают результата, как правило, в том случае если отсутствует важнейшая составляющая этой борьбы – участие в ней гражданского общества.

Причем, очевидно, что данная проблема явно выходит за рамки реализации антикоррупционной государственной стратегии. Как показывает анализ современной и исторической практики, российское государство с неохотой воспринимает гражданское общество в качестве партнера, вспоминая о нем лишь в случаях, когда необходимо мобилизовывать усилия общества как это было, например, в годы Великой Отечественной войны, а также реализации масштабных проектов (целина, БАМ и другие). В современной отечественной практике подобного рода обращение наиболее эффективно проявилось в рамках

борьбы с терроризмом в Северо-Кавказском регионе, а также в ходе принуждения Грузии к миру, возвращении Республики Крым и города-героя Севастополя в состав России и оказании гуманитарной помощи жителям непокоренного Донбасса. Все это, как показывает практика, является мощным стимулом активизации усилий гражданского общества для решения жизненно-важных проблем, в том числе затрагивающих национальную безопасность России.

Гражданское общество может обладать знаниями и связями, необходимыми для решения проблем, касающихся всех, в том числе проблемы коррупции, которыми не обладают ни органы государственной власти (местного самоуправления), ни частный сектор. И в его интересах вести борьбу против коррупции, поскольку главной ее жертвой становится именно гражданское общество. По мере того, как власть перемещается от центра к руководителям на местах, в сферу коррупции начинают вовлекаться новые действующие лица на местном уровне, состоящие, как правило, в непосредственном контакте с гражданским обществом. Таким образом, гражданское общество, благодаря знанию местных проблем, в принципе получает возможности выявлять, контролировать и в зародыше пресекать коррупцию в системе местного самоуправления, которыми не обладает никто. В свою очередь это может стать хорошей тренировочной базой, необходимой для борьбы с коррупцией на общенациональном уровне.

Игнорирование гражданского общества при разработке стратегии борьбы с коррупцией означает отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов. Сам факт привлечения гражданского общества к разработке стратегии такой борьбы придаст процессу противодействия коррупции общенациональный характер и обеспечит эффективность реализации антикоррупционных мер, как на федеральном, так и региональном и местном уровнях.

Для этого необходимо предпринять целый комплекс мер. Прежде всего, необходима государственная поддержка в создании общероссийской сети субъектов гражданского общества, вовлеченных в антикоррупционную деятельность. Помимо этого в поддержке нуждается также деятельность общественных организаций, отслеживающих случаи, практику и методологию коррупции в России и распространяющих полученную ими информацию. Это необходимо для того, чтобы повысить ответственность самого гражданского общества в решении задач по противодействию коррупции, а также исключить случаи недобросовестного использования антикоррупционной проблематики в интересах достижения конъюнктурных политических целей, нанесения ущерба международному имиджу России.

В этой связи, очевидно, что важнейшим направлением антикоррупционной политики должно стать также изменение общественного мнения, восприятия коррупции. С этой целью необходимо выяснить, как общество воспринимает и оценивает степень коррупционной пораженности и сами коррупционные проявления, а также определить основные источники ее возникновения с тем, чтобы найти ту точку отсчета, с которой в дальнейшем можно будет сверять успехи антикоррупционной реформы. При этом сама по себе статистика, в том числе в плане восприятия коррупции не является надежным показателем этого процесса. Лучшая форма измерения – это само общественное мнение. Обычный человек хорошо знает, в каком окружении он живет, и весьма четко представляет себе, что происходит вокруг. Коррупция, особенно на низшем уровне, непосредственно влияет на повседневную жизнь каждого. У рядовых граждан есть свой четко определенный взгляд на эту проблему, особенно когда коррупция сказывается на объеме и качестве услуг, предоставляемых им государством и частным сектором, и которые они уже оплатили.

При этом антикоррупционные меры не должны напоминать шумные кампании, к которым российское общество стало мало восприимчивым. Такие меры не увенчаются успехом, если не будут носить постоянного характера и

пользоваться поддержкой всего общества. Если рядовые граждане и предприниматели привыкли, что при любом обращении к государственным структурам требуется «вознаграждение», то изменить отношение общества к коррупции будет чрезвычайно трудно.

