Противодействие коррупции
НИМ

Рабочая программа

Москва 2011

Содержание

Цели и задачи программы 3-4

Содержание программа 5-9

Учебно-методическое и информационное обеспечение программы 10- 13

Цели и задачи программы

Цели программы:

Разработка и освоение программы «Противодействие коррупции» вызывается потребностью в получении знаний слушателями по вопросам сущности коррупционных проявлений в системе органов государственной власти и управления, причин и условий её возникновения и развития. Формирование теоретических основ и практических навыков по выявлению, предупреждению и пресечению фактов коррупции. Принимаемые нормативно-правовые акты, направленные на предупреждение и пресечение коррупции, и их практическая эффективность.

Задачи программы:

В процессе изучения курса «Противодействие коррупции» необходимо решить следующие задачи:

- определение сущности и характерных черт коррупции, ее социальных, экономических, политических и правовых аспектов;
- раскрытие условий и причин возникновения и развития коррупции в органах государственной власти и управления в современных условиях;
- концептуальные подходы к выработке системы мер по противодействию коррупции в различных сферах жизнедеятельности;
- определение наиболее эффективных форм и методов противодействия коррупции;
- анализ хода и результатов реализации Национального плана противодействия коррупции в Российской Федерации.

Требования к уровню освоения содержания программы

Обучаемые должны знать:

- сущность, условия и причины возникновения коррупции, формы ее проявления в системе государственной службы;
- механизм возникновения и развития коррупции в органах государственной власти и управления;
- социальные, экономические, политические и культурные последствия коррупции;
- правовые основы, пути и средства противодействия коррупции;
- общие принципы служебного поведения государственных служащих;
- принимаемые меры по противодействию коррупции в органах государственной власти и управления.

Содержание программы

Тема 1. Понятие и сущность коррупции как социально-правового явления

Коррупция как социально-юридическое явление представляет собой экономическую проблему. Масштабы, специфика осуществления коррупционных действий и динамика их распространения вызывает тревогу в большинстве государств мирового содружества.

Понятие коррупции невозможно уложить в конкретный состав преступления и охватить одной уголовно-правовой дефиницией. По своей сути это использование должностным лицом в личных либо узко корпоративных интересах служебных полномочий, связанных с ним авторитета и возможностей. Вместе с тем распространение коррупции позволяет делать вывод, что это один из видов социальных отношений.

В научной литературе выделяются два подхода к пониманию сущности коррупции. В первом подходе делается акцент на наличии социальных явлений, порождённых социальными противоречиями в обществе, государстве, его властных структурах. Второй подход рассматривает коррупцию как противоправное деяние в органах власти и управления, связанную с продажностью государственных чиновников, должностных лиц, а также общественных и политических деятелей.

Тема 2. Условия, причины и формы проявления коррупции

Условия и факторы, влияющие на уровень коррупции государственных органов, к которым относятся наличие полномочий, связанных с распределением значительных финансовых средств и материальных ресурсов, высокая степень свободы действия в принятии управленческих решений в рамках возложенных полномочий, высокая интенсивность контактов с гражданами и организациями.

Коррупция, её масштабы, специфика осуществления коррупционных действий и динамика распространения этого пагубного явления становится следствием общего политического, экономического и социального состояния страны. Возникновение и развитие коррупции в России имеют общие причины, характерные для других государств.

Для России основными причинами являются взяточничество, протекционизм, лоббирование интересов коммерческих структур, неправомерное занижение размера налогов, пошлин, и прочих обязательных платежей и другие, а также недостатки в работе правоохранительных органов.

.

Тема 3. Социально-экономические и политико-правовые последствия коррупции

Коррупция как явление оказывает разлагающее воздействие на все стороны жизни российского общества. Последствия коррупции в большей или в меньшей степени в России проявляются в сложности, а порой и невозможности осуществления государством стоящих перед ним задач. Прежде всего, коррупцию следует рассматривать как политическую проблему, так как происходит подрыв доверия к высшим эшелонам власти и снижение уровня жизни населения. Одновременно развитие данного

процесса приводит к ухудшению инвестиционного климата в экономике. Коррупция в системе правоохранительных органов, безопасности способствует повышению уровня коррупции в органах государственной власти, управления и способствует снижению уровня национальной безопасности.

Происходит формирование криминальной рыночной экономики, ограничение "чистых" инвестиций и утрата возможности интеграции страны в мировую экономическую систему. Вместе с тем государству наносится огромный экономический ущерб от недополученных налогов и в разграблении страны подпольным экспортом и импортом.

Негативно влияя на экономическое развитие страны, опасность коррупции выражается также в искажении коррумпированным государственным аппаратом социально-экономической политики государства, в том числе в осуществлении предпринимательской деятельности добросовестных граждан и к распространению в ней криминальных элементов.

4. Практика противодействия коррупции в современных условиях

Для успешного осуществления борьбы с коррупцией государственная политика должна быть направлена на обеспечение интересов общества и личности, а оценка деятельности чиновников должна основываться на принципах, обеспечивающих эти интересы. Раскрыть основные принципы противодействия коррупции, отражающие признание и обеспечение основных прав и свобод человека и гражданина, законность, публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления. Вместе с тем важным принципом является неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Комплексное использование

политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер позволяет эффективно противодействовать коррупционным проявлениям.

В качестве основных методов противодействия коррупции в системе современной государственной службы следует считать своевременное формирование антикоррупционной нормативно-правовой базы, обеспечение достойного материального уровня государственных служащих, правое воспитание и обучение населения, ротация государственных служащих и другие.

