

Противодействие коррупции

Методическое пособие

Содержание

Что такое коррупция.....	3
Коррупция в различных сферах общества.....	8
Коррупция в избирательном процессе.....	12
Международный опыт борьбы с коррупцией.....	16
История борьбы с коррупцией в России.....	23
Субъекты антикоррупционной политики.....	30
Задачи антикоррупционной политики.....	33
Основные принципы противодействия коррупции.....	34
Правовое регулирование отношений в сфере противодействия коррупции в международной практике.....	38
Законодательство о противодействии коррупции в России.....	42
Общественное участие в борьбе с коррупцией.....	44
Словарь.....	47
Литература.....	51

Что такое коррупция

Коррупция - сложное явление социальной жизни, которое проникло во многие сферы жизни: экономическую, политическую, духовную и др. В последние десятилетия внимание тысяч ученых, политиков, государственных деятелей привлечено к этой проблеме. Изучаются проблемы стран, где коррупционная практика глубоко укоренилась, опыт стран, где коррупцию удалось обуздать. Для России проблема коррупции - одна из самых трудноразрешимых: Россия входит в число наиболее коррумпированных стран (147-е место из 180)¹.

Термин «коррупция» пришел из римского права, в котором явление «*conruptio*» понималось самым общим образом: разламывать, портить, разрушать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие, например, в отношении судьи. Слово «коррупция» образовано в результате слияния латинских слов «*concrei*» (несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета) и «*rupture*» (ломать, повреждать, отменять). Образовался самостоятельный термин; он применялся в тех случаях, когда в деятельности участвовало несколько (не менее двух) лиц, целью которых являлась «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества.

Никколо Макиавелли определял коррупцию как «использование публичных возможностей в частных интересах».

В Толковом словаре русского языка под редакцией С. Ожегова коррупция определяется как «подкуп взятками, продажность должностных лиц, политических деятелей». В Большом словаре иностранных слов под редакцией А. Булыки приводится еще одно значение: «разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей». Если в первом случае речь идёт о преступных действиях лишь отдельных лиц, то во втором - о социальном явлении, разрушительном для общества в целом.

Эксперты Совета Европы разработали общее определение коррупции. «Коррупция – это взяточничество, подкуп и любое другое поведение лица, наделенного ответственностью в публичном или частном секторе, которое нарушает свои обязанности, вытекающие из его публичного статуса как публичного лица, частного наемного работника, независимого агента или другого статуса подобного рода, и нацелено на получение неправомερных преимуществ любого рода для себя или другого лица».²

Можно выделить следующие признаки коррупции:

✓ сознательное подчинение государственных интересов личным

¹ "Индекс Восприятия Коррупции" международной неправительственной организации по борьбе с коррупцией Transparency International, опубликован 23 сентября 2008 г.

² Некоторые аспекты международно-правового сотрудничества государств-членов Совета Европы в области борьбы с коррупцией// Журнал российского права. 2000г. №7.

интересам;

- ✓ секретность исполнения решений;
- ✓ наличие взаимных обязательств между теми, кто принимает государственные решения, и теми, кому это выгодно;
- ✓ взаимодействие между теми, кому нужно принятие определенного решения, и теми, кто может на принятие такого решения повлиять;
- ✓ стремление сокрытия акта коррупции юридическим обоснованием;
- ✓ выполнение двойственных функций (государственных и частных).

Существование коррупции как сложного явления обуславливается множеством факторов. Ряд исследователей видят основные причины коррупции в России в так называемой «коррупционной ментальности». К ним относятся:

1. Тотальная этатизация (огосударствление) социальных отношений. Управленческая вертикаль повсеместно строилась таким образом, что полномочия нижестоящих жёстко определялись вышестоящими инстанциями. Самодеятельность «в горизонталях» властной иерархии беспощадно пресекалась. Очевидно, что по мере ускорения и усложнения общественной жизни подобная система тотального подчинения и контроля становится всё менее эффективной. Нижние звенья управленческой иерархии, непосредственно вовлечённые в практику социальных отношений, вынужденно принимают на себя востребованные в обновляющемся социальном пространстве функции и полномочия, не предписанные «сверху», но компенсирующие неповоротливость властной машины. Нарушающая установленный регламент инициатива «низов» осуществляется «в тени», и здесь мзда за выполнение необходимого, но не санкционированного становится вполне резонной платой за риск.

2. Характерные для России неправовые основания организации отношений власти и подчинения. Реализация властных полномочий основывается не на праве, а на субъективном произволе власти предрешающих. Власть в России выше и сильнее Закона - давняя российская традиция. В силу этого в стране не сложились условия для формирования рационально организованной бюрократической системы. Не случайно массовая коррупционная деятельность породила пословицы типа: «Ты – мне, я – тебе», «Сухая ложка рот дерет», «Руки для того, чтобы брать» и т.п.;

3. Незрелость горизонтальных социальных связей (то, что в современной науке называют незрелостью гражданского общества). В решении любой социально значимой проблемы гражданин издавна был вынужден апеллировать к государственным структурам. Межличностные отношения загонялись в подполье бытового общения и семейной жизни. Гражданские инициативы и общественная самодеятельность всячески подавлялись, формируя у человека «комплекс гражданской неполноценности»: «Я - человек маленький». Активность субъекта такого

рода не выходит за рамки попыток всячески «задобрить начальство»;

4. Актуальный опыт функционирования советской распределительной системы. Несколько поколений наших соотечественников жили с твёрдым убеждением: доступ к материальным благам определяется, прежде всего, «положением» человека. Успешность человека зависела не столько от трудового усердия, сколько от его места в системе личных отношений с «нужными людьми». Для обозначения этой сети нужных связей даже нашлось злое и хлёткое слово – блат.³

Коррупция является порождением не только негативного исторического опыта. Анализируя социально-политическую ситуацию в современной России, можно вычленить ряд весомых коррупциогенных факторов:

I. Правовые: неразвитая и неустойчивая нормативная база, регулирующая соответствующие отношения; отсутствие завершённой и последовательной системы пресечения коррупционных действий; низкая правовая культура населения.

II. Институциональные: громоздкая и нерациональная система управления общественными процессами; несовершенная система управления государственным сектором, фаворитизм, кумовство при найме на государственную службу; довольно низкая оплата труда государственных служащих; сверхцентрализация власти; не вполне независимая судебная власть; низкая эффективность правоохранительной системы.

III. Социальные: низкая активность гражданского общества; отсутствие гарантий свободы информации; сравнительно слабая роль СМИ.

IV. Политические: нечестная политическая конкуренция; недоверие народа к политическим партиям и разочарованность властью.

V. Культурные: недостаточная информированность и организованность граждан; общественная пассивность в отношении своеволия «власть имущих»; устойчивость форм корпоративного сознания и неразвитость личностного начала в национальной культуре.

Исследователи различают две основные формы коррупции:

- низовую (мелкую, повседневную);
- вершинную (крупную, элитарную).

Первая распространена на среднем и низшем уровнях и связана с постоянным, рутинным взаимодействием чиновников и граждан (штрафы, регистрации, фаворитизм всех видов и т.п.).

Вторая охватывает политиков, высшее и среднее чиновничество и сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену (формулы законов, госзаказы, изменение форм собственности и т.п.).

В зависимости от сферы деятельности различают следующие виды коррупции: коррупция в сфере государственного управления; парламентская коррупция; коррупция на предприятиях.

³ С. В. Каменев, Социально-культурные предпосылки формирования коррупционного сознания // Коррупция: от общественного осуждения к общественному противодействию. Материалы антикоррупционного проекта «Чистая совесть». Владивосток, 2005. С.10-12

В российской действительности можно коррупционные действия классифицировать по критерию отражения их в уголовном законодательстве. Уголовным кодексом Российской Федерации предусмотрены следующие виды коррупционных действий:

- ✓ Легализация денежных средств или иного имущества, приобретенного незаконным путем (ст. 174);
- ✓ Злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285);
- ✓ Получение и дача взятки (ст. 290-291);
- ✓ Служебный подлог (ст. 292)
- ✓ Халатность (ст. 293).

Иные виды коррупции: 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 привлечением для этого подставных лиц и родственников; протекционизм работников по принципу личной преданности, родственных связей, приятельских отношений; предоставление должностными лицами льгот коммерческим структурам с целью извлечения личной выгоды, предоставление государственных финансов и иных ресурсов в избирательные фонды; лоббизм.

Поскольку коррупция поражает практически все сферы жизни общества и приводит в конечном итоге к деградации общественных и государственных институтов, государство и социум должны предпринимать активные действия по предотвращению коррупции и противодействию этому опасному явлению.

Существует множество различных стратегий борьбы государства с коррупцией, например: системная стратегия устранения причин, «стратегия войны», стратегия сознательной пассивности.⁴

Ряд исследователей обозначает следующие подходы к деятельности государства в деле борьбы с коррупцией:

1-й способ борьбы с коррупцией. **Противопоставить коррупции власть и силу.** Сторонники этого подхода полагают, что слабость государства, несовершенство законодательства и «мягкость» системы наказания и привели к разрастанию коррупции до невероятных размеров. Лишь непримиримая жестокость и последовательность власти в борьбе со злом могут принести наиболее быстрые и ощутимые результаты. Ключ к решению проблемы - в усилении власти, поднятии ее авторитета, ужесточении правовых норм и ответственности виновных.

Конкретные действия:

1. Ужесточить законодательство.
2. Добиться реализации принципа неотвратимости наказания.
3. Расширить полномочия правоохранительных органов.
4. На ключевые государственные посты назначать руководителей «силовых структур».

⁴ Л. Ю. Монатик, Сравнительный анализ стратегий борьбы с коррупцией.

5. Обновить и устранить пробелы в законодательстве.
6. Устраивать показательные судебные процессы.
7. Сотрудничать с общественными организациями, деловыми кругами, учреждениями образования, поддерживающими принцип «диктатуры закона» теми или иными действиями или программами.
8. Бороться с «олигархами» любого уровня как с кастой «особо приближенных» к власти.
9. Ввести жесткую цензovou систему при приеме на руководящие посты.
10. Повысить зарплату государственных служащих одновременно с усилением их ответственности.
11. Отменить все привилегии чиновничества, провоцирующие ощущение социальной несправедливости у общественности.

2-й способ борьбы с коррупцией. **Просвещение и воспитание граждан.** Его сторонники склонны считать коррупцию, прежде всего, пороком общественно-историческим. Корни коррупции - в общественном укладе жизни и истории России. Здесь поможет только активная образовательно-воспитательная деятельность, ориентированная, прежде всего, на работу с подрастающим поколением.

Конкретные действия:

1. Создавать учебно-воспитательные антикоррупционные программы.
2. Антикоррупционные ресурсы Интернета – каждому учащемуся.
3. Разработать и издать учебники для школ и вузов.
4. Сделать антикоррупционное направление интегративной частью различных учебных программ.
5. Дискуссии, дебаты в школах и вузах на антикоррупционную тематику (вместе с родителями, представителями СМИ, судебных и правоохранительных органов, бизнеса и гражданского общества).
6. Направить все имеющиеся возможности российского образования на просвещение взрослого населения (по типу общества «Знание»).

3-й способ борьбы с коррупцией. **Консолидация усилий гражданского общества и бизнеса.** Гражданское общество и бизнес зачастую не противопоставляют себя коррупции, а принимают в процессе разрозненной борьбы за выживание уже существующие «коррупционные» правила игры. Выход из этого - в выработке общепринятых норм этики с последующим созданием единого фронта противодействия коррупции. Сторонники подхода предлагают объединить усилия российских бизнесменов и общественных организаций, союзов, профессиональных объединений, т.е. всего того, что называется «гражданским обществом», или «третьим сектором», и выступить единым фронтом борьбы со злом.

Конкретные действия:

1. Создать антикоррупционные консорциумы.
2. Принять кодексы «чистого бизнеса» и «честного соперничества».
3. Общими усилиями наладить постоянный диалог с властью, в т.ч. стимулировать принятие необходимых антикоррупционных законов.
4. Добиваться открытости в деятельности государственных,

неправительственных и деловых структур и организаций.

5. Построить систему общего антикоррупционного взаимодействия со СМИ, учебными заведениями и наукой.

6. Добиваться лишения лицензий и закрытия организаций, фирм, компаний и т.д., замеченных в коррупционной деятельности.

7. Борьба за открытость всех форм негосударственной деятельности организаций, заявляющих общественный характер своей деятельности.

8. Развивать взаимоотношения «от хищной к честной и открытой конкуренции»⁵.

Какой должна быть социальная основа антикоррупционной политики? Во-первых, наибольшим антикоррупционным потенциалом обладает общество, в котором обеспечивается приоритет духовных, а не материальных ценностей. Во-вторых, основным принципом социальной жизни выступает принцип социальной справедливости как некий эквивалент, соответствие между деянием и воздаянием за него, между мерой заслуги и мерой поощрения, между степенью вины и степенью наказания. В-третьих, в таком обществе должна быть обеспечена социальная свобода как возможность всестороннего и гармоничного развития личности, общества и государства в пределах четких и прозрачных границ.

Коррупция в различных сферах общества

В сентябре 2008 года международная неправительственная организация Transparency International («Трансперенси Интернэшнл») опубликовала свой очередной рейтинг состояния коррупции в мире. Индекс восприятия коррупции (ИВК), составляемый Трансперенси Интернэшнл, измеряет уровни восприятия коррупции в государственном секторе той или иной страны и является составным индексом, основанным на данных опросов, проведенных среди экспертов и в деловых кругах. ИВК за 2008 г. ранжирует 180 стран мира по шкале от 0 до 10 баллов, причем ноль обозначает самый высокий уровень восприятия коррупции, а десять – наименьший. Самый высокий рейтинг, согласно докладу, у таких стран, как Дания, Швеция и Новая Зеландия (1 место, 9,3 балла), в них коррупция находится на самом низком уровне. За этими странами следуют Сингапур (4 место, 9,2 балла), Швейцария и Финляндия (5 место, 9 баллов).