Люди должны осознать всю серьезность проблем, связанных с коррупцией, а также увидеть, что можно сделать для борьбы с ней. Степень доверия общества зависит скорее от того, как эти меры осуществляются и какое воздействие они оказывают на поведение государственных служащих и общества в целом.

В этой связи чрезвычайно важно также осознание того факта, что без создания особой нравственной атмосферы в обществе по отношению к коррупции какие-либо меры в этой области будут изначально обречены на провал.

Именно это и подтверждается в современной российской действительности. Несмотря на комплекс реализованных антикоррупционных мер уровень коррупции не снижается. Все это свидетельствует о том, что реализуемые Президентом Российской Федерации инициативы в сфере противодействия коррупции еще не нашли массовой поддержки у населения страны. Налицо, с одной стороны, инфантильное отношение общества к борьбе органов государственной власти с коррупцией, а с другой - восприятие коррупции как вполне обыденного явления.

Важнейшей задачей в этом плане является формирование антикоррупционного мировоззрения у российских граждан – антикоррупционной этики.

При этом очевидно, что в формировании эффективной системы общенациональной этики поведения должны быть заинтересованы практически все составляющие гражданского общества: частный сектор, общественные организации, религиозные деятели, пресса, профессиональные организации и,

конечно же, рядовые граждане, ежедневно испытывающие на себе последствия коррупции.

С этой целью целесообразно:

- разработка и осуществление антикоррупционных образовательно-просветительских программ и кампаний с целью преодоления пассивности общества в восприятии коррупции как угрозы национальной безопасности;
- формирование понимания коррупции как комплексного социального явления, борьба с которым должна начинаться не «сверху» (власть), а «снизу» (общество);
- обеспечение максимальной гласности при осуществлении антикоррупционной политики.

Особую роль в формировании эффективной системы общенациональной этики призваны сыграть средства массовой информации. С этой целью целесообразно:

- привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности;
- расширение доступа СМИ к информации, затрагивающей общественные интересы;
- обеспечение обязательного и оперативного реагирования соответствующих органов власти и должностных лиц на сообщения СМИ о фактах коррупции;
- привлечение к дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, препятствующих представителям СМИ осуществлять сбор и распространение информации о фактах коррупции;
- укрепление института защиты конфиденциальности журналистских источников информации.

При этом, для реализации комплекса задач по участию СМИ в формировании антикоррупционной этики необходимо законодательно и реально обеспечить условия для нормального функционирования свободной прессы. Свободе прессы будет способствовать целый ряд мер: принятие закона о свободе информации,

открывающего гражданам, в том числе и журналистам, доступ к информации из властных структур, повышение профессионального уровня журналистики, обеспечение профессиональной независимости и ответственности журналистов, работающих в государственных средствах массовой информации.

Разграничение государственных и негосударственных СМИ путем введения запрета на участие негосударственных структур в уставном капитале государственных СМИ и государственных структур в уставном капитале негосударственных СМИ. Изменение методов руководства государственными аудиовизуальными СМИ в направлении обеспечения их профессиональной самостоятельности и учета общественного мнения. Разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти и деятельность конкретных их представителей.

Оказание поддержки усилиям журналистского сообщества по выработке и обеспечению соблюдения правил профессиональной этики, внедрению стандартов журналистского расследования. Широкое использование сети Интернет для информирования общественности о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения доступа к общественно значимой информации, вовлечения граждан в процесс обсуждения проектов решений, в осуществление контроля за их реализацией.

Хотя за всеми проявлениями коррупции проследить невозможно, контроль за ней может быть осуществлен при соблюдении кодексов этики в сочетании с решительными действиями правоохранительных органов, а также проведением глубоких организационных изменений и реформой общественных институтов.

Таким образом, государственная политика в области борьбы с коррупцией должна предусматривать комплексное осуществление правовых, политических, организационных, технических и финансовых мероприятий, обеспечивающих развитие необходимых механизмов, реализация которых позволит создать

серьезные предпосылки для коренного изменения ситуации в сфере противодействия масштабным проявлениям коррупции.