Коррупция, выполняя функцию, указывающую на неполадки в методах управления системы власти, то и борьба с коррупцией должна осуществляться постоянно и не может представлять разовую кампанию.

5. Конфликт интересов и меры по его урегулированию в органах государственной власти

Интерес человека, социальной группы, государства – ключевая категория и движущая сила любой политики. На государственной службе интересом являются ожидаемые результаты служебной деятельности государственных служащих, полученные в соответствии с их полномочиями. Конфликт интересов возникает при несоблюдении государственными служащими установленных правил поведения, ограничений и запретов. Нарушения гражданскими служащими принципов служебного поведения приводят к смещению целей и интересов представителей государственных органов власти, облечённых управленческими полномочиями государственных служащих, в сторону использования имеющихся возможностей для извлечения из своего служебного положения личной выгоды.

Последствия неурегулированности конфликтов интересов создают условия для доминирования корыстных групповых стереотипов поведения, распространения теневой экономики.

Соблюдение государственными гражданскими служащими принципов служебного поведения, изложенные в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих», и скорректированные в Указе Президента Российской Федерации от 16 июля 2009 № 814 являются к общими мерами предупреждения конфликта интересов.

Нормативные правовые акты по урегулированию конфликта интересов решают практическую сторону в системе государственной службы, предупреждая коррупционные проявления. Международный характер присущ всем разновидностям коррупции. Международные правовые нормы по противодействию коррупции: Конвенция Совета Европы «Об уголовной ответственности за коррупцию», принятая 27 января 1999 года, и Конвенция «ООН против коррупции» от 31 октября 2003 года являются комплексными международными договорами, препятствующим развитию и распространению коррупции во всех сферах жизнедеятельности. Национальное законодательство по противодействию коррупции и урегулированию конфликта интересов: Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273–ФЗ "О противодействии коррупции", и другие нормативные правовые акты. Национальная стратегия противодействия коррупции, утверждённая **У**казом Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

Учебно-методическое и информационное обеспечение программы

Нормативные правовые акты

а) федеральные законы

1.Конституция Российской Федерации. — М., 1993.

Закон Российской Федерации «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004. № 79-ФЗ // Российская газета. — М., 2004. — 31 июля.

Закон Российской Федерации «О противодействии коррупции». Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273 // РГ, 2008, 27 декабря.

Закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» № 329 - Федеральный закон от 21 ноября 2011 года.

Указы Президента Российской Федерации

О Реестре должностей федеральной государственной гражданской службы. Указ Президента Российской Федерации № 1574 от 31 декабря 2005 г. // РГ, 2006, 12 января.

О дополнительном профессиональном образовании государственных гражданских служащих Российской Федерации. Указ Президента Российской Федерации № 1474 от 28 декабря 2006 г. // СЗ РФ, 2007, № 2, ст. 3.

О федеральной программе «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009-2013 годы)». Указ Президента Российской Федерации № 261 от 10 марта 2009 г. // РГ, 2009, 11 марта.

О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы, утвержденные этим Указом. Указ Президента Российской Федерации № 814 от 16 июля 2009 г. // РГ, 2009, 17 июля.

7.Указ Президента Российской Федерации от 21. 09. 2010 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».

8.Указ Президента Российской Федерации от 01.07.2010 г. № 821 «О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Национальный план противодействия коррупции (утв. Президентом РФ от 31.07.2008 N Пр-1568) //КонсультантПлюс.

Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».

Научная и учебная литература

1. Алексеев А.И., Герасимов С.И., Сухарев А.Я.. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы. М.: Норма, 2001.

2. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история, и современность. М.: Вольтерс Клувер, 2009.

3. Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1997.

4. Антонян Ю. М. Криминология. Избранные лекции. М.: Логос, 2004.

5. Аккерман С. Р Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О. А. Алякринского. — М.: Логос, 2003.

6. Гаухман Л. Д. Коррупция и коррупционное проявление // Законность. 2000. № 6.

7. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008.

8. Кабанов П.А., Политическая коррупция в условиях реформирования российской государственности на рубеже веков \монография\. М.: Дружба народов, 2008.

9. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М.: РАГС, 2007.

10. Нестеров А.Г. О практике применения кадровых технологий в системе государственной гражданской службы. // М.: Государственная служба. Вестник координационного совета по кадровым вопросам государственной гражданской службы при полномочном представителе Президента РФ в Северо-Западном федеральном округе 2010, № 1. С. 4 – 13.

11. Новосельцев В.С. Национальные интересы России (социально-экономический аспект). Монография. М., 2007. С.17.

12. Румянцева Е.Е. Коррупция. М.: ИНФРА-М, 2010.

13. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: РАГС, 2010.

14. Хрипков М. П. Коррупция в органах государственной власти и меры по её преодолению. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011.

15. Чашин А.Н. Коррупция в России. М.: Дело и Сервис, 2009.

Дополнительная

1.Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие; 2-е изд. — М.: Дело, 2000.

2.Гришковец А.А. Правовое регулирование государственной гражданской службы в Российской Федерации: Учебный курс. — М.: Издательство «Дело и Сервис», 2003.