В 2008 году Россия получила 2,1 балла притом, что показатель 3 балла уже считается опасным для государства. Россия заняла в рейтинге 147-е место, которое делит с Сирией, Бангладеш и Кенией.

По мнению руководителя российского отделения организации Елены Панфиловой, на сегодняшний момент в России существует «коррупционная стабилизация», вследствие чего позиции России в рейтинге не сильно меняются. В 2007 - 2,3 балла и 143 место из 180 стран, в 2006 - 2,5 балла и 121 место из 163; в 2005 - 2,4 балла и 126 место из 158; в 2004 году - 95-е

⁵ Горный М.Б. Коррупция в России: системная проблема и системное решение.

место из 146 стран; в 2001г. балл был равен 2.3, 79-81 место из 91; в 2000 г. индекс был равен 2.1, а место - 82-83⁶. Фонд «Общественное мнение» провел исследование по выявлению наиболее коррумпированных сфер влияния в современной России. В ответах на вопрос: «Среди каких категорий работников, по Вашему мнению, сегодня чаще всего встречаются коррупционеры?», респонденты назвали следующие категории работников:

- ✓ власть - 13 %;
- ✓ руководители, начальство, директора, администрация, управленцы - 19%;
- ✓ чиновники (служащие, должностные лица) - 13 %;
- ✓ высшие чины (верхние, высокие, вышестоящие, высокопоставленные), верхушка (верхи) - 11%;
- ✓ все (езде) - 11 %;
- ✓ банкиры, финансисты, бизнесмены, коммерсанты - 11 %;
- ✓ милиция, МВД, правоохранительные органы, включая милицию, таможню и пр., инспекция, налоговики, ГАИ - 8 %⁷.

Преимущественной средой распространения коррупции респонденты считают властные структуры разных уровней, в том числе высшего. Одним из мест, где концентрируется коррупция, назывались органы внутренних дел, прямая обязанность которых - борьба с этим явлением.

Действительно, большинство наших соотечественников при решении своих проблем привычно руководствуются старинным принципом «не подмажешь - не поедешь». И принцип этот выражается в привычных поступках: домохозяйка «ставит бутылку» сантехнику, родители ученика «благодарят» дорогим подарком преподавателя, проштрафившийся водитель вкладывает в права купюру инспектору ГАИ, бизнесмен несёт конверт «ответственному лицу» мэрии. Само упоминание перечисленных ситуаций вызывает у многих не возмущённое неприятие, а скорее понимающую улыбку или, в лучшем случае, бессильный выдох: «А что делать...».

Анализируя особенности эволюции отечественных властных структур, В.О. Ключевский замечал, что издревле в России «государство пухло, а народ хирел»⁸. Ключевой императив столь значимого для Европы римского права «Пусть рухнет мир, но торжествует закон!» никогда не получал сочувственного отклика в русской душе. Не доверяющий формальной процедуре типичный россиянин по сей день в своих исканиях справедливости рассчитывает не на силу закона, а на милость и снисхождение «ответственного лица». И в завоевании искомого расположения начальства не скупится. Даже если в подчинении этого «начальника» засорившийся мусоропровод или сломанный унитаз.

В советский период, в условиях тотального дефицита должностное лицо, занятое в системе распределения, не просто исполняло свои

⁶ Ежегодные отчеты Transparency International сентябрь 2008 года.

⁷ Коррупция: от общественного осуждения к общественному противодействию: материалы антикоррупционного проекта «Чистая совесть». – Владивосток: Изд-во ПИППКРО, 2005. С. 7.

⁸ Ключевский В.О. Курс русской истории. Лекция 41.

обязанности (продавало сапоги или билеты в театр, заведовало продовольственным складом, распределяло путёвки в санаторий), а становилось распорядителем, воля которого определяла судьбы страждущих.

Шоколадка - медсестре, французские духи - учительнице, деньги - чиновнику за оформление документов - всё это, в определённом смысле, извиняющийся реверанс общества в адрес людей, чья социальная значимость несоизмерима с их зарплатой. Полуофициальные или неофициальные поборы давно стали нормой в милиции и таможне, вузах, школах, медицинских учреждениях, государственных инстанциях. Не удивительно, что в общественном сознании господствует примирительное отношение к этому обороту теневых средств, спровоцированному понятным стремлением «бюджетников» обеспечить достойный уровень существования.

В современной России объём рынка коррупции превышает 240 млрд. долл. США⁹. Согласно оценкам фонда ИНДЕМ, эта величина ещё выше: только в деловой сфере России объём коррупции вырос между 2001 и 2005 гг. примерно с 33 до 316 млрд. долл. США в год.¹⁰

На сегодняшний день коррупции подвержены все области государственного аппарата: от дачи взяток для поступления ребенка в детский сад, откупа от службы в вооруженных силах до уровня высших государственных чиновников. К сферам деятельности, которые в наибольшей степени подвержены коррупции в России, относятся:

- таможенные службы: пропуск через границу запрещённых к перевозке товаров; возврат конфискованных товаров и валюты; занижение таможенных пошлин; необоснованные отсрочки таможенных платежей;
- медицинские организации: закупка оборудования и лекарств по завышенным ценам; выдача несоответствующих действительности медицинских заключений; приоритетное обслуживание одних граждан за счёт других;
- автоинспекции: необоснованное предоставление лицензий (водительских прав, справок о прохождении техосмотра); отсутствие законного наказания для нарушителей правил пользования дорогами; фальсификация сведений и выводов о дорожно-транспортных происшествиях в пользу заинтересованных лиц;
- судебные органы: предвзятое рассмотрение обстоятельств дела; принятие неправосудных решений; нарушение процессуальных норм; противоположные решения различных судов по одному и тому же делу; использование судов в качестве инструмента рейдерства;
- налоговые органы: не взимание налогов в полном объёме; возвращение НДС; вызванная конкурентами проверка и остановка производства;
- правоохранительные органы: возбуждение и прекращение уголовных дел, а также направление их на дополнительное расследование;

⁹ Андрей Шаров "Российская газета" - Федеральный выпуск №4215 от 7 ноября 2006 г.

¹⁰ Исследование фонда ИНДЕМ «Диагностика российской коррупции 2005»

отсутствие законного наказания за правонарушения различной тяжести;

- государственные службы различной направленности: лицензирование и регистрация предпринимательской деятельности, строительство и ремонт за счет бюджетных средств, контроль за соблюдением условий лицензирования, освобождение от призыва на военную службу в вооружённые силы;

- банковская сфера: выдача разрешений на размещение и проведение банковских операций с бюджетными средствами, получение кредитов, получение экспортных квот;

- сфера образования: поступление в государственные высшие учебные заведения, государственная регистрация и аккредитация негосударственных высших учебных заведений, поступление в специализированные общеобразовательные школы и дошкольные образовательные учреждения.

По данным опроса ВЦИОМ (Всероссийский центр изучения общественного мнения) 27-28 мая 2006 г., 53% населения имеют опыт дачи взяток. Наиболее распространены взятки медработникам (51%), сотрудникам ГАИ (31%), милиции (16%) и военкоматов (7%), работникам системы образования (20%), при оформлении собственности (10%) и устройстве на работу (10%)¹¹.

Можно долго спорить какая из сфер жизни государства является главной. Бесконечно рассуждать о степени важности экономики и политики, дискутировать о том, что безопасность, промышленность, здравоохранение являются основами общественной жизни. Однако не стоит забывать о том, что политиками, экономистами, военными, инженерами люди не рождаются. Профессиональные навыки приобретаются лишь в процессе обучения. Формирование личности происходит в стенах учебных заведений. Именно образование является фундаментом для построения успешного государства.

Взятничество и коррупция наносят ущерб учебным заведениям во всем мире. К такому выводу пришла комиссия ЮНЕСКО, изучив ситуацию более чем в шестидесяти странах. Коррупция процветает в области выделения грантов и стипендий, продаются оценки, дипломы и места в вузах. При этом в США больше развита торговля дипломами и оценками, а в России люди тратят до 520 миллионов долларов в год на взятки за поступление в вузы.

Немало проблем создают фальшивые университеты, торгующие дипломами и дающие взятки за аккредитацию или регистрацию вузов. По данным ЮНЕСКО, с 2000 по 2004 год количество незарегистрированных институтов и университетов, предлагающих фактически фальшивые дипломы через Интернет, увеличилось с 200 до 800.

Эксперты ООН по вопросам образования отмечают, что во многих странах очень высокий уровень незаконного использования средств, предназначенных для школ. До 80% средств, выделяемых на начальное и

¹¹ Википедия. Открытая энциклопедия. Интернет-ресурс.

среднее образование, не попадают в школы, оседая в карманах у коррумпированных чиновников.

Решение накопившихся проблем эксперты ЮНЕСКО видят в укреплении систем контроля, улучшении качества управления и обучении будущих поколений этике.

Они приводят в пример стран, которым удалось в некоторой степени преодолеть проблему коррупции. Например, в Азербайджане взятки за поступление в вузы прекратились после введения компьютерной системы, не позволяющей изменять оценки абитуриентов¹².

Наличие коррупции в той или иной сфере общественной жизни является признаком ее системного кризиса. «В вузах сегодня происходит социализация взяточников: здесь выращивают людей, привычных к взятке как к норме. Из-за коррупции образование не выполняет свои функции. На рынок труда выбрасывается все больше молодых энергичных ребят, все менее профессиональных, все менее талантливых. От таких кадров государство слабеет. Поэтому образование - первое, на что надо обратить внимание, разрабатывая антикоррупционную политику»¹³ Коррупция является причиной и одновременно следствием всех перечисленных выше проблем. Пройдя «высшую школу коррупции» студент привносит опыт преступных взаимоотношений и в свою дальнейшую «взрослую» жизнь, считает коррупцию нормой поведения, строит коррупционное государство.

В целях борьбы с коррупцией в России в июле 2008 г. Президентом РФ был утверждён Национальный план противодействия коррупции.

Коррупция в избирательном процессе

Статья 3 Конституции РФ гласит: «Носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ». Демократические, свободные, равные выборы являются высшим непосредственным выражением принадлежащей народу власти. Государство гарантирует свободное волеизъявление граждан РФ на выборах и референдуме.

К сожалению, практика современного российского избирательного процесса свидетельствует о том, что значительное количество проводимых избирательных кампаний, кампаний референдума не всегда соответствует базовым принципам демократии. Ангажированность средств массовой информации, предвзятость избирательных комиссий и правоохранительных органов, использование административного ресурса, незаконное финансирование избирательных кампаний, подкуп избирателей, фальсификация избирательных документов и итогов голосования, «грязные» избирательные технологии - негативные явления, в значительной мере сопровождающие современный избирательный процесс. Поскольку в основе подавляющего большинства названных нарушений лежит подкуп и

¹² Российское информационное агентство «Новый Регион», 18 июля 2008г.

¹³ Г. Сатаров «Коррупция спасла образование». Московский Комсомолец. 2 декабря 2002.

злоупотребление своим статусом участниками избирательного процесса, есть основания говорить о проникновении коррупции с некоторыми специфическими особенностями в сферу избирательного процесса.

Коррупция в избирательном процессе – явление чрезвычайно опасное не только потому, что в результате коррупционных отношений искажается реальная политическая конкуренция, закладывается коррумпированность будущих представителей органов законодательной и исполнительной власти, снижается уровень доверия населения процессу формирования власти посредством выборов, но еще и потому, что представляет собой угрозу национальной безопасности государства. В литературе в отношении этого вида коррупции часто используется термин «электоральная коррупция», но этимология термина «электорат», что в переводе с латинского «elector» - «избиратель», не передает всю совокупность коррупционных отношений, возникающих в период проведения выборов и в связи с ними. Электорат - это «совокупность избирателей, голосующих за какую-либо политическую партию или ее кандидата на парламентских, президентских или муниципальных выборах»¹⁴. Следовательно, электоральная коррупция есть подкуп, продажность избирателей и является одним из видов коррупции в избирательном процессе. Под коррупцией в избирательном процессе можно понимать - использование субъектами избирательного процесса своего статуса служебного положения в личных или групповых интересах с целью противоправного извлечения выгод материального и (или) нематериального характера, а также в предоставлении или обещании таких выгод. Коррупция в избирательном процессе обладает рядом признаков:

1. Сферой существования этого вида коррупции - избирательный процесс;
2. Субъектами коррупции в избирательном процессе могут быть избиратели, кандидаты, избирательные объединения и их представители, доверенные лица, уполномоченные представители кандидатов и избирательных объединений, наблюдатели, избирательные комиссии и их члены, СМИ и их представители, лица, находящиеся на государственной или муниципальной службе, либо являющиеся членами органов управления организаций независимо от формы лица, предоставляющие субъектам избирательного процесса выгоды материального и (или) нематериального характера, а также лица, «торгующие влиянием»;
3. Использование субъектами своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах;
4. Извлечение субъектами коррупции в избирательном процессе в период подготовки и проведения выборов, референдума выгод материального и нематериального характера.

Наиболее распространенными формами коррупции являются следующие:

1. Противоправное осуществление информационного обеспечения

¹⁴ Большой словарь иностранных слов / А.Н. Булыко. - М.: Мартин, 2005. - С. 680.

выборов, референдума организациями, осуществляющими выпуск СМИ из корыстной или иной заинтересованности. Меньшую часть средств за публикацию СМИ получают легально через счет кандидата, большую часть они получают наличными непосредственно от кандидата.