3.Демин А.А. Государственная служба: Учебное пособие. — М.: ИКД «Зерцало-М», 2002.
4.Соколов А.Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство // Журнал российского права. 2008. № 8
5.Коротков А.П. Преступления в сфере экономической деятельности как угроза экономической безопасности России /Под общ. ред. Б.Д. Завидова. — М.: Приор, 2002.
6.Курочкин Ю. С. Экономическая война. — Новосибирск: Сиб. универ. изд-во, 2001.
7.Кунц Н.З., Савинский П.Ф. Государственный контроль в современных условиях. М.: Финуниверситет, 2011.
8.Лисов В.И. Экономическая безопасность России и развитие корпоративных систем. — М.: Изд-во МГУ, 2001.
9.Турчинов А.И. Кадровая политика в условиях модернизации российского общества. М.: РАНХГС, 2011.
10.Шувалова Н. Почему бездействуют комиссии по соблюдению требований к служебному поведению в конфликте интересов // М.: Государственная служба №2. РАГС, 2009. С. 36-37.

Периодическая

Журналы
Власть
Государственная служба
Наша власть: дела и лица
Кадровик
Служба кадров и персонал
Социологические исследования

Газеты
Российская газета
Ведомости
Известия
Независимая газета
.

Понятие и сущность коррупции как социально-правового явления

1. Понятие коррупции в ее историческом развитии.
2. Сущность коррупции как социально-правовое явление.

1. Понятие коррупции в ее историческом развитии

Российская Федерация, являясь государством, достаточно молодым, но, тем не менее, обладающим колоссальным историческим опытом, традициями, что с неизбежностью накладывает значительные специфические отличительные черты на развитие России. К подобным отличительным проблемам российского государства принято относить слабость судебной системы, низкий уровень развития правового сознания населения и т.д. Термин коррупция в настоящее время достаточно часто используется многими средствами массовой коммуникации. Это свидетельствует об актуальности рассматриваемого социального явления, требующее глубокого осмысления. Развиваясь и приспосабливаясь к изменяющейся обстановке, коррупция приобретает новые черты своего проявления, выражающиеся не только в формах и методах действий коррупционеров, но и используемые средства коррупционного воздействия, обеспечивающие соответствующий результат субъектам этого процесса.

В тоже время коррупция имеет ряд своих внешних проявлений, которые, как социальное явление проявляется в совершении различных коррупционных деяний. Часть из их числа могут носить преступный характер и преследоваться в уголовном порядке, что определяет собой взаимоотношения явления коррупции с правовой сферой действительности, составной частью которой можно выделить существование, вследствие этого, особого общественного явления – коррупционной преступности. Коррупционная преступность – это преступления лиц, официально привлеченных к управлению (государственных и муниципальных служащих и

иных лиц, уполномоченных на выполнение публичных функций), использующих различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личной выгоды.

Коррупция в обществе проявляется, прежде всего, в особом образе поведения людей. Суть коррупции лежит в социально-психологических особенностях личности конкретного человека и общества в целом. Мотивационная сфера в данном случае имеет преобладающе значение в выборе особого вида поведения людей: наиболее распространенный мотив – компенсация за ощущаемый чиновниками ущерб, связанный с прохождением ими государственной службы. Важной особенностью социально-психологического климата в обществе, способствующей процветанию коррупции – двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно – неприемлемой. С другой стороны, коррупция, в большей мере низовая, является приемлемой «по умолчанию» частью быта.

Коррупция, являясь, несомненно, отрицательным социальным явлением нашла свое отражение и в правовой системе государства. Правовые нормы призваны урегулировать собой общественные отношения, характеризующиеся как коррупционные, отличительной чертой которых является их большое общественное значение, вред причиняемые нормальному функционированию общества и государства в целом.

Коррупции, не являясь однородным явлением и вместе с тем распространяющаяся на различные стороны жизнедеятельности, имеет различные по своей природе механизмы ее возникновения и воспроизводства, как в государственных структурах, так и обществе. Опасность коррупции проявляется в различных аспектах: политическом, социально - экономическом, правовом и криминологическом.

Кроме того, коррупция в разных странах и регионах России проявляется по-разному, ее нередко определяют национальные, этнические, религиозные и правовые традиции, позволяющие те или иные действия относить или не

относить к злоупотреблениям, подкупу или продажности. Например, в некоторых странах преподнести небольшой подарок чиновнику на день рождения или на праздник считается естественным действием, тогда как в других странах факт получения такого подарка будет восприниматься как грубое попрание общественной морали.

Проводя анализ самого понятия коррупции, можно заметить те качественные изменения, присущие для коррупции как явления и выйти на закономерности и тенденции ее дальнейшего развития и расширения в системе государственной власти и управления.

Вместе с тем коррупция может проявляться в преступлениях, правонарушениях и различных этических отклонениях в поведении. С другой стороны, коррупция может проявляться в использовании должностным лицом своего статуса для получения незаконных преимуществ (что означает продажность этого должностного лица), либо в предоставлении таких преимуществ другому или другим должностным лицам (что означает их подкупаемость). Довольно часто коррупция проявляется в прямом воровстве денег или иных государственных или общественных ресурсов.

Понятие коррупции невозможно уложить в конкретный состав преступления и охватить одной уголовно-правовой дефиницией. Не случайно многие исследователи справедливо связывают коррупцию со всеми социальными процессами общества, учитывая социально-экономические, политико-правовые, национально-психологические особенности страны.

По своей сути это использование должностным лицом в личных либо узко корпоративных интересах служебных полномочий, связанных с ним авторитета и возможностей. Поэтому коррупция стала пристально рассматриваться на всех уровнях государственной власти независимо от их политико-правового и социально-экономического развития, а некоторые теории изучают отдельные аспекты коррупции, характерные для разных стран, что свидетельствует о слабой изученности данного явления.

К тому же, как у каждого сложного социального явления у коррупции не существует единственного канонического определения, что обусловливает многообразие оценок данного феномена и подходов к его исследованию. Исходя из изменения государственного устройства, складывающейся социально-экономической обстановки в стране менялся характер самой коррупции, форм и методов ее проявления. Однако, как показывает анализ исторического развития, что с их изменением уровень коррупции не менялся, а напротив – возрастал. Об этом свидетельствуют те понятия, которыми определялась коррупция на разных этапах общественного развития.

Исторически впервые определение коррупции относится к области права, которая признается как нарушение установленных норм или профессиональной этики.

Определения corrumpire в Римском праве понималось самым общим образом, как (разламывать), портить, разрушать, повреждать, фальсифицировать, подкупать и обозначало противоправное действие, например в отношении судьи. Это понятие произошло от сочетания латинских слов «correi» – несколько участников в одной из сторон обязательственного отношения по поводу единственного предмета и «rumpere» – ломать, повреждать, нарушать, отменять. В результате образовался самостоятельный термин, который предполагал участие в деятельности нескольких (не менее двух) лиц, целью которых является «порча», «повреждение» нормального хода судебного процесса или процесса управления делами общества. В целях противодействия коррупции в империи также был разработан соответствующий механизм по ее предупреждению и пресечению.

Другие определяют коррупцию как разложение, гниение, порчу управленческого аппарата, основанное на использование чиновником своего служебного положения в корыстных целях.[1] Так, в трехтомном «Большом толковом словаре иностранных слов» наряду с таким же объяснением

[1] Волженкин Б.В. Коррупция. С-Пб. 2000. С. 8.

термина приводится еще его значение – разложение экономической и политической систем в государстве, выражающееся в продажности должностных лиц и общественных деятелей.

В первом случае речь идет о преступных действиях лишь отдельных лиц, то во втором как о явлении, направленном на разрушение системы в целом.

Коррупция, имея латинское происхождение (слова corruptio – порча, испорченность), определяется деградацией аппарата публичной власти.

Отсюда – это представляется как явление, заключающееся в разложении власти, государственные, муниципальные служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используя свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах. Соответствующий термин в европейских языках обычно имеет более широкую семантику, вытекающую из первичного значения исходного латинского слова.

Один из первых пытался дать объяснение коррупции древнегреческий философ Платон, который считал, что «корыстолюбие – это один из важнейших социальных пороков, который совершенно недопустим не только для правителей, но и для воинов. Этот порок питается собственностью, поэтому пока те, кто обладает властью и силой лишены собственности, а те, кто производит материальные блага, не имеют силы и власти, государство процветает. В противном случае происходит его вырождение».

В Большом юридическом словаре коррупция понимается как «общественно опасное явление в сфере политики или государственного управления, выражающееся в умышленном использовании представителями власти своего служебного статуса для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно подкуп этих лиц».

С учетом этих особенностей, связанных с расширением возможностей развития социального явления коррупции, происходило изменение форм, методов коррупционных проявлений в органах государственной власти, управления, что отражалось и на определении самого коррупционного действия.

В тоже время словарь иностранных слов трактует коррупцию как подкуп, продажность общественных и политических деятелей, должностных лиц.[2]

В Толковом словаре русского языка Ожегова С.И., Шведовой Н.Ю. дается такое определение термина «коррупции»: «Коррупция – это моральное разложение должностных лиц и политиков, выраженное в незаконном обогащении, взяточничестве, хищении и срастании с мафиозными структурами». [3]

В советском энциклопедическом словаре коррупция – это «преступление, заключающееся в прямом использовании должностным лицом прав, связанных с его должностью в целях личного обогащения». Отсюда, понятие коррупция охватывает довольно широкий спектр различных противоправных действий, осуществляемых должностными лицами с использованием своего должностного положения в корыстных целях и, которое невозможно уложить в конкретные, одномоментные действия или состав преступления, охватываемый одной социально-правовой дефиницией.

Вместе с тем, опасность коррупции отражается не только отдельными странами, но и международными сообществами, оценивая возросшую негативную роль коррупции в развитии современного общества, определяя ее в наиболее кратком выражении как злоупотребление публичной властью ради частной выгоды.

В Кодексе поведения должностного лица по поддержанию правопорядка, принятого Резолюцией 34\169 Генеральной ассамблеей ООН

---

[2] Словарь иностранных слов. 8-е издание. М.: Русский язык, 1981. С. 263.

[3] Ожигов С.И. Толковый словарь русского языка. М.: ООО «ИТИ техно КОГИН», 2003. С. 298.

17 декабря 1979 года коррупция определена как «злоупотребление служебным положением для достижения личной или групповой выгоды, а также незаконное получение государственными служащими выгоды. К коррупции также относятся незаконное присвоение денежных средств, к которым имеет доступ по долгу службы чиновник, и использование служебного положения для создания особо благоприятных условий для своих родных, друзей и незаконное использование в личных целях служебной информации». Кроме того в документах данной сессии коррупция рассматривается с позиций выполнения должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностной инструкции, так и без их нарушения. В справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией указывается, что «коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях».

В документах ООН о международной борьбе с коррупцией дано определение «коррупции» – как злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп.

В тоже время нельзя не заметить, что акцент на «злоупотребление государственной властью» несколько сужает поле деятельности рассматриваемого явления и снижает опасность, которая от нее исходит. На самом деле государственная власть – это выработанная система управления обществом, а социальная опасность от коррупции – это ущерб, наносимый обществу принимаемыми решениями представителями органов власти и управления. Следовательно, происходит злоупотребление общественной властью в процессе управления, а это значит, не только происходит злоупотребление в системе органов государственной власти, но и управления в целях получения личной выгоды, третьих лиц или групп.