2. Незаконное финансирование избирательных кампаний. Поскольку средств, определенных по закону для проведения полноценной избирательной кампании, недостаточно, то кандидаты и избирательные объединения рассчитываются с исполнителями непосредственно, а не через счет кандидата (так называемый «черный нал»).

3. Применение субъектами избирательного процесса административного ресурса (на примере субъектов федерации Северо-Западного региона, на выборах 1999-2003 гг¹⁵):

✓ неравный доступ к СМИ. Местные СМИ находятся под контролем администрации, которая определяет, какому кандидату и в каком объеме предоставлять время на местном ТВ и радио.

✓ давление на избирательные комиссии. Большинство в окружных и участковых избирательных комиссиях - это либо представители администрации, либо люди от нее зависимые. Администрация указывает, какому кандидату надо помогать, а какому - нет.

✓ давление на органы внутренних дел. Администрация указывает, какие пикеты арестовывать, какие агитационные материалы изымать.

✓ давление на бизнес-структуры. Те компании, которые поддерживают неугодных администрации кандидатов, подвергаются всяческим проверкам налоговой инспекции, СЭС и др.

4. Подкуп (продажность) лиц, призванных обеспечивать открытость и гласность избирательного процесса; членов избирательных комиссий с правом решающего голоса; лиц, призванных представлять интересы кандидатов, избирательных объединений;

5. Подкуп (продажность) кандидатов, не связанный с финансированием избирательной кампании;

6. Подкуп (продажность) избирателей. Подкуп избирателей со стороны кандидатов:

✓ Прямой подкуп. Людям даются деньги либо подарки, а они голосуют, как надо;

✓ Непрямой подкуп. Кандидатом создается благотворительный фонд, который в период предвыборной агитации раздает гуманитарную помощь; с избирателями заключаются договоры на оказание услуг с последующей выплатой премиальных в случае победы кандидата (в Санкт-Петербурге в 2000 г. победивший кандидат заключил 2000 таких договоров на сумму 300000 рублей).

Как правило, эти формы коррупции сочетаются и дополняют друг друга.

¹⁵ Горный М.Б. Коррупция в России: системная проблема и системное решение. Центр "Стратегия". СПб, 2004.

Поскольку коррупция является противоправным деянием, влекущим за собой юридическую ответственность, а коррупция в избирательном процессе - одним из видов коррупции, то можно говорить о коррупционном правонарушении в избирательном процессе, за которое законом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, конституционная, административная или уголовная ответственность.

Среди правонарушений имеют место как коррупционные правонарушения в избирательном процессе, так и правонарушения, вытекающие из коррупционных в избирательном процессе, они представляют собой правонарушения, не обладающие признаками коррупции в избирательном процессе, но тесно связанные с ней. В качестве примера можно привести распространение клеветнических сведений о кандидате представителем СМИ в период проведения избирательной кампании в обмен на получение выгод различного характера.

Поскольку коррупция в избирательном процессе обладает высокой степенью общественной опасности, то государство и общество должны активно противодействовать распространению этого явления. Противодействие коррупции в избирательном процессе заключается в системе мер социальной профилактики, направленной на выявление, предупреждение, пресечение и расследование коррупционных правонарушений избирательного процесса, осуществляемой соответствующими государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями и организациями.

По мнению специалистов, меры социальной профилактики по предупреждению коррупции в избирательном процессе в первую очередь должны быть направлены на повышение правовой культуры избирателей и политической активности граждан. Поскольку несовершенство некоторых положений избирательного законодательства является серьезным коррупциогенным фактором, обуславливающим распространение коррупции в избирательном процессе, необходимо принятие соответствующих мер:

1. Законодательное закрепление обязанности избирательных комиссий размещать все принимаемые решения на официальных сайтах избирательных комиссий в сети Интернет;
2. Установление требования об обязательном наличии высшего юридического образования или ученой степени в области права у всех членов избирательных комиссий субъектов РФ с правом решающего голоса;
3. Введение обязательного квалификационного экзамена для членов избирательных комиссий всех уровней на знание избирательного законодательства и норм права, предусматривающих ответственность за нарушение избирательного законодательства;
4. Повышение антикоррупционного потенциала действующего законодательства. В частности, устранение коллизий между нормами Уголовного кодекса РФ и Кодекса об административных правонарушениях РФ, а также коллизий внутри уголовного законодательства. Предлагается объединить ст. 142 УК РФ и ст. 142.1 УК РФ в одну норму, установив в ч. 1

ответственность за фальсификацию избирательных документов, документов референдума, в ч. 2 - за фальсификацию итогов голосования, а в части 3 предусмотреть квалифицирующие признаки для названных деяний;

5. Обоснованное установление антикоррупционных правил санкций безопасности, позволяющих эффективно моделировать поведение потенциальных субъектов коррупции в избирательном процессе.¹⁶

В целом совершенствование законодательства и правоприменительной практики, скоординированные усилия организаторов выборов, правоохранительных и судебных органов по пресечению противоправных действий должны способствовать оздоровлению избирательного процесса, сделать его реальным препятствием для распространения политической коррупции в России. Возможность искоренения коррупции, помимо совершенствования законодательства, тесно увязана с общественным участием в избирательном процессе. Имеется в виду участие общественности, т.е. различных некоммерческих организаций, а не представителей только от политических партий и кандидатов в работе участковых и окружных избирательных комиссий, в их присутствии в качестве наблюдателя в день голосования. Важным фактором антикоррупционного воздействия является и активная гражданская позиция избирателей нашей Родины.

Международный опыт борьбы с коррупцией

Опасное для общества явление коррупции не знает национальных границ, масштаб его давно достиг международного уровня. Благоприятная атмосфера для процветания коррупции сложилась во второй половине XX века. Человеческое общество на всех континентах стало переживать одни и те же глобальные процессы: отход от традиционных ценностей, укрепление позиций рыночной экономики, колоссальная дифференциация населения, углубление пропасти между показателями социально-экономического развития постиндустриальных стран и отстающего «третьего мира»...

Фактором глобализации, негативно влияющим на все общемировые процессы, становится и коррупция. Первым государством, проявившим серьезное беспокойство по поводу новой угрозы, стали США. Там в 1977 году принимается Закон о коррупционной деятельности за рубежом (Foreign Corrupt Practice Act). Прошло еще 10-15 лет, и антикоррупционное движение охватило десятки стран, разглядевших опасность коррупции для своего политического и экономического развития. Стало ясно, что противодействие этому злу возможно только усилиями всего международного сообщества.

Но коррупция - не простое преступление. Не случайно в уголовном законодательстве большинства стран мира мы не найдем состава преступления, обозначенного термином «коррупция». Нет зачастую и единых комплексных актов противокоррупционного характера. Почему? А

¹⁶ Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе. М. 2006. С. 18

потому, что бороться с многоликой, многоголовой гидрой коррупции можно и нужно только системой мер.

Международная борьба с коррупцией - это система отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными организациями по вопросам противодействия коррупции. Система, которая включает в себя согласованные антикоррупционные политику, стратегию и тактику, выработку международных соглашений и договоров, их включение во внутреннее законодательство государств.

Опыт подобного противодействия уже накоплен и реализуется, как в странах, признанных наиболее «чистыми» в смысле коррупции (Финляндия, Дания, Новая Зеландия, Исландия, Швеция, Сингапур, Канада, Нидерланды, Люксембург, Норвегия, Австралия, Швейцария и др.), так и в странах, находящихся на другом полюсе данного рейтинга (Сомали, Бангладеш, Ирак, Чад, Румыния, Нигерия, Индонезия, Вьетнам и пр.)

Международный опыт борьбы с коррупцией показывает, что успех в ней зависит от ряда факторов, но в целом представить своеобразную «цепочку результативности» можно следующим образом:

1. Осознание государством и гражданами страны проблемы коррупции как угрозы национальной безопасности;
2. Вычленение в этой угрозе внутреннего и внешнего аспектов, политической и экономической составляющих;
3. Формирование стабильного и эффективного антикоррупционного законодательства с учетом опыта других государств;
4. Создание реально действующего механизма борьбы с коррупцией, включая работу независимой судебной системы;
5. Культивирование в обществе атмосферы нетерпимости и полного неприятия коррупционного поведения отдельных его членов и социальных групп.

Победа над коррупцией будет обеспечена совместными действиями, употребляя военную терминологию, трех фронтов: самих государств, гражданского общества и всем международным сообществом в целом.

В фундаменте этой победы лежат три основания, представляющие собой антикоррупционную стратегию:

1. Сильная политическая воля руководства стран и единая государственная политика противостояния коррупции;
2. Постоянный социальный контроль со стороны гражданского общества за всей системой государственного управления;
3. Жесткая подотчетность имеющих властные полномочия лиц перед действительно независимыми органами, наделенными, в свою очередь, полномочиями по привлечению этих лиц к ответственности независимо от высоты их общественного статуса.

Безусловно, при прочих равных условиях, антикоррупционные достижения ярче видны там, где исторические традиции, менталитет нации, религиозный опыт и иные духовно-нравственные факторы обеспечивают

складывание в общественном сознании представления о чиновнике как об уважаемом человеке. Человеке, задача которого - государственная защита и охрана прав и интересов граждан. Страны, где такое представление формировалось веками, - Великобритания, Германия, Франция, Япония и другие - в начале XXI века имеют эффективный механизм борьбы с коррупцией. В чем же состоит международный опыт этой борьбы?

Во-первых, приходится признать: нет в мире стран, где отсутствовала бы коррупция. С 1995 года некоммерческая независимая организация по изучению и борьбе с коррупцией Транспаренси Интернэшнл (Transparency International), что означает «Международная Прозрачность», публикует доклад, в котором приводит данные ИВК (Индекса Восприятия Коррупции). Из приводимого списка стран видно, что свободных от коррупции мест на планете не осталось (см. материалы к урокам).

Во-вторых, коррупция проявляется себя во всем мире одинаково. Основные виды ее проявления – это:

- ✓ подкуп государственных национальных должностных лиц;
- ✓ подкуп членов государственных представительных органов власти;
- ✓ подкуп иностранных политических деятелей;
- ✓ подкуп в частном секторе;
- ✓ подкуп должностных лиц международных организаций;
- ✓ подкуп судей;
- ✓ использование служебного положения в корыстных целях;
- ✓ отмывание денег, полученных от корыстных преступлений.

Причем, существует так называемая низовая коррупция (взяточничество мелких и средних чиновников) и коррупция в высших «эшелонах власти».

В-третьих, при всей многоликости коррупции бороться с ней можно, используя средства как процедурные, так и институциональные. Одним из лидеров мирового антикоррупционного движения являются США. Сейчас там реализуется комплексная стратегия борьбы с коррупцией на международном уровне по таким направлениям, как:

- ✓ экономическое реформирование, направленное на ослабление государственного регулирования;
- ✓ повышение открытости административных процессов;
- ✓ перестройка деятельности государственного аппарата, сокращение бюрократических структур и снижение их влияния на экономику;
- ✓ совершенствование работы судов;
- ✓ реформирование коммерческого законодательства, особенно по проблемам рынка ценных бумаг, недвижимости, интеллектуальной собственности, экологии;
- ✓ укрепление гражданского общества и усиление независимых средств массовой информации;
- ✓ искоренение внутренней коррупции в правоохранительных органах.

В США стабильно действует сформированная еще в 70-90-е годы нормативно-правовая база по проблемам коррупции, начиная от

соответствующих глав Свода Законов США до специальных кодексов чести чиновников, таких, как «Об этике в правительственных учреждениях», «Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих», «Модельные правила профилактики коррупции» для начальников полицейских ведомств и т.д.

Кроме уже существующих государственных органов, борющихся с преступностью (главным из которых является ФБР), созданы органы исключительно антикоррупционной направленности. Так, специальный отдел в Министерстве юстиции осуществляет контроль за служебным преследованием выборных и назначаемых должностных лиц на всех уровнях управления, расследованием преступлений в ходе избирательных кампаний, претворением в жизнь законов об этике в правительстве.

Под постоянным строгим контролем антикоррупционных служб американский чиновник находится не только в период исполнения обязанностей, но и даже покинув государственную службу. В законодательстве США сформулировано понятие «конфликт интересов», имея в виду возможный конфликт частного интереса чиновника с интересом государственным. Нормативные акты США (и многих других стран) запрещают чиновникам занимать какую-либо оплачиваемую должность вне государственной службы, проявлять какие-либо политические или личные предпочтения, использовать служебную информацию в целях получения личной выгоды, получать разного рода подарки и подношения. Так, за любое вознаграждение, взятое помимо законных сумм, чиновник может быть наказан штрафом до 500 долларов или лишением свободы на срок до шести месяцев с обязательной утратой права занимать свою должность. В любом ведомстве в течение одного года после выхода в отставку бывший госслужащий высокого ранга не имеет права представлять чьи-либо интересы по любым вопросам перед тем ведомством, в котором он служил.

Подобного рода нормы есть в законодательстве большинства цивилизованных стран. В Великобритании все подарки, предлагаемые служащему в связи с исполнением официальных обязанностей, должны им отвергаться. Исключение делается для рождественских подарков, если они представляют собой календари, записные книжки, канцелярские принадлежности (недорогие и имеющие знак компании), то есть то, что может быть расценено как рекламный материал. Французские законы устанавливают уголовную ответственность вплоть до тюремного заключения для служащих за любое участие в предприятии, за которым они должны наблюдать или обеспечивать хотя бы частично руководство ими. Уголовный кодекс Нидерландов особо выделяет ответственность судей-коррупционеров, принимающих подарок, цель которого повлиять на решение суда: тюремное заключение сроком до 12 лет. Более того, в Канаде, Израиле, Японии, Ирландии наиболее откровенные формы коррупции - взятничество, вымогательство - приравнены к нарушению конституции и акту государственной измены.