Межамериканская конвенция против коррупции, прошедшая в г. Каракасе, Венесуэле 29. 02.96 г., отметила, что «коррупция – это социальное

явление, заключающееся в разложении общества, государства, когда государственные служащие, лица, уполномоченные на выполнение государственных и иных управленческих функций, в том числе и в частном секторе, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности, вопреки интересам службы и установленным нормам права и морали в целях личного обогащения или групповых интересах.

Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященного роли государства в современном мире – «это злоупотребление государственной властью ради личной выгоды».

Подобное понимание коррупции существует и в современной криминологии. Например, профессор А.И. Долгова определяет коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных служащих или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо узко корпоративных, корпоративных интересах официальных, служебных полномочий, связанных с ним авторитета и возможностей».

Американские исследователи проблемы коррупции определяют это явление как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей и государственных функций ради личных, семейных или групповых интересов в целях обогащения и повышения своего социального статуса.

Принятый на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Модельный закон "Основы законодательства об антикоррупционной политике", дал определение коррупции как подкуп, получение или дача взятки, а также любое незаконное использование лицом своего публичного статуса, сопряженное с получением выгоды (имущества, услуг или льгот и/или преимуществ, в том числе неимущественного характера) как для себя,

так и для своих близких вопреки законным интересам общества и государства, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу.

В этом определении сделана попытка описать все наиболее часто относимые к коррупции варианты действий должностных лиц и служащих. И, хотя это определение не решает всех проблем квалификации коррупционных действий, оно лучше, чем чисто юридическое описывает понятие коррупции. В этой связи оно изучается и описывается с разных позиций, которые в тоже время можно назвать разным пониманием коррупции либо наличием составляющих элементов, отражающих ее как явление. Поэтому для более глубокого исследования коррупции необходимо рассматривать это явление и с позиций понимания в сфере экономики, политики, управления, права, социальных отношений и другие.

Экономическое понимание коррупции. Коррупцией в таком понимании, чаще всего, считается деятельность должностных лиц государственного или муниципального управления и бизнеса, приносящая финансовые потери и потери других ресурсов для государства, местных сообществ, бизнеса, для развития экономики страны в целом, а также в некоторых случаях – в социальной сфере. Одновременно, рассматривая экономическое понимание коррупции, нельзя не отметить, что в любом случае коррупционер распоряжается не личным, а вверенным ему имуществом, денежными средствами, оказанием услуг.

Понимание коррупции с позиций управления. К коррупции в таком понимании чаще всего относится нарушение или разрушение нормального, нормативного, описанного в Конституции РФ, законах и других нормативных документах, государственного или муниципального управления, нередко приводящее к системной неэффективности управления в результате того, что личные или корпоративные интересы начинают доминировать над государственными и общественными.

Социологическое понимание коррупции. Коррупцией в таком понимании, чаще всего, считается использование неформальных связей и

отношений при решении политических, государственных и муниципальных проблем в личных или корпоративных интересах. Процедуры решений таких проблем нередко связываются с фаворитизмом и протекционизмом, особенно в области принятия кадровых решений и последующего содействия деятельности получившим таким образом свои назначения должностным лицам.

Каждое из приведенных пониманий коррупции является ограниченным, но каждое содержит те или иные существенные признаки современной коррупции и потому в совокупности довольно полно описывают современную коррупцию.

В российском государственном управлении и в правоохранительных органах доминирует юридическое понимание коррупции. Поэтому в публичных заявлениях политиков и государственных деятелей коррупция связывается с совершением преступлений, со взяточничеством, а потому с уголовными преследованиями и арестами вовлеченных в такого рода действия должностных лиц. Считается, что чем выше их должности, тем больших успехов достигают правоохранительные органы в борьбе с коррупцией. Адаптируя такое понимание коррупции, средства массовой информации стремятся представить как сенсации сведения об арестах и судебных преследованиях за коррупцию, особенно, высоких должностных лиц.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273–ФЗ «О противодействии коррупции» впервые описывает коррупцию как социально-правовое явление, не дав в полном объеме самого понятия коррупции. В законе коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, в частности, «злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного

имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами»[4].

В законе коррупция определяется путем перечисления противоправных действий, являющихся проявлением коррупции, и указания на ее сущностный признак – злоупотребление служебным положением и полномочиями, сопряженное с получением выгоды, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу, другими лицами, дача взятки, получение взятки. Также отражается, что предоставление услуг имущественного характера для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другим физическим лицам, что, естественно, осуществляется вопреки интересам общества и государства. Такое определение коррупции согласуется с определением, изложенном в Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию.

С практической точки зрения законодатель, перечисляя коррупционные действия, ограничил применение закона указанными проявлениями. В результате других также коррупционных действий (служебный подлог, превышение должностных полномочий, организация преступного сообщества при наличии цели совершения любого из тяжких или особо тяжких коррупционных преступлений, протекционизм, мошенничество) со стороны коррумпированных чиновников не вошли в этот перечень, как, к примеру, было предложено принятым на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ в г. Санкт-Петербурге 15.11.2003 Модельным законом «Основы законодательства об антикоррупционной политике», в котором предлагается более расширенный перечень коррупционных противоправных действий. Это способствовало бы неэффективному, а порой некомпетентному функционированию государственного управления, отражаясь на конечных результатах. При анализе существующих понятий коррупции можно

[4] Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273 –ФЗ «О противодействии коррупции»

обобщить этот термин как использование в системе государственной, муниципальной службы и управления служащим своего положения в обществе в личных целях.