Показателен опыт антикоррупционной борьбы властей Сингапура.

Сегодня страна - одна из наименее коррумпированных в мире. Впечатляющих успехов Сингапур достиг, реализуя принятую в начале 70-х годов антикоррупционную программу в Министерстве финансов и определившись с приоритетными направлениями: прозрачность деятельности чиновников, сближение рядовых граждан и контролирующих организаций, обуздание низовой коррупции. Каждые 3-5 лет в программу вносятся необходимые коррективы. Появление данной программы вдохнуло новую живую струю в работу специализированного органа - Бюро по расследованию случаев коррупции, основанного еще в 1952 году. Важно, что в своей деятельности Бюро обладает политической и функциональной самостоятельностью: его директор непосредственно отвечает перед премьер-министром страны, осуществляется независимое расследование случаев коррупции, как в государственном, так и в частном секторе экономики. Борьба Сингапура с коррупцией основана на логике: искоренить коррупцию можно, лишь исключив условия, склоняющие личность к коррумпированным действиям. А поэтому государственно-правовая система страны обеспечивает четкое соблюдение принципа ответственности по отношению к обеим сторонам коррупционного преступления (например, и к тем, кто дает взятки, и к тем, кто их берет). Причем строгость применяется именно к высокопоставленным чиновникам, для которых размер наказания увеличен до пяти лет лишения свободы и/или штрафа в размере 10000 долларов при обязательности уплаты в бюджет суммы взятки. Неподкупность и личный пример безупречного поведения руководителей обеспечивается не только обязательностью контроля за отчетностью всех госслужащих об источниках их доходов, но и достойной оплатой их труда: высшим государственным должностным лицам в Сингапуре платят по формуле, привязанной к средней заработной плате успешно работающих в частном секторе лиц (адвокатов, банкиров).

Результаты антикоррупционной борьбы в Сингапуре видны во всех сферах жизнедеятельности общества, но особенно – в экономике. Ученые Гарвардского университета подсчитали, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура приводит к эффекту, эквивалентному возрастанию сбора налогов на 20%.

Конечно, борьба с коррупцией силами государства – важный, но не единственный фактор антикриминальной стратегии. Международный опыт показывает, что наиболее действенными инструментами борьбы с коррупцией являются независимая пресса и неправительственные организации. Именно они, как институты гражданского общества, при наличии подлинного демократического режима, помогают разоблачать факты коррупции. Так, например, в Израиле, Ирландии, Нидерландах эффективно действует система «дублирования мониторинга» за возможными коррупционными действиями. Она осуществляется совместными усилиями правительственных и неправительственных организаций (типа ведомства «За Чистоту Правительства»). Полученная в ходе расследования информация доводится до общественности. В Израиле или Ирландии чиновник скорее

признается в убийстве, чем в коррупционизме. Так устроено общественное мнение, которое будет относиться к коррупционеру как к врагу государства и глубоко аморальному типу.

Существует распространенное мнение, что коррупцию можно победить только жесткими методами, диктатурой, репрессиями. Чаще всего сторонники такого взгляда ссылаются на опыт Китая с его показательными расстрелами провинившихся чиновников. Репрессивные меры, конечно, могут дать быстрый желаемый результат, но одновременно они приводят к резкому усилению одной из «корпораций чиновничества» - правоохранительных органов, которые получают монопольное право решать, кого миловать, кого казнить, со всеми вытекающими отсюда коррупционными последствиями.

С начала пятидесятых годов до настоящего времени на Филиппинах сменилось 13 антикоррупционных агентств, что вполне отражает нестабильность политической ситуации в этой стране. В феврале 1979 года президент Маркос сформировал специальный антикоррупционный суд и должность омбудсмена. Система антикоррупционных мер в Филиппинах - яркий образец того, как не надо организовывать антикоррупционную борьбу. Вследствие недостаточности кадровых ресурсов офис омбудсмена, на которого были возложены правоохранительные функции в области взяточничества, вскоре сам прослыл как рассадник волокиты. Кроме того, для следователей офиса омбудсмена были установлены квоты «поимки коррупционеров». Эта система подвигала следователей братья за легкие дела, в ущерб распутыванию сложных коррупционных клубков. В результате офис был завален жалобами, ожидающими проверки, а также делами о преступлениях, ждущих раскрытия.

Комитет по предотвращению коррупции Индийского Союза был образован в еще 1962 году. Его основными задачами стали оценка эффективности применяемых мер по борьбе с коррупцией и выработке новых методов антикоррупционной борьбы. В качестве одной из таких мер Комитет предложил создать Центральную комиссию по бдительности, основной функцией которой было проведение расследований по любой жалобе или ином свидетельстве «недолжного поведения» гражданского служащего. По сути, Комиссия является отдельным органом по борьбе с коррупцией. Для этого она наделена рядом специальных полномочий. Затем было образовано Центральное бюро расследований Индийского Союза.

Опыт большинства современных государств говорит о другом: максимальная открытость государственной системы, политическая конкуренция партий в обществе, свободная и ответственная работа СМИ и различных независимых негосударственных комиссий - вот оптимальные формы и методы борьбы с коррупцией.

Когда государство и гражданское общество борются с коррупцией совместно, тогда видны и результаты этой борьбы:

➤ Европейская комиссия в полном составе уходит в отставку только потому, что некоторые ее члены устраивали своих родственников на хлебные

должности;

➤ Вице-премьер Швеции, будучи в США, купила по карточке правительства личные вещи, и хотя позднее она внесла в бюджет истраченную сумму, была вынуждена уйти в отставку;

➤ Сына премьер - министра Израиля А. Шарона привлекают к уголовной ответственности за то, что, участвуя в предвыборной кампании отца, присвоил несколько тысяч коррупционных шекелей.

И, наконец, о роли международных организаций. Даже самые благие антикоррупционные усилия отдельных государств часто неэффективны. Экономика современного мира глобальна: по данным ООН, в ней действуют сейчас свыше 40 тысяч транснациональных корпораций (ТНК), контролирующих капитал в 2,6 триллиона долларов. Это ограничивает возможности контроля отдельных государств. Но зато создает пространство для антикоррупционной деятельности международных организаций.

В 70-е годы международное сообщество приступило к выработке глобальной правовой основы по данной проблеме. В материалах V-го Конгресса ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями (Женева, 1975 г.) впервые появились положения об опасности подобного рода преступлений. А в Резолюции VIII Конгресса ООН (Гавана, 1990 г.) коррупция отнесена к глобальным проблемам, угрожающим всему человечеству. На рубеже XX-XXI веков появляется масса документов ООН: Международный кодекс поведения должностных лиц (1996), Глобальная программа против коррупции (1999), Конвенция против транснациональной организованной преступности (2000 и многие другие. В октябре 2003 г. была принята, а с декабря вступила в силу Конвенция ООН против коррупции как документ, обязательный к исполнению для всех государств, ратифицировавших его.

На региональном уровне антикоррупционное законодательство пополняется документами Совета Европы, Европейского Союза, Организации Американских Государств, Содружества Независимых Государств и пр. Например, Уголовно-правовая Конвенция о борьбе с коррупцией Европейского Сообщества 1999 г. С 1996 года в Европе действует проект «Спрут», в рамках которого более 20 стран осуществляют информационный обмен по борьбе с организованной преступностью.

Для противодействия глобальной коррупции объединяют свои усилия и ученые-криминологи. В 2002 г. создан Всемирный антикриминальный и антитеррористический форум (ВВАФ). Исследовательский Институт ООН по преступности и правосудию (ЮНИКРИ) координирует научную деятельность по вопросам борьбы с преступностью и коррупцией. В последние годы активно расширяется сеть исследовательских центров по изучению проблем транснациональной преступности и коррупции (TRACCC), основанная Американским Университетом (г. Вашингтон, США).

Целью всей этой научно-исследовательской деятельности ныне является выработка единой международной антикоррупционной политики и нормативно-правовой базы.

По решению ООН учрежден Международный день против коррупции - 9 декабря.

История борьбы с коррупцией в России

Коррупция является постоянным спутником государственных институтов власти, уходящим в глубину веков, и, как социально-негативное явление в обществе, коррупция существовала всегда, как только формировался управленческий аппарат, и была присуща всем государствам в любые периоды их развития. История коррупции не уступает по древности истории человеческой цивилизации. Своими корнями это социальное явление уходит в глубокое прошлое. Об этом свидетельствуют библейские изречения о фактах, расцениваемых в настоящее время как проявления коррупции. Вот некоторые цитаты из этой книги: «Князья твои - законопреступники и сообщники воров; все они любят подарки, и гонятся за мздою...»; «Горе тем, которые за подарки оправдывают виновного и правых лишают законного!»¹⁷.

Зарождение “легальной” коррупции в России относится к IX-X вв., когда возникает, по примеру Византии, институт «*кормления*»: древнерусский институт направления главой государства (князем) своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Предполагалось, что население региона будет «кормить» наместника. Последний обладал огромными полномочиями, и ясно, что население не скупилось на подношения. Когда воеводы, возвращались в Москву, они везли с собой накопленное добро, «подарки», «излишки» которых изымались еще при въезде в «златоглавую» в пользу казны. Так возникла круговая порука взяточников, провинциальных и столичных. Кормление было официально отменено в 1556 г., но традиция жить и богатеть за счет подданных фактически сохранилась надолго.

Кормление трансформировалось в *лихоимство* (подкуп за действия, нарушающие действующее законодательство) и *мздоимство* (за действия без нарушения закона). Мздоимство упоминается в русских летописях XIII в. Первое законодательное ограничение коррупционных действий принадлежит Ивану III. Его внук Иван Грозный в 1561 году ввел Судную грамоту, которая устанавливала санкции в виде смертной казни за получение взятки судебными чиновниками местного земского управления. Она гласила: «А учнут...судьи судити не прямо, по посулам, а доведут на них то, ...судей казнити смертною казнию, а животы их велети имати да отдавати тем людям, кто на них донесет»¹⁸.

К XV в. лихоимство и мздоимство уже образовывали систему взяточничества, коррупции. Первым законом, определившим наказание за взятку судей явился «Судебник» 1497 г. Новое проявление взяточничества -

¹⁷ Библия. Ветхий Завет. Книга пророка Исаи. 1, 23; 5, 22-23.

¹⁸ Российское законодательство X-XX веков / Под общ. ред. А.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. Т. 2. С.201.

вымогательство известно с XVI века. Ко времени царя Алексея Михайловича Романова относится практически единственный народный бунт антикоррупционной направленности. Он произошел в Москве в 1648 г. и закончился победой москвичей, хотя часть города сгорела вместе с немалым количеством мирных жителей. В этот период возникает практика «взятки за лицензию», начатая царским тестем боярином Ильей Милославским. А глава Земского приказа Леонтий Плещеев превратил суд в инструмент беспредельного вымогательства. Шурин Плещеева, Петр Траханиотов, ведавший Пушкарским приказом, месяцами не выплачивал жалованье стрельцам, оружейникам и иным подчиненным, присваивая деньги. Доведенный до отчаяния народ 25 мая 1648 г. учинил в Москве бунт, требуя выдачи и казни Плещеева, Траханиотова, Морозова. Поскольку мятеж не удавалось пресечь, Алексей Михайлович был вынужден выдать сначала Плещеева, забитого насмерть толпой, а затем и Траханиотова, казненного «по правилам». Московский бунт 1648 г. оказался единственным в российской истории выступлением против взяточников и коррупционеров.

Процесс развития государственного аппарата сопровождался увеличением численности чиновников. Но на всем протяжении русской истории для чиновничества был характерен низкий профессиональный уровень, плохое материальное обеспечение, недостаточная организация контроля и неэффективность мер ответственности, что являлось бесспорной предпосылкой наличия в его среде коррупционных правонарушений.

Параллельно с развитием государственного аппарата и увеличением численности чиновников происходит становление и развитие законодательства в области борьбы с коррупцией. Впервые посул как коррупционное правонарушение, т.е. взятка, назывался в Псковской судной грамоте 1467 г., но никакого наказания за взимание тайного посула не предусматривалось, и только в Судебнике 1550 г. такие санкции были установлены.

Вопросы уголовной ответственности за взяточничество и иные формы проявления корыстных злоупотреблений по службе рассматривались в Соборном уложении 1649 года. Статьи 5 и 7 Уложения предусматривали уголовную ответственность за принятие вознаграждения должностными лицами судебных органов, а статья 6 расширяла круг субъектов подлежащих ответственности за получение взятки, к ним стали относиться лица, которые выполняли те же функции, что и судебные чиновники.¹⁹

К XVIII веку коррупция в России становится тотальным злом. Петр I был потрясен ее масштабами. Он пытался бороться с ней привычными репрессивными мерами вплоть до смертной казни. В период правления Петра I законодательство, помимо должностных лиц, к субъектам коррупции стало относить посредников, пособников, подстрекателей и доносителей. Но все было тщетно (даже ближайший сподвижник Петра - князь А. Меншиков сам был крупнейшим коррупционером). Характерным является эпизод, когда

¹⁹ Российское законодательство X-XX веков / Под общ. ред. А.И. Чистякова. М.: Юрид. лит., 1985. Т.3. С.102

после многолетнего следствия был изобличен в коррупции и повешен сибирский губернатор Матвей Гагарин. Буквально через три года четвертовали за взяточничество обер-фискала (Главного прокурора) Алексея Нестерова - того, кто изобличил Гагарина.

Петр I старался всеми возможными методами и средствами навести порядок в делах государственной службы России, воздействуя на мздоимцев, лихоимцев и вымогателей. В целях предупреждения взяточничества он ввел новый порядок прохождения государственной службы для воевод. Они не могли находиться на этой должности более двух лет. Данный срок мог быть продлен только в том случае, если имелась письменная просьба жителей города о том, чтобы воевода продолжал исполнять свои обязанности.