На основании анализа имеющихся понятий, где определяющее положение коррупции в системе общественных отношений рассматривается:

– Как нелегитимное, незаконное использование государственных ресурсов в частных целях, и прежде всего для личного обогащения. Это значит, что коррупция связана с государственной службой и управлением. В силу этой прямой зависимости неизбежно оказывает в разной степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе, что позволяет утверждать о ее не только криминальном, но и политическом содержании.

– Коррупция выходит за пределы взяточничества. Об этом говорит одно из общепринятых в международной практике определение коррупции «как отказ от ожидаемых стандартов поведения со стороны представителей власти ради незаконной личной выгоды».[5]

– Многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для личного, группового или корпоративного использования. Наиболее простой из них следует рассматривать экономическое поведение ответственного в системе управления лица при наличии у него альтернатив для принятия окончательного не коррупционного решения. В большинстве случаев коррупция наносит прямой экономический ущерб личности, обществу и государству.

Распространение коррупции позволяет делать вывод, что это один из видов социальных отношений.

В любом случае коррупционное поведение рассматривается как отклоняющееся от преобладающих в социально-экономической и политико-правовой сфере норм и обусловленное мотивацией получения личной выгоды за общественный счет.

[5] Большой толковый социологический словарь. Пер. с англ. М.: 2001. С. 332.

2. Сущность коррупции как социально-правового явления

Характерной чертой коррупции как социально-правового явления следует считать то, что коррупция помимо государственной и муниципальной службы и среди лиц, привлеченных к публичному управлению, имеет место и среди частного сектора, профессиональных союзах и политических партиях, в мире шоу-бизнеса, спорта, а в целом общество поражено явлением коррупции.

Несмотря на то, что коррупция получила значительное распространение в обществе, природа ее возникновения в современных исследовательских материалах вскрывается недостаточно, а в большей степени используется как инструмент измерения качества управления в системе государства или здоровья общества, отражающей эти процессы в общих чертах.

Вместе с тем коррупция в результате развития нашего общества и государства становится все более разнообразной и ее опасность проявляется в различных аспектах, часть из которых объявляется преступными и преследуется в уголовном порядке, что определяет собой взаимоотношения явления коррупции с правовой сферой действительности, составной частью которой можно выделить существование и распространение особого общественного явления – коррупционной преступности. Коррупционная преступность – это преступления лиц, официально привлеченных к управлению (государственных и муниципальных служащих и иных лиц, уполномоченных на выполнение публичных функций), использующих различным образом имеющиеся у них по статусу возможности для незаконного извлечения личной выгоды.

Изменяющаяся обстановка создает условия и дает дополнительные возможности для совершенствования форм и методов коррупционных действий.

Если в советский период основными факторами коррупционной деятельности, наносящих ущерб обществу и государству, являлись: отпуск дефицитной продукции, выделение оборудования и материалов, сокрытие

махинаций, изменение плановых заданий, назначение на должности, связанные с определенным престижем. В современных условиях наряду с клановостью, где, как правило, не учитываются деловые, профессиональные качества, коррупция возникает и развивается в политическом, социально-экономическом, правовом и криминологическом аспектах. Развитие коррупции в условиях перехода к рынку связано с тем, что государственные функции стали предметом рыночных отношений, так как произошла частичная «приватизация» государства чиновничьим аппаратом, что приводит к возрастанию роли взятки. Как показывает многовековой опыт, взятка самый распространенный инструмент для обеспечения собственной безопасности, ухода от ответственности, выполнения незаконных сделок.

Рассматривая коррупцию как опасное явление в системе общественных отношений, связанную, прежде всего, с тем, что подкупая чиновника, последний осуществляет коррупционные действия в процессе исполнения своих служебных обязанностей. Взяточничество порождается неопределенностью обязанностей чиновника, дефицитом (часто искусственно созданным) административных и финансовых возможностей государства, конкретного ведомства, а подкупающая сторона в таком случае рассматривается как обездоленная. Для определения направления и эффективности противодействия коррупции необходимо устанавливать природу возникновения коррупции, ее сущность.

В научной литературе выделяются в основном два подхода к пониманию сущности коррупции: социальном и правовом.

Социальный подход. Социальное понимание коррупции проявляется в изучении условий, обстоятельств совершения различных коррупционных деяний. В этом подходе делается акцент на наличии социальных явлений, порожденных социальными противоречиями в обществе, государстве, его властных структурах. В основе таких противоречий находятся различия между потребностями и возможностями, которые для каждой страны, общества, социальной группы и, наконец, индивида в зависимости от

исторического развития, обычаев, традиций могут иметь свои особенности. Одно из таких социальных противоречий – смещение целей и интересов представителей государственных органов власти, облеченных управленческими полномочиями государственных служащих, в сторону использования имеющихся возможностей для извлечения из своего служебного положения личной выгоды. С практической точки зрения сущность коррупционных взаимоотношений будет заключаться в том, что государственные органы власти и граждане показывают наличие различных интересов субъектов управленческих отношений в обществе, которые приводят к социальной напряженности. С позиций только данного направления исследования коррупции следует понимать не столько как определенное преступное поведение чиновников или должностных лиц, сколько определенная социальная обстановка, присущая сложившейся государственной системе в исследуемый период. Поэтому коррупция как социальное явление обладает определенными особенностями:

1. Распространяется во всех сферах жизнедеятельности общества и государства.