Учитывая распространенность взяточничества как наиболее опасной формы корыстного злоупотребления по службе, указом от 23 августа 1713 г. Петр I ввел, наряду с получением взятки, уголовную ответственность за дачу взятки. Указ гласил: «Для предотвращения впредь подобных явлений велю как взявших деньги, так и давших положить на плаху, и от плахи подняв, бить кнутом без пощады и сослать на каторги в Азов с женами и детьми и объявить во все города, села и волости: кто сделает это впредь, тому быть в смертной казни без пощады»²⁰. 24 декабря 1714 г. Петр I издает новый указ, ужесточивший наказание за совершение корыстных злоупотреблений по службе должностными лицами органов государственной власти и управления. Указ ввел уголовную ответственность за пособничество в совершении корыстного злоупотребления по службе и за недонесение о совершении этих преступлений. В этом указе данная категория преступлений рассматривалась как направленная против интересов государства.

Однако усиление уголовно-правовых санкций за взяточничество и введение норм об ответственности за попустительство и недонесение о взяточничестве, как и изменение порядка прохождения отдельных видов государственной службы, введение института фискалов при Государственном совете не дали существенных изменений в деятельности государственных органов. Взятки продолжали брать и давать. Даже введение в 1713 году нормативного акта, по которому лицу, заявившему на коррумпированного чиновника, доставалось все движимое и недвижимое имущество этого лица, а в случае если это сделает достойный гражданин, то ему доставался и чин лица, злоупотребляющего по должности, не стали переломными в борьбе со взяточничеством.

Характеризуя период правления Петра I, В.О. Ключевский указывал: «При Петре I казнокрадство и взяточничество достигли таких размеров не бывалых прежде – разве только после»²¹. В результате проведенной Петром I реформы законодательства, направленного на борьбу с коррупцией в государственном аппарате, изменилось содержание понятий лихоимства и мздоимства. Под *лихоимством* стали понимать принятие должностным

²⁰ Соловьев С.М. История России с древнейших времен. Т. 14. Кн. 7. С. 591.

²¹ Ключевский В.О. Терминология русской истории. М.: Правда, 1989. Т. 4. С. 180.

лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей. Если же должностное лицо органа государственной власти и управления за получение не предусмотренного законом вознаграждения совершало деяние в пределах круга своих полномочий по службе, то такое преступление называлось *мздоимством*.

Безмерная коррупция царствовала в стране и при наследниках Петра - Екатерине 1, Елизавете, Екатерине II и др. В период правления Екатерины II санкции за взяточничество были не столь суровы, как при Петре I, хотя распространенность коррупции в органах власти в это время была также великой. Императрица в большей степени уделяла внимание не ужесточению санкций за совершение корыстных злоупотреблений по службе, а обеспечению принципа неотвратимости наказания за их совершение. На протяжении всего царствования дома Романовых коррупция оставалась немалой статьей дохода и мелких государственных служащих, и сановников. Например, канцлер Бестужев-Рюмин получал за службу российской империи 7 тысяч рублей в год, а за услуги британской короне (в качестве «агента влияния») - двенадцать тысяч в той же валюте²².

Ужесточение и широкое применение карательных мер не привели к сокращению количества данного вида преступлений. Поэтому в царской России стали изыскивать новые подходы к борьбе с лихоимством. В 1845 г. было принято Уложение о наказаниях уголовных и исполнительных, которым было изменено и существенно дополнено законодательство об ответственности за взяточничество и другие формы проявления коррупции, введены новые нормы. В главе шестой пятого раздела Уложения предусматривалась уголовная ответственность за корыстные злоупотребления по службе, включая взяточничество. Эта глава называлась «О мздоимстве и лихоимстве» и состояла из тринадцати статей.

В ст. 401 Уложения предусматривалась уголовная ответственность за мздоимство. Выражалось наказание в денежном штрафе, вдвое большем, чем цена принятого. В данной статье указывались две формы получения взятки: взятка-благодарность и взятка-подкуп. За подкуп должностное лицо, кроме денежного взыскания, подвергалось еще и освобождению от должности, но в случае деятельного раскаяния в совершенном преступлении оно по решению суда могло быть подвергнуто более мягкому наказанию. Должностное лицо за получение не предусмотренного законом вознаграждения, связанного с нарушением обязанностей по службе, подвергалось ответственности по ст. 402 Уложения. За это преступление предусматривалось наказание в виде лишения свободы на срок от одного до трех лет или сечения розгами от 70 до 80 ударов и отдачи в арестантские роты на срок от двух до пяти лет.

В качестве форм и способов дачи и получения взятки в ст. 405 Уложения указаны:

1. Получение и дача взятки через посредников.

²² Сатаров Г.А. и др. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1998. 19 февр.

2. Передача и получение заранее обещанного вознаграждения должностному лицу за совершение действия или бездействия по службе.

3. Передача и получение заранее не оговоренного вознаграждения должностным лицом за действие или бездействие по службе.

4. Передача вознаграждения в виде проигрыша, мены, продажи или другой какой-либо незаконной сделки.

В ст. 406 и 407 Уложения называли формы вымогательства взятки. Наказание за вымогательство взяток предусматривалось в виде лишения всех прав, ссылки в отдаленные районы Сибири, отправки в арестантские роты на срок от четырех до шести лет. Кроме традиционных составов преступлений, в Уложение были введены новые, ранее не известные уголовному праву России:

– противозаконный сбор денег или чего-нибудь иного на подарки и угощения чиновников и других лиц, то есть вышестоящего руководства со стороны должностных лиц волостного и сельского управлений, а также писарей и их помощников;

– соучастие в вымогательстве взятки;

– дача взятки крестьянином должностному лицу от имени общины.

В ноябре 1862 г. императором Александром II издается Указ «Об изыскании причин и представлении средств к искоренению сей язвы» (коррупции). В указе была определена государственная стратегия исследования причин коррупции.

Созданный Сенатом специальный комитет по изучению коррупции выделил три основные причины ее распространенности: несовершенство законов, низкую материальную и финансовую обеспеченность государственных служащих и несоразмерность преступлений и наказания. С тех пор прошло почти 150 лет, однако эти же причины коррумпированности чиновников остаются актуальными и в настоящее время.

Характеризуя ситуацию в Российской империи в начале XIX века, видный российский юрист В.Д. Набоков говорил: «...язвой русской жизни первой половины прошлого века были не столь плохие законы, сколько бессудие, безобразное лихоимство судей, безобразные процессуальные порядки»²³.

В 1903 г. было разработано «Уголовное уложение» России, куда автоматически были перенесены все нормы о должностных преступлениях из предшествующего «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1885 г. Несмотря на то, что большая часть норм «Уголовного уложения» 1903 г. носила бланкетный (отсылочный) характер, оно во многом было прогрессивнее предшествующего закона. Значительно упростилась система построения нового уголовного законодательства, сократилось количество статей, было сформулировано определение должностного лица.

К XX веку в России взяточничество неразрывно сплелось и срослось со всем строем и укладом политической жизни. Из последних

²³ Мизерий А.И. История борьбы с коррупцией в России. М. 1998. С. 187.

предреволюционных эпизодов, помимо Г. Распутина (который брал взятки за влияние на императорскую семью), можно упомянуть балерину Кшесинскую и великого князя Алексея Михайловича, которые на пару за огромные взятки помогали фабрикантам получать военные заказы во время первой мировой войны.

Прошли века, менялся общественно-политический строй, но коррупция в России оставалась бессмертной. Смена государственного устройства и формы правления в октябре 1917 г. не устранила коррупцию как явление и необходимость борьбы с ней. Декретом СНК РСФСР «О взяточничестве» от 8 мая 1918 г. предусматривалась уголовная ответственность за взяточничество (лишение свободы на срок не менее 5 лет, соединенный с принудительными работами на тот же срок). В дальнейшем ответственность за взяточничество устанавливалась Уголовным кодексом РСФСР 1922 г., 1926 г., 1960 г. В этих законах регламентировалась ответственность за получение взятки, дачу взятки, посредничество во взяточничестве и провокацию взятки.

Советское государство с первых дней своего существования предпринимало попытки жесточайшими мерами, включая смертную казнь, бороться с взяточничеством и столь же тщетно. Эта борьба характеризуется несколькими интересными и важными чертами.

Во-первых, власти не признавали слово «коррупция», его ввели в употребление лишь в конце 80-х годов. Вместо него использовались термины «взяточничество», «злоупотребление служебным положением», «попустительство». Отрицая термин, отрицали понятие, а значит - явление.

Во-вторых, советская идеология особым образом объясняла 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. В качестве причин коррупции перечислялись недостатки в работе партийных, профсоюзных и государственных органов, в первую очередь в области воспитания трудящихся²⁴.

В записке отдела административных органов ЦК КПСС «Об усилении борьбы со взяточничеством в 1975 - 1980 гг.» от 21 мая 1981 г. указано, что в 1980 г. выявлено более 6000 случаев взяточничества, что на 50 % больше, чем в 1975 г. Рассказывается о появлении организованных групп. Говорится о фактах осуждения министров и заместителей министров в республиках, о других союзных министерствах, о взяточничестве и сращивании с преступными элементами контрольных органов, о взяточничестве в прокуратуре и судах. В качестве причин указываются: серьезные упущения в кадровой работе; бюрократизм и волокита при рассмотрении законных просьб граждан; плохая работа с жалобами и письмами граждан; грубые

²⁴ Сатаров Г.А. и др. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1998. 19 февр.

нарушения государственной, плановой и финансовой дисциплины; либерализм по отношению к взяточникам; плохая работа по формированию и анализу общественного мнения. Таким образом, видна прямая зависимость между слабым пониманием коррупционных явлений, примитивным объяснением их причин и неадекватными средствами борьбы с ними.

В-третьих, лицемерие власти, способствовавшее укоренению коррупции, проявлялось в том, что практически неприкосновенными были высшие советские и партийные чиновники. К 70-м годам XX в. советская номенклатура и бюрократия вплоть до руководителей государства и Коммунистической партии были тотально развращены и коррумпированы (достаточно вспомнить «хлопковые», «фруктовые», «рыбные», они же – «узбекские», «казахские», «московские» и прочие дела и процессы, отразившие лишь видимую, поверхностную часть явления). К редким исключениям можно отнести дело С. Медунова из высшего краевого руководства в Краснодаре, дело Н. Щелокова. Пленум ЦК КПСС 1983 году вывел из ЦК КПСС (Генеральным секретарем ЦК КПСС был Ю.В. Андропов) бывшего министра МВД Николая Щелокова и первого секретаря Краснодарского крайкома Сергея Медунова «за допущенные ошибки в работе». При Л.И. Брежневеве такие формулировки были немыслимы. Партаппаратчиков наказали за взяточничество. Н. Щелокова исключили из партии и лишили всех наград, кроме боевых. Осенью 1984 года он застрелился. С. Медунова понизили в должности до замминистра плодоовощного хозяйства. Когда за взятки и злоупотребления был осужден заместитель министра внешней торговли В.С. Сушков, КГБ и Генеральная прокуратура СССР сообщали в ЦК о дополнительных результатах следствия: стало известно, что министр внешней торговли Н.С. Патоличев систематически получал в качестве подарков от представителей иностранных фирм дорогостоящие изделия из золота и других драгоценных металлов, редкие золотые монеты. Дело было прекращено. Аналогичный пример можно привести и по расследованиям так называемых «узбекских дел» в 80-х годах, проводимым МВД и Генеральной прокуратурой СССР. Как только цепочка преступных коррупционных деяний потянулась в самые высшие эшелоны власти в Москву, расследование было остановлено.

В-четвертых, с коррупцией в государственном аппарате боролись исключительно представители этого аппарата. Поэтому борющиеся были не в состоянии искоренить причины, порождающие коррупцию. Борьба против коррупционеров нередко перерастала в борьбу против конкурентов на рынке коррупционных услуг (в точности так же, как это было при Петре I).

В-пятых, коррупция нередко выступала в качестве единственно возможного средства внедрения рыночных отношений в плановую экономику. Именно об этом свидетельствовала укорененность коррупции как организатора теневого рынка.

Проблема необходимости борьбы с коррупцией стала очевидной уже в начале 90-х гг. К этому времени были подготовлены и представлены в Верховный Совет СССР несколько проектов, направленных на борьбу с

коррупцией. В июле 1991 г., 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. Таким образом, можно сделать следующие выводы.

Коррупция является наиболее распространенным явлением в период проведения масштабных государственных реформ, однако искоренить либо свести к минимуму это явление одними карательными мерами, как это пытались сделать в царской России, невозможно. Во времена царской России отдельными царями предпринимались попытки выявления причин и условий, порождающих коррупцию, принимались некоторые нормативные акты, ограничивающих это явление. Однако все принимаемые меры, как правило, были односторонними, носили характер временных кампаний. Зачастую борьба осуществлялась со следствием, а не с причинами, и не было комплексного государственного подхода в борьбе с коррупцией.

Субъекты антикоррупционной политики

Термин «субъект» происходит от лат. *subjectus* - лежащий внизу, находящийся в основе (от *sub* - под и *jacio* - бросаю, кладу основание)²⁵. Субъектом может выступать индивид или социальная группа. В любом случае, субъект - носитель предметно-практической деятельности и познания, источник активности, направленной на объект.

Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» (Постановление № 22-15 XX пленарного заседания Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, 15.11.2003) определяет систему субъектов антикоррупционной политики (ст. 7). Под субъектами антикоррупционной политики понимаются органы государственной власти, на которые возлагаются полномочия по реализации антикоррупционной политики, общественные объединения, вовлеченные в реализацию антикоррупционной политики, средства массовой информации.

Выделяется несколько основных субъектов, способных противостоять коррупции на всех уровнях и во всех институтах власти и общества.

1. Народ государства. Многонациональный народ Российской Федерации, который, согласно Конституции нашего государства, является носителем власти, осуществляет свою инициативу в формировании антикоррупционной политики непосредственно на референдуме, а также через органы государственной власти и местного самоуправления.

2. Специальные органы, уполномоченные разрабатывать и принимать нормативные правовые акты в сфере антикоррупционной политики; осуществлять предупреждение коррупционных правонарушений; пресекать коррупционные правонарушения и применять меры ответственности за них; осуществлять правосудие по делам о коррупционных правонарушениях и применять иные законные меры разрешения конфликтов, связанных с такими

²⁵ Словарь по общественным наукам. М., 2003г., С.97.

правонарушениями.

3. В соответствии с законодательством в формировании и реализации мер антикоррупционной политики участвуют политические партии и иные общественные объединения.

4. Граждане участвуют в формировании и реализации антикоррупционной политики через органы государственной власти и местного самоуправления, партии и иные общественные объединения, а также непосредственно на референдуме.

5. Предупреждение коррупционных правонарушений является обязанностью всех органов государственной власти и местного самоуправления, их учреждений и должностных лиц, администраций всех предприятий и иных организаций.

6. Субъектами антикоррупционной политики, непосредственно осуществляющими борьбу с коррупционными преступлениями в пределах своей компетенции, являются: прокуратура государства; органы безопасности государства; органы внутренних дел государства; таможенные органы государства; органы пограничной службы государства; органы налоговых расследований государства и иные правоохранительные органы, уполномоченные на осуществление оперативно-розыскных мероприятий, производство дознания и следствия. Эти органы могут создавать специализированные подразделения по борьбе с коррупционными преступлениями. Координацию деятельности этой группы субъектов осуществляет прокуратура Российской Федерации.

В нашей стране выстраивается система взаимодействия субъектов антикоррупционной политики на различных уровнях осуществления власти и деятельности гражданского общества.

Установление основ федеральной антикоррупционной политики в соответствии с Конституцией Российской Федерации относится к компетенции Президента Российской Федерации и Федерального Собрания Российской Федерации.

Президент Российской Федерации в ежегодных посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации определяет основные направления формирования антикоррупционной политики.

Федеральное Собрание Российской Федерации непосредственно формирует антикоррупционную политику посредством принятия законов и иных нормативных правовых актов.

Правительство Российской Федерации разрабатывает федеральные целевые программы по реализации мер антикоррупционной политики и обеспечивает их выполнение, заключает международные договоры в сфере антикоррупционной политики и обеспечивает выполнение принятых по ним обязательств.

Реализация мер уголовно-правовой антикоррупционной политики, в том числе по предупреждению и пресечению коррупционных преступлений, относится к компетенции органов прокуратуры, службы безопасности, внутренних дел и иных федеральных органов государственной власти в

соответствии с законодательством.

Счетная Палата Российской Федерации обеспечивает реализацию мер антикоррупционной политики путем осуществления государственного финансового контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Координация деятельности субъектов антикоррупционной политики на федеральном уровне относится к компетенции Совета безопасности Российской Федерации, образующего с этой целью межведомственную комиссию. При необходимости могут создаваться федеральные органы, для осуществления мер антикоррупционной политики.

Конституционный Суд Российской Федерации участвует в формировании и контроле над формированием антикоррупционной политики. Суды общей юрисдикции и арбитражные суды осуществляют контроль за реализацией антикоррупционной политики, посредством гражданского, административного и уголовного судопроизводства.

На уровне федерального округа исполнение полномочий Президента Российской Федерации по формированию и реализации антикоррупционной политики обеспечивается полномочными представителями Президента Российской Федерации. Он анализирует эффективность антикоррупционной политики, координирует деятельность федеральных органов исполнительной власти по ее реализации в федеральном округе и организует взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями.

Субъекты Российской Федерации могут, при необходимости, создавать специализированные подразделения по борьбе с коррупционными правонарушениями. Органы местного самоуправления в соответствии со своими полномочиями на основе федерального законодательства и законодательства субъекта Российской Федерации принимают нормативные правовые акты по предупреждению коррупции, осуществляют меры по пресечению дисциплинарных коррупционных проступков. Органы местного самоуправления обеспечивают реализацию антикоррупционных программ и непосредственное участие граждан и их объединений в формировании и реализации антикоррупционной политики.

Партии, общественно-политические объединения, коммерческие и иные организации, которые не являются государственными органами, органами местного самоуправления и их учреждениями обеспечивают предупреждение коррупции и пресечение дисциплинарных коррупционных правонарушений. Руководители этих организаций несут ответственность за разработку и реализацию антикоррупционных этических стандартов, учитывающих специфику уставных задач таких организаций.

Организации, являющиеся частью гражданского общества нашей страны, вправе направлять запросы иным субъектам антикоррупционной политики на получение информации о фактах коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторах, мерах антикоррупционной политики и распространять информацию любым законным способом.

Самыми активными участниками антикоррупционной политики должны стать граждане государства и, прежде всего, молодое поколение россиян. В процессе борьбы с коррупцией каждый гражданин вправе:

1. Принимать участие в референдуме по вопросам формирования антикоррупционной политики;

2. Направлять запросы иным субъектам антикоррупционной политики на получение информации о фактах коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторах и мерах антикоррупционной политики и распространять полученную информацию любым законным способом;

3. Создавать общественные организации и иные объединения для реализации целей и задач такой политики.

Каждый гражданин в пределах, установленных законодательством, и для защиты своих прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц может применять необходимые меры борьбы с коррупционными правонарушениями.

Важным источником информации о коррупции служат средства массовой информации. Информация СМИ воспринимается большинством населения как в основном объективная и базирующаяся на фактах. В условиях постиндустриального общества и развития масс-медиа средства массовой информации способны сформировать «антикоррупционный менталитет». По всей России проводятся конкурсы «СМИ - против коррупции!» Данные акции призваны информировать граждан России о нормативно-правовых документах в сфере борьбы с коррупцией, а также привлечь общественность к борьбе с конкретными проявлениями коррупции. Телевидение, радио, пресса и Интернет формируют общественное мнение, направленное на негативное отношение к фактам коррупции, пропаганду честного, законопослушного образа жизни. Формируют и утверждают социально позитивный стандарт, могут способствовать повышению правовой культуры населения, предупреждению коррупционных правонарушений и преступлений через привлечение общественного внимания и призыв к содействию граждан, юридических лиц, государственных органов по реализации антикоррупционной политики Российской Федерации.

Главным фактором борьбы с коррупцией является создание в стране гражданского общества, основанного на Законе. Защитой от такого рода социальной ржавчины являются сознательные граждане и справедливые законы. Формирование граждан, способных бороться с коррупцией и принятие эффективных законов - главная задача народа, желающего процветания своей Родине.

Задачи антикоррупционной политики

В мае 2008 года Дмитрий Медведев провел в Кремле представительное совещание по проблемам противодействия коррупции. «Она стоит так остро, - отметил Президент, - что напрямую угрожает нашей национальной

безопасности». «Коррупция - это угроза для любого государства, - подчеркнул Медведев. - Она разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства. Это отражается на имидже страны. А самое главное - коррупция подрывает доверие граждан к власти». «За прошлый год возбуждено 10,5 тысяч дел в этой сфере... нужен национальный план противодействия коррупции» - уверен Президент²⁶.

По итогам совещания был издан указ, с которого начнет осуществляться национальный план. Предполагается, что в Уголовном кодексе будут серьезно ужесточены статьи, наказывающие за взяточничество. Создается Совет по борьбе с коррупцией, который возглавит лично Медведев, и координационная рабочая группа.

Целью антикоррупционной политики является снижение уровня коррупции и обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией, путем реализации следующих задач²⁷:

- предупреждение коррупционных правонарушений;
- обеспечение ответственности за коррупционные правонарушения во всех случаях, прямо предусмотренных нормативными правовыми актами;
- возмещение вреда, причиненного коррупционными правонарушениями;
- мониторинг коррупциогенных факторов и эффективности мер антикоррупционной политики;
- формирование антикоррупционного общественного сознания;
- содействие правовой реформе, направленной на снижение неопределенности правовых установлений и ограничение необоснованной свободы усмотрения правоприменителей;
- содействие реализации прав граждан и организаций на доступ к информации о фактах коррупции и коррупциогенных факторах, а также на их свободное освещение в средствах массовой информации;
- создание правового механизма, препятствующего подкупу граждан при проведении референдума и выборов в органы государственной власти и местного самоуправления.

Основные принципы противодействия коррупции

Принципы (от лат. *principium* - основа, начало) - основные, исходные положения какой-либо теории, основные правила деятельности; установившиеся, укоренившиеся, общепринятые, широко распространенные правила действий. Универсальных правил борьбы с коррупцией не существует, но международная практика выработала основные принципы противодействия этому негативному явлению.

Принципами антикоррупционной политики являются²⁸:

²⁶ РИА Новости Москва, 19 мая 2008 года

²⁷ Модельный закон "Основы антикоррупционной политики" ст.5

²⁸ Проект Федерального закона "Основы антикоррупционной политики" ст.5

1. партнерство субъектов формирования и реализации мер антикоррупционной политики;
2. приоритет мер предупреждения коррупции и нравственных начал борьбы с коррупцией;
3. недопустимость установления антикоррупционных стандартов ниже уровня, определенного федеральными законами;
4. недопустимость объединения функций разработки, реализации и контроля над реализацией мер антикоррупционной политики;
5. поддержание оптимальной численности лиц, замещающих государственные должности, и лиц, состоящих на государственной и муниципальной службах;
6. целевое бюджетное финансирование мер антикоррупционной политики;
7. признание повышенной общественной опасности коррупционных правонарушений лиц, замещающих должности, предусмотренные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;
8. недопустимость установления привилегий и иммунитетов, ограничивающих ответственность или усложняющих порядок привлечения к ответственности лиц, замещающих государственные должности, совершивших коррупционные правонарушения;
9. недопустимость ограничения доступа к информации о фактах коррупции, коррупциогенных факторах и мерах антикоррупционной политики.

Государство является определенным способом организации общества. Оно не существует изолированно от окружающей его общественной среды. Поэтому именно от активности свободных, ответственных людей, их жизненной энергии, уровня гражданской, правовой, политической культуры и образования зависит построение правового, эффективного государства, в котором побеждена коррупция.

Без отстаивания человеком своих личных прав и свобод, в частности, права на достойную жизнь, права на достоинство личности, права на свободу и личную неприкосновенность, невозможно формирование и развитие свободной, ответственной и созидательной личности. Без отстаивания человеком своих экономических прав, как то, права на частную собственность, права на свободу предпринимательской деятельности, на равенство прав конкуренции, невозможно становление малого и среднего бизнеса, формирование эффективной экономики, среднего класса – основы гражданского общества. Без отстаивания человеком своих прав на участие в управлении делами государства как непосредственно, так и через своих представителей, прав на получение информации, нельзя установить общественный контроль над деятельностью власти, который заставит

государство исполнять законы и эффективно работать на общее благо.

По существу, процесс искоренения причин коррупции начинается сегодня с каждого отдельного человека, его правового и гражданского самоопределения и самовыражения. Борьба с коррупцией есть не что иное, как борьба граждан за свои права, за ответственную, честную и эффективную государственную власть, а в конечном итоге, за достойную, безопасную, благополучную жизнь.

Чтобы достичь данных целей, гражданское общество должно установить общественный контроль над деятельностью государственной власти. Общественный контроль - это подотчетность органов государственной власти и должностных лиц гражданам. Очень важно развивать демократические институты, которые повышают подотчетность власти обществу. Это в первую очередь свободное развитие СМИ, свободные выборы, демократическое развитие парламента, политических партий, активное развитие местного самоуправления и т.д. Именно совокупный плюрализм СМИ обеспечивает реализацию прав на свободу слова, получение, передачу, производство и распространение информации. Поэтому данный институт гражданского общества может и должен проводить общественные антикоррупционные дискуссии, освещать антикоррупционные действия государства и общества, проводить собственные антикоррупционные расследования, показывать и публиковать факты коррупции.

Для полноценной борьбы с коррупцией средства массовой информации должны сделать серьезный шаг к дальнейшему освобождению от опеки государства. Разгосударствление СМИ должно идти на уровне, как федерального центра, так и регионов. Нет никакой необходимости в том, чтобы какие бы то ни было печатные СМИ, как федеральные, так и региональные и местные (кроме чисто служебных вестников и армейской печати), находились во владении любых органов власти.

СМИ необходимо поставить в строгие условия финансовой ответственности за нарушение законодательства. Это позволит создать в этой сфере систему гражданского контроля.

Важной формой общественного контроля над деятельностью государственной власти являются парламентские расследования. В связи с этим МОО «Общественный антикоррупционный комитет» разработал законопроект «О парламентских расследованиях». Его цель, во-первых, установить общественный контроль над деятельностью органов исполнительной власти и их должностных лиц в рамках действующего законодательства. Во-вторых, укрепить демократический порядок организации и функционирования государственной власти. В третьих, цель законопроекта состоит в информировании гражданского общества об обстоятельствах и причинах негативных событий, имеющих общественную значимость. Наконец, целью законопроекта является выработка рекомендаций по ликвидации последствий таких событий, их недопущению.

Парламентские расследования проводятся в условиях гласности. Все

выводы и решения парламентских расследований публикуются в СМИ и размещаются на соответствующих сайтах в Интернете.