В России коррупцию в качестве социального явления необходимо рассматривать в силу того, что ее характер и масштабы являются не просто отдельными локальными проявлениями в области политики и государственного управления, а представляет собой систему отношений, которая пронизывает все структуры нашего государства и общества, достигая таких масштабов, что несет угрозы национальным интересам страны. Это позволяет ее оценивать с позиций социального явления на более высоком уровне социальной интеграции, которое в первоначальном понимании представляется как «разложение тела», но в общественном процессе, как известно, происходит вначале разложение власти.

2. Взаимосвязь с другими явлениями.

Эта позиция, дающая основание представлять коррупцию как социальное явление, так как развитие и трансформирование социальных явлений возникает в среде, характеризующейся определенной коммуникативностью, т.е. обладающей механизмами общения между индивидуумами, в качестве которой выступает общество, социальные группы, вне которых невозможно уяснение его природы взаимосвязи с другими явлениями. В этом плане сюда можно отнести такие факторы, характерной чертой которых как социального явления следует считать то, что коррупция помимо государственной и муниципальной службы и среди лиц, привлеченных к публичному управлению, имеет место и среди частного сектора, профессиональных союзах и политических партиях, в мире шоу-бизнеса, спорта, общество в целом поражено явлением коррупции.

3. Как коррупционное явление в полной мере зависит от происходящих изменений в системе общественных и государственных отношений.

Важным показателем, влияющим на изменения уровня коррупции как социального явления, становятся и предполагаемые изменения в экономической сфере. Такие изменения оказывают определенное влияние на общественное благосостояние, т.е. на уровень жизни населения. При этом надо признать то, что уровень и возможности в сфере образования, здравоохранения, покупательные способности для различных категорий населения различны и к тому же каждая из них стремится к улучшению своего положения. Поэтому социальное положение в обществе способствует коррупционной мотивации, показателями которой являются такие, как доход на душу населения, средняя продолжительность жизни населения, обеспеченность жильем, низкая детская смертность, наличие безработицы и

другие. Стремление к повышению данных показателей вырабатываю мотивы по их улучшению. Прежде всего, в этом плане рассматриваются те ценности, которыми руководствуется все общество, однако в основе движущей силы мотивации или побудительного мотива находятся интересы, которые включают в себя не только вопросы самореализации, направленные на достижение определенного положения в обществе, но стремление обеспечения своей семьи, близких. Наличие корыстного интереса сигнализирует о том, что его наличие может не способствовать продуктивной деятельности, и это требует соответствующего контроля за принимаемыми решениями управленческой элитой со стороны общества. В этом плане можно лучше понять причины недостатков в сфере экономики, если будет понят своекорыстный интерес. В качестве примера может быть рассмотрен конкурентный рынок, где использование откатов обеспечивает выигрышное положение для взяткодателя, а тем самым возможное производство неконкурентоспособной продукции.

4. Коррупция – это социальное явление, которое приводит к разложению общества и государства.

Коррупция в органах государственной власти представляет социальную угрозу в том, что она непосредственно или опосредованно влияет на общественные ценности, мораль и государственные устои, подрывая веру в справедливость и целесообразность принимаемых решений.

Характеризуя коррупцию как социальное явление и с учетом того, что она обладает рядом качественных признаков, позволяет ее выделить в самостоятельное. К таким признакам следует отнести:

– расхождение интересов коррумпированной элиты с интересами большинства;

– затрагивает интересы общества, социальных групп, отдельно взятой личности;

– представляет собой неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты, проявляющееся в нелегитимном использовании социальных благ;

– влияет на государственно-правовые механизмы;

– формирует определенные морально-нравственные установки и критерии поведения в обществе;

– как социальный феномен охватывает все формы злоупотреблений, при которых должностные полномочия используются в личных целях;

– оказывает влияние на внутреннюю и внешнюю политику государства;

– коррупция является социальным явлением в связи с многогранностью ее воздействия;

– использование со стороны коррумпированных элементов методов зависимости;

– неформальный характер деятельности участников коррупционных отношений;

– критической чертой развития коррупции становится положение, когда коррупционные действия становятся нормой жизни.

Анализ материалов коррупционных проявлений, рассматриваемых как социальное явление, дает основание полагать, что коррупция, представляя собой неформальное, отклоняющееся поведение управляющей элиты и проявляющееся в нелегитимном использовании социальных благ, позволяет указанной категории сосредоточивать капитал у незначительной части населения. В тоже время глобализация и расширение экономических связей в мире в последний период серьезно повлияла на формы коррупционных проявлений, которая приводит к тому, что капитал, сосредоточиваясь в руках незначительной части населения, создает условия для коррумпирования чиновников различного уровня. При этом владельцами капиталов, участвующих в коррупционных схемах, могут быть представители других государств и регионов, которые, вкладывая инвестиции в выгодные

для них производства, предоставляемые с помощью коррумпированных чиновников, начинают занимать привилегированное положение и, извлекая максимум для себя пользы, что влечет дальнейшее углубление неравенства, обостряя социальную напряженность. Так, в качестве примера можно привести: «На Филиппинах китайское население составляет 1% от общего числа, а контролирует 60% экономики. При этом 60% филиппинцев живет на доллар в день. В Индонезии китайцы составляют 3% всего населения, владеют 70% экономического сектора. Периодически проходят антикитайские митинги. В западной Африке ливанские эмигранты занимают господствующее положение в некоторых отраслях торговли, что сложилось не без использования коррупционных возможностей».[6]

Как социальная составляющая, проявляясь в качестве деструктивного фактора в системе общественных отношений, коррупция одновременно является и угрозой национальной безопасности, так как:

– тормозит крупномасштабные экономические и социальные преобразования;

– расширяет сектор теневой экономики;

– уменьшает налоговые поступления в бюджет;

– делает неэффективным использование бюджетных средств;

– негативно влияет на имидж страны в лице политических и экономических партнеров;

– ухудшает инвестиционный климат;

– снижается инновационная составляющая в системе промышленного производства;

– является питательной средой для организованной преступности, экстремизма и терроризма.