Серьезную роль в публичном контроле над деятельностью государственной власти могут играть политические партии. В этой связи во главу угла стратегий и тактик политических партий может стать борьба с коррупцией, которая сегодня угрожает национальным интересам России. Партии могут быть авангардом в антикоррупционной деятельности. Но, чтобы осуществлять эту деятельность по-настоящему, надо самим стать ответственными и прозрачными. «Недопустимо, когда цивилизованная политическая конкуренция подменяется корыстной борьбой за статусную ренту. Когда финансовая сторона деятельности политических партий по-прежнему скрыта от общественности, когда рынок избирательных технологий и лоббистских услуг ориентируется, прежде всего, на теневой сектор», - подчеркивалось в Послании Президента России Федеральному Собранию 26 мая 2004 года.

Следовательно, чтобы критиковать государственную власть за коррупцию, партии сами должны открыть свою финансовую деятельность. Только в этом случае политические партии смогут по-настоящему участвовать в антикоррупционной деятельности, как-то: 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.

Для того чтобы принимать активное участие в антикоррупционной деятельности, бизнес должен стать более ответственным перед обществом и страной в целом. Социальная ответственность бизнеса конкретна: неукоснительная уплата налогов, инвестиции в собственную страну, прозрачность ведения бизнеса. А этого зачастую до сих пор нет. Между тем неотложные проблемы страны требуют от бизнеса сменить вектор развития и от морали «дикого капитализма» перейти к труду в рамках закона, прозрачности на благо страны. Задача бизнеса сегодня – обеспечить рост конкурентоспособности экономики, подъем благосостояния российского общества. Отсюда исходят и новые стандарты, которыми должен руководствоваться каждый предприниматель. Во-первых, бизнес должен быть эффективным: перейти от перераспределения ресурсов к созданию и развитию производств. Во-вторых, бизнес должен быть инновационным и прозрачным, то есть развивать новые технологии, уплачивать все налоги, быть законопослушным. В-третьих, бизнес должен быть цивилизованным: дорожить репутацией и стремиться к лучшим мировым корпоративным стандартам. Наконец, бизнес должен быть патриотичным и социально ответственным.

Значительные возможности для антикоррупционной деятельности есть у гражданского общества на уровне местного самоуправления. Это и сходы граждан, на которых могут быть приняты антикоррупционные решения. Это

и публичные антикоррупционные слушания, которые инициируются гражданами. Это и собрания граждан по вопросам коррупции в системе местного самоуправления. Это и обращения граждан в орган местного самоуправления по вскрытию фактов коррупции.

Для формирования и реализации эффективной антикоррупционной политики, организации взаимодействия и координации между органами государственной власти и обществом в борьбе с коррупцией представляется актуальным активизировать и придать новое качество работе Совета при Президенте РФ по борьбе с коррупцией.

В этих целях Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» устанавливал необходимость формирования Комиссии по противодействию коррупции. Работа Комиссии, согласно Указу Президента РФ, должна быть сосредоточена на анализе деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, в целях выявления причин и условий, способствующих возникновению и распространению коррупции, а также антикоррупционной экспертизе законодательства.

Следующей мерой стал Указ Президента РФ от 03 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации Положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 23.10.2003 и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27.01.1999г.».

Наступило время, когда социальный заказ на искоренение коррупции как системы общественных отношений сформировался. 19 мая 2008 года был издан Указ Президента РФ № 815 «О мерах по противодействию коррупции».

Искоренить коррупцию - значит создать сильное правовое и демократическое государство, которое эффективно служит всем нам, российским гражданам. Победить коррупцию - это сформировать конкурентоспособную экономику, преодолеть бедность, повысить благосостояние россиян. Ликвидировать коррупцию - значит утвердить новое качество жизни, социальную стабильность, порядок и справедливость. Устранить коррупцию - это сформировать зрелое гражданское общество, общество свободных, ответственных и созидательных людей. Уничтожить коррупцию - это остановить терроризм в нашей стране, обезопасить жизнь граждан, сохранить целостность и единство России, сделать ее сильной и конкурентоспособной страной в мировом сообществе.

Правовое регулирование отношений в сфере противодействия коррупции в международной практике

Транснациональность коррупции на современном этапе исторического развития требует принятия глобальных мер на международном уровне для

нейтрализации угрозы, которую она представляет для безопасности всего мирового сообщества. Необходима международная антикоррупционная стратегия как комплекс правовых, политических, организационных мер, направленных на:

- 1) формирование антикоррупционной настроенности общества;
- 2) повышение осведомлённости о вреде коррупции;
- 3) обеспечение международных стандартов квалификации коррупционных правонарушений;
- 4) создание атмосферы прозрачности, в первую очередь, в финансовой сфере для обеспечения возможности выявления коррупционных деяний;
- 5) соблюдение принципа неотвратимости наказания;
- 6) обеспечение справедливого возмещения ущерба от коррупционных преступлений пострадавшим субъектам.

И если на достижение первых двух целей направлены усилия практически каждой организации, которая занимается проблемами борьбы с коррупцией, то для некоммерческой независимой организации по изучению и борьбе с коррупцией Транспаренси Интернэшнл (Transparency International - «Международная Прозрачность») подобная деятельность является приоритетной сферой, поскольку подчинена цели создания самой организации. Главнейшая задача организации - формирование антикоррупционной среды, которая исключала бы возможность существования и распространения коррупции. Важнейшим направлением по реализации этой идеи является формирование антикоррупционных коалиций, которые должны не только принимать международные акты, противостоящие взяточничеству, но и воплощать в жизнь их содержание, устанавливая критерии законного и нравственного поведения. Транспаренси Интернэшнл активно работает над обеспечением публичной осведомленности о рассматриваемой проблеме (в частности, путём создания ежегодных выпусков Индекса Восприятия Коррупции) с тем, чтобы усилить антикоррупционную настроенность обществ всего мира, создать атмосферу нетерпимости к коррупции.

На достижение указанных целей антикоррупционной политики направлены международные правовые акты различных международных организаций. Однако в большинстве своём они решают лишь отдельные аспекты проблемы коррупции.

Конвенция Организации Экономического Сотрудничества и Развития (ОСЭР) по борьбе со взяточничеством должностных лиц иностранных государственных органов при проведении международных деловых операций (вступила в силу в феврале 1999 г.) посвящена конкретному вопросу - классифицировать дачу взяток иностранным государственным чиновникам при осуществлении коммерческой деятельности как преступление.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию 1999 г. значительное внимание уделяет мерам, которые необходимо принять на национальном уровне. Конвенция определяет 13 видов коррупционных преступлений, десять из которых вполне могут быть

сведены к конкретизации двух традиционных проявлений подкупа - взяточничества: получения взятки и дачи взятки. Конкретизация происходит по субъекту, в отношении национальных государственных должностных лиц, членов национальных государственных собраний, иностранных государственных должностных лиц и членов иностранных государственных собраний, представителей частного сектора, должностных лиц международных организаций, членов международных парламентских собраний, судей и должностных лиц международных судов. В числе такого рода преступных деяний Конвенция предусматривает также использование служебного положения в корыстных целях, отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией и преступления, касающиеся операций со счетами.

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию 1999 г. предпринята попытка определения коррупции (с оговоркой: для целей настоящей Конвенции). Статья 2 характеризует «коррупцию» как требование, предложение, предоставление или принятие, прямо или косвенно, взятки или другого недолжного преимущества, которое извращает надлежащее исполнение обязанностей получателем взятки.

Важным аспектом первой Конвенции является регламентация наказания и выдачи преступников. После подписания в январе 1999 г. значительным числом европейских стран (включая Россию) Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию лица, совершившие коррупционные преступления, уже не смогут использовать территорию этих стран для того, чтобы избежать уголовного преследования (как это происходило при отсутствии двустороннего соглашения об экстрадиции между конкретными странами). Однако это не лишит их возможности выбирать страну с наиболее мягким наказанием за совершённые коррупционные правонарушения. Во второй Конвенции акцент сделан на возмещении ущерба, предусмотрено право лиц, пострадавших от коррупционных действий, инициировать действия в целях получения полного возмещения за причинённый ущерб.

Несмотря на различие применяемых методов, цели Конвенций Совета Европы достаточно схожи с целью Межамериканской Конвенции по борьбе с коррупцией Организации Американских Государств (ОАГ) 1996 г. Это региональное соглашение (подписанное большинством членов ОАГ, включая США) требует, чтобы государства-члены приняли меры, как против разрушительных действий коррупции на территориях, подчинённых их конституциям, так и действий, совершённых их соотечественниками и резидентами за границей. Согласно соглашению действия, относимые к коррупции, признаются вне закона, независимо от активной или пассивной формы коррупции.

Конвенция предусматривает и оказание взаимной помощи органами государств-участников Конвенции в расследовании и судебном преследовании коррупционных действий, а также в розыске и наложении ареста на полученные доходы.

Меры против распространения коррупции принимают и такие специализированные организации, как Всемирная Торговая Организация (ВТО), Международная Торговая Палата (МТП). В рамках МТП действует свод юридически необязательных Правил этики делового поведения 1996 г. Поскольку эти правила призывают организации международного публичного права типа Всемирного банка принимать меры по борьбе с коррупцией, они в основном обращены и касаются поведения участников корпораций. Они запрещают коррупцию в широком её значении.

Всемирный Банк, уделяя значительное внимание проблеме коррупции, и базируясь на собственных исследованиях, заявил о необходимости рассматривать коррупцию как «симптом фундаментальных проблем государства», а не как основной или единственный фактор, определяющий «болезни общества». И в связи с этим представляет программу ключевых реформ, необходимых для совершенствования государственного управления и борьбы с коррупцией.

Значительное внимание проблеме коррупции уделяет Организация Объединённых Наций. В рамках Глобальной программы ООН по борьбе с коррупцией оказывается помощь странам в её выявлении, предупреждении и пресечении. Согласно программе, цель любой национальной программы состоит в том, чтобы, во-первых, повысить риск и издержки коррумпируемости; во-вторых, создать такую атмосферу неподкупности, которая изменила бы правила игры и поведение её участников, в-третьих, обеспечить, в конечном счёте, соблюдение законности. В частности, в рамках программы разрабатываются механизмы, содействующие большей прозрачности и отчётности в области государственных закупок и международных коммерческих сделок.

Реагируя на проблемы, которые вызывает коррупция, ООН принимает соответствующие документы в этой сфере. В 1990 г. была принята специальная резолюция «Коррупция в сфере государственного управления». В 1996 г. появилась резолюция «Борьба с коррупцией», которая призывает внимательно рассмотреть проблемы, связанные с международными аспектами коррупции, особенно в отношении международной экономической деятельности, осуществляемой корпоративными организациями. В этой связи также известна декларация ООН «О борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих операциях» 1996 г. В рамках ООН принят «Международный кодекс поведения государственных должностных лиц» (приложение к резолюции 1996 г.), который предусматривает принципы деятельности государственных должностных лиц.

Таким образом, ООН признала международный характер проблемы коррупции и пытается найти универсальные формы и методы сокращения этого явления. Однако все вышеперечисленные документы носят рекомендательный характер и фактически не влияют на решение проблемы, но играют важную роль в формировании норм международного права.

Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности 2000 г. явилась ответным шагом мирового сообщества на

глобализацию организованной преступности и коррупции. Конвенция охватывает широкий спектр проблем, в том числе и коррупцию как преступление, имеющее транснациональное значение. Конвенция ООН даёт понятие уголовно наказуемой коррупции.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года. Текст Конвенции разработан учрежденным Генеральной Ассамблеей ООН в этих целях Специальным комитетом, в работе которого активно участвовала сформированная Правительством Российской Федерации межведомственная делегация. В Конвенции получили дальнейшее развитие положения Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которая ратифицирована Российской Федерацией Федеральным законом от 26 апреля 2004 года № 26-ФЗ и которая вступила в силу для Российской Федерации 25 июня 2004 года.

В основу Конвенции положен комплексный подход, отражающий сложную социально-правовую природу коррупции, разнообразие мер и многоуровневый характер борьбы с этим злом.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции принята Резолюцией 58/4 на 51-ом пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН от 31 октября 2003 года. Цели этой Конвенции заключаются в следующем:

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

Сфера применения Конвенции - это предупреждение, расследование и уголовное преследование за коррупцию.

Россия принимает основные международные документы против коррупции и реализует основные нормы через национальное законодательство.

Законодательство о противодействии коррупции в России

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.

Антикоррупционная политика активно реализуется в правовой сфере в качестве предмета постоянного внимания законодательных органов. Ратифицированы две важнейшие конвенции по вопросам борьбы с

коррупцией²⁹. Принят Федеральный Закон Российской Федерации от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Утверждены Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах и план мероприятий по проведению административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах³⁰. Данная Концепция имеет самостоятельный раздел, посвященный оптимизации функций органов исполнительной власти и противодействию коррупции. Принятие актов, регулирующих вопросы антикоррупционной деятельности, означает создание правового поля, способного объединить антикоррупционные силы.

В целях борьбы с коррупцией в России 31 июля 2008 г. Президентом РФ был утверждён Национальный план противодействия коррупции.

В этом документе отмечается, что, 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 настоятельной необходимостью.

План состоит из 4 разделов:

Раздел I. Меры по законодательному обеспечению противодействия коррупции.

Раздел II. Меры по совершенствованию государственного управления в целях предупреждения коррупции.

Раздел III. Меры по повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению.

Раздел IV. Первоочередные меры по реализации Национального плана.

В приложение к документу включен перечень первоочередных проектов законодательных актов Российской Федерации, которые необходимо принять в связи с Национальным планом противодействия коррупции.³¹

²⁹ См.: Федеральный закон от 25 июля 2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 31 (Ч. 1). Ст. 3424; Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции организации объединенных наций против коррупции» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

³⁰ См.: Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2008 годах» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

³¹ Текст Национального плана противодействия коррупции с 79- 83.

Общественное участие в борьбе с коррупцией

Основными проблемами, встающими на пути общественного участия в процессах предотвращения коррупции, являются:

- противодействие властей: органы власти неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности, о процедурах принятия решений, недоброжелательно относятся к попыткам некоммерческих общественных организаций контролировать их деятельность.

- недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому - неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъектный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто: в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию, и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получают сведения об общественных фондах, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др.

Решение второй связано с изменением типа политической культуры и представляет собой значительно более длительный и трудоемкий процесс. Для его ускорения предлагается:

- ✓ развивать структуры гражданского общества, в первую очередь общественных организаций и их коалиции. В России коалиции успешно создавались для контроля за выборами: «Мы граждане», «За честные выборы», «Голос».

- ✓ развивать систему гражданского образования в школах и институтах, создавать специальные центры гражданского образования. Использовать опыт таких организаций, как «Институт права», «Гражданин XXI века» и др.

- ✓ обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах.

Общественные организации способны осуществлять исследовательскую работу по изучению коррупции и борьбе с ней, заниматься просветительской антикоррупционной деятельностью. Например, сегодня чрезвычайную актуальность приобретает общественный мониторинг деятельности судов, в целом правоохранительной системы. Общественные организации в состоянии компетентно вести мониторинг коррупционной ситуации в системах образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства и в других сферах.

Общественные организации могут использовать и такой серьезный инструмент в антикоррупционной деятельности, как публичное обсуждение законопроектов и важных государственных целевых программ. Между тем, в

стране до сих пор не сложилась устойчивая практика общественных обсуждений.

Уместно в этой связи привести список федеральных программ, ни одна из которых не стала предметом общественного обсуждения, экспертизы и контроля: «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу»; «Развитие образования на 2000-2005 годы»; «Развитие единой образовательной и информационной среды в 2001-2005 годы»; «Интеграция науки и высшего образования России в 2002-2006 годы»; «Молодежь России» (2002-2006 годы); «Электронная Россия»; «Формирование установок толерантного сознания и профилактика экстремизма в российском обществе (2001-2005 годы)».

Ни одна из этих программ в обществе широко не обсуждалась ни на этапе разработки, ни в процессе реализации. По существу налогоплательщики не знают, насколько эффективно расходуются их средства, каков результат данных федеральных программ. В связи с этим МОО «Общественный антикоррупционный комитет»³² подготовил законопроект «Об общественном обсуждении». Его цель - установить процедуры общественного контроля над деятельностью Правительства Российской Федерации и Федерального Собрания России посредством открытого общественного обсуждения законопроектов и важных государственных целевых программ. Основными принципами общественного обсуждения являются всеобщность обсуждения, равенство прав граждан России на участие в обсуждении, свобода и осознанность их волеизъявления, объективность и гласность обсуждения, обязательность рассмотрения и учета поступивших в ходе обсуждения предложений.

Общественные организации могут использовать в антикоррупционной деятельности и такой важный инструмент, как обращения в государственные органы и органы местного самоуправления. В соответствии со статьей 33 Конституции Российской Федерации российские граждане имеют право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в госорганы и органы местного самоуправления. В связи с этим МОО «Общественный антикоррупционный комитет» разработал законопроект «О гарантиях права граждан Российской Федерации на индивидуальные и коллективные обращения в государственные органы и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные организации». Законопроект закреплял право граждан на индивидуальные и коллективные обращения в указанные органы и организации, определял основные принципы рассмотрения обращений граждан.

В настоящее время в нашей стране уже действует Федеральный закон № 59-ФЗ от 02.05.2006 «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Установлены виды обращений (петиции граждан,

³² Межрегиональная общественная организация развития антикоррупционных программ «Общественный антикоррупционный комитет» зарегистрирована Минюстом Российской Федерации 28 мая 2004 года.

предложения, заявления, жалобы и др.). Определяется порядок рассмотрения обращений граждан, контроль над соблюдением законодательства об обращениях граждан, ответственность за нарушение порядка рассмотрения обращений граждан.

Большое значение для противодействия коррупции имеет деятельность Центра стратегических разработок. В частности, представляет значительный интерес разработка Центра, осуществленная в рамках проекта «Анализ и мониторинг коррупциогенности федерального законодательства и его правоприменения».

Большой вклад в разработку методик выявления коррупциогенных норм права, формирование антикоррупционного общественного сознания в стране, подготовку предложений по борьбе с коррупцией вносит Региональный общественный фонд «Информация для демократии» (Фонд ИНДЕМ).

Существенную роль в разработке проблематики противодействия коррупции в России играет Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия».

Таким образом, научное сообщество, эксперты исследовательских центров, общественных фондов и организаций выработали и накопили интересные предложения по формированию и проведению эффективной антикоррупционной политики в стране.

Словарь

Антикоррупционная политика - научно обоснованная, последовательная и системная деятельность институтов государства и гражданского общества, связанная с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции, а также с устранением причин и условий, способствующих ее возникновению.

Антикоррупционная экспертиза правовых актов - деятельность специалистов по выявлению и описанию коррупциогенных факторов, относящихся к действующим правовым актам и их проектам; разработке рекомендаций, направленных на устранение или ограничение действия таких факторов.

Антикоррупционные меры безопасности в избирательном процессе - меры принудительного ограничения поведения субъектов избирательного процесса, применяемые при наличии указанных в законе оснований и имеющие целью защиту общественных отношений по поводу формирования органов государственной власти и местного самоуправления, реализации избирательных прав граждан от вредоносных коррупционных посягательств.

Антикоррупционные правила безопасности в избирательном процессе - специальные ограничения, обязанности и запреты, устанавливаемые в соответствующих нормативно-правовых актах в отношении субъектов избирательного процесса с целью предотвращения возникновения и распространения коррупционных отношений в избирательном процессе.

Антикоррупционные стандарты - единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

Антикоррупционный мониторинг - наблюдение, анализ, оценка и прогноз коррупционных правонарушений, коррупциогенных факторов, а также мер по реализации антикоррупционной политики.

Арестантские роты - в России с начала XVIII в. специальные формирования из осужденных на работы в крепостях, с 1825 г. — вид наказания за мелкие уголовные и политические преступления; заменяли сибирскую ссылку. В них сочетался армейский режим с принудительным трудом (существовали до 1917 г.).

Бытовая коррупция - вид коррупции, возникающий в результате взаимодействия должностных лиц и граждан, когда последние решают свои повседневные проблемы.

Взятка - деньги или иные материальные ценности и выгоды имущественного характера, незаконно предоставляемые должностному лицу исключительно в связи с занимаемым им служебным положением за поддержку или потворство по службе, благоприятное решение вопросов, входящих в его компетенцию, либо за выполнение или невыполнение в интересах дающего какого-либо действия.

Взятничество - в российском уголовном праве это понятие охватывает такие преступления, как получение и дача взятки.

Деловая коррупция - вид коррупции, возникающий в результате взаимодействия должностных лиц и предпринимателей, когда последние решают проблемы своего бизнеса.

Деятельное раскаяние - одно из оснований освобождения лица от уголовной ответственности. Согласно ст. 75 УК РФ лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено от уголовной ответственности, если после совершения преступления добровольно явилось с повинной, способствовало раскрытию преступления, возместило причиненный ущерб или иным образом загладило вред, причиненный в результате преступления.

Злоупотребление служебным положением - участие в сделках, приобретение должности или получение коммерческого интереса, что несовместимо с официальным положением, с целью незаконного обогащения.

Интенсивность коррупции - среднее число взяток в год, приходящих на одного произвольного взяткодателя в этом году.

Кормление - способ содержания должностных лиц за счет местного населения на Руси до середины XVI в. Князь посылал в города и волости наместников и других служилых людей. Население было обязано содержать их («кормить») в течение всего периода службы. Наибольшего развития система К. достигает в XIV-XV вв. По земской реформе 1555-1556 гг. К. было ликвидировано, а сборы на содержание кормленщиков правительство превратило в особый налог в пользу казны.

Коррупциогенный фактор - явление или совокупность явлений, порождающих коррупционные правонарушения, или способствующих их распространению.

Коррупционное правонарушение - общественно вредное либо общественно опасное деяние, обладающее признаками коррупции, за которое нормативным правовым актом установлена гражданско-правовая, дисциплинарная, административная или уголовная ответственность.

Коррупция - злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды в связи с занимаемым служебным положением.

Коррупция в избирательном процессе - социально-негативное явление, искажающее реальную политическую конкуренцию, заключающееся в использовании субъектами избирательного процесса своего статуса служебного положения в личных или групповых интересах с целью противоправного извлечения выгод материального и (или) нематериального характера в ходе подготовки и проведения выборов, референдумов, а также в предоставлении или обещании таких выгод.

Кумовство - форма фаворитизма, когда руководитель предпочитает выдвигать своих родственников на государственные должности.

Лихоимство - принятие должностным лицом органа государственной власти и управления взятки за совершение действия или бездействия по службе, если при этом происходило нарушение этим лицом служебных обязанностей.

Международная борьба с коррупцией - это система отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными организациями по вопросам противодействия коррупции

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.

Мздоимство - преступное деяние должностного лица органа государственной власти и управления в пределах круга своих полномочий по службе за получение не предусмотренного законом вознаграждения.

Незаконное финансирование избирательных кампаний, кампаний референдума - оказание кандидатам, избирательным объединениям и использование ими материально-финансовой поддержки помимо соответствующего избирательного фонда.

Непотизм – замещение по протекции доходных или выгодных должностей родственниками или «своими людьми».

Объект противодействия коррупции в избирательном процессе - совокупность общественных отношений, препятствующих реализации гражданами РФ их избирательных прав, а также организации и проведению выборов и референдумов посредством использования субъектами избирательного процесса своего статуса, служебного положения в личных или групповых интересах с целью противоправного извлечения выгод материального и (или) нематериального характера, а также в предоставлении или обещании таких выгод.

Охват коррупции - доля граждан, попадавших хотя бы один раз в жизни в коррупционную ситуацию, независимо от исхода: дали взятку или нет.

Подарок - предмет, вещь, которую по собственному желанию дают безвозмездно, преподносят, дарят кому-нибудь с целью доставить удовольствие, пользу.

Подкуп - плата должностному лицу за совершение каких-либо незаконных действий в интересах дающего. Подкупить - привлечь, склонить на свою сторону деньгами, подарками.

Показатели коррупционной пораженности - абсолютные и относительные показатели, характеризующие степень общественной вредности (либо общественной опасности), объем, интенсивность, структуру, динамику и территориальное распределение коррупционных

правонарушений и лиц, их совершивших.

Посул - в Русском государстве вплоть до XVI в. плата подсудимого судье «за прилежание». Размер посула нормировался, поэтому получение лишнего являлось уже «лихоимством». С XVI в. посул был запрещен и стал рассматриваться как взятка.

Предупреждение коррупции - деятельность субъектов антикоррупционной политики, направленная на выявление, изучение, ограничение либо устранение явлений, порождающих коррупционные правонарушения или способствующих их распространению.

Противодействие коррупции в избирательном процессе - это сложная система взаимосвязанных элементов, таких, как объект противодействия, субъекты противодействия, а также комплекс мер противодействия.

Риск коррупции - доля случаев попадания в коррупционную ситуацию, когда гражданин сталкивается с государством. Это индикатор интенсивности коррупционного давления власти на граждан.

Рынок коррупции - рынок теневых услуг.

Спрос на коррупцию (*готовность давать взятку*) - доля случаев, когда средний гражданин дает взятку, оказавшись в коррупционной ситуации. Это индикатор готовности граждан прибегнуть к коррупции как средству решения своих проблем или готовности поддаться коррупционному давлению со стороны чиновников

Субъекты антикоррупционной политики - народ Российской Федерации, органы государственной власти и местного самоуправления, учреждения, организации и лица, уполномоченные на формирование и реализацию мер антикоррупционной политики, граждане Российской Федерации.

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;

Фаворитизм – это назначение услуги или предоставление ресурсов родственникам, знакомым в соответствии с принадлежностью к определённой партии, роду, религии, секте и т. д.

Электоральная коррупция - подкуп, продажность избирателей.

Литература

1. Федеральный Закон Российской Федерации от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции».
2. Антикоррупционная политика в современной России / Под ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во СГАП, 2006.
3. Антикоррупционные документы и инструменты: международный и национальный опыт борьбы с коррупцией. М., 2004.
4. Астафьева Т.А. Международно-правовой опыт борьбы с коррупцией.// Молодые юристы – науке и практике. Владивосток, 2005.
5. Асташина Е.Е. Противодействие коррупции через образование (методические материалы). – Самара, 2006
6. Болотина Т.В., Иоффе А.Н., Миков П.В., Кишенкова О.В. Методические материалы для учителя к курсу «Право в нашей жизни» Москва. АПК и ППРО. Центр Гражданского образования, 2007
7. Горный М.Б. Коррупция в России: системная проблема и системное решение. Центр «Стратегия». СПб, 2004
8. Гражданское образование: содержание и активные методы обучения / под ред. Н. Воскресенской и С. Шехтера. М., 2005
9. Дамм И.А. Коррупция в российском избирательном процессе. М., 2006
10. Иоффе А.Н. Методические материалы по гражданскому образованию. М.: Новый учебник, 2003.
11. Коррупция: от общественного осуждения к общественному противодействию. Материалы антикоррупционного проекта «Чистая совесть». Владивосток, 2005
12. Словарь - справочник «Антикоррупционная политика», Издательство «Проспект», М., 2006

Интернет-ресурсы:

1. www.reo.ru - Скажем «нет» взятке в образовании!
2. www.com-sog.ru - Комитет по борьбе с коррупцией
3. www.stopcorruption.ru - Общественный антикоррупционный комитет