Кроме того, ее широкое распространение способствует закреплению системы псевдо социальных связей и взаимодействий, что, несомненно, деформирует цели государственной политики.

---

[6] Бжезинский Эб. Выбор. М.: Международные отношения, 2007. С. 225.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению.

К общим проблемам, порождающим коррупцию, принято относить те, которые свойственны не только России в частности, но и большинству стран, находящихся на стадии модернизации в первую очередь – переживающих переходный период от централизованной экономики к рыночной экономике: трудности преодоления наследства тоталитарного периода, экономический упадок и политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство российского законодательства, неэффективность институтов органов власти. Гражданское общество государства чрезвычайно слабо и неразвито, происходит все более заметный отрыв общества, его институтов от власти, отсутствие устоявшихся демократических и политических традиций. Именно складывающиеся условия становятся, по сути, коренными причинами такого социального явления как коррупция.

Для подтверждения данных выводов есть основание сослаться на результаты проведенных журналистских исследований, которые были осуществлены в системе Государственной инспекции безопасности дорожного движения МВД РФ в Московском регионе. Они позволили раскрыть наиболее распространенные коррупционные схемы, а анализ коррупционных действий в системе ГИБДД также раскрывал те социальные условия, которые способствовали возникновению и развитию коррупционных отношений. В первую очередь сотрудники указывали на отсутствие социальных льгот и гарантий.

Если в эпоху социализма каждый сотрудник ГАИ мог рассчитывать на получение квартиры, на льготы по оплате коммунальных услуг, бесплатный проезд в городском транспорте, на отправку детей на отдых в пионерский лагерь, то теперь указанные льготы или ликвидированы или

минимизированы. Заработная плата в столичном регионе у инспекторов, работающих непосредственно «на земле» составляет 13000–14000 рублей.[7] Дополнительно, по их словам, сами должны обеспечивать ремонт служебного автотранспорта, который в год обходится в среднем в 60000 рублей, приобретение зимней формы одежды, жезл, и ежемесячные «рабочие» расходы обходятся в 12000 рублей.[8] В целях откупа от контролирующих структур в лице контрольно-профилактического отдела ГИБДД, инспекторов по личному составу, собственной безопасность, органов прокуратуры и других существует у гаишников, так называемый общак, который предусматривает использование собранных денежных средств, Если уличается кто-либо из инспекторов во взятках, то в этом плане предусматривается выкуп в сумме 15–20 тыс. рублей.

Выстраивание денежных отношений является одним из основных коррупционных элементов в системе коррупции. Для исследуемой категории людей она заключается в том, что инспектор после каждой смены должен докладывать непосредственному начальнику «результаты» своей работы. Для нормального понимания это означает, что после окончания смены он должен делиться своим «левым доходом». По неофициальным данным[9] такой доход должен составлять 3–5 тыс. рублей в смену. А что получает инспектор дополнительно, то остается уже непосредственно ему.

Поэтому на основе анализа только социальных особенностей отечественной и зарубежной практики коррупция может быть рассмотрена как «отказ от ожидаемых стандартов поведения представителей власти ради незаконной личной выгоды».

Правовое понимание коррупции. Оно включено в нормы законодательства, например, в Уголовный кодекс РФ отдельными статьями. В юридической энциклопедии термин коррупция определяется как «преступная деятельность в сфере политики или государственного управления,

[7] «МК» подсчитал взятки гаишников// МК от 05.02. 2009. С.9.
[8] Там же.
[9] Там же.

заключающаяся в использовании должностным лицом доверенных ему прав и властных возможностей в целях личного обогащения».

Коррупцией в таком понимании, чаще всего, считается преступление, связанное с использованием служебного положения или социального статуса должностного лица в личных или корпоративных интересах. Поэтому изучение проблемы коррупции в органах власти и управления с позиций правового подхода вызываются следующими обстоятельствами:

1. Факты коррупции, допускаемые в органах власти и управлении, чаще всего сводятся к получению незаконных доходов, которые в большей степени относятся к различным вариантам получения или дачи взяток.

Взятка – принимаемые должностным лицом материальные ценности (предметы или деньги) или какая-либо имущественная выгода или услуги за действие (или наоборот бездействие), в интересах взяткодателя, которое это лицо могло или должно было совершить в силу своего служебного положения. Действия по передаче и приему взятки в России и др. странах противозаконны и подпадают под действие Уголовного кодекса.

Взятка путем непосредственной передачи взяточнику денег или других ценностей обычно имеет место только при мелких взятках, поскольку в этом случае взяточника легко поймать с поличным. При серьезном взяточничестве используются более изощренные схемы дачи взяток:

Деньги переводятся на счет аффилированной фирмы взяточника в качестве оплаты за какие-нибудь притворные услуги, причем в последнее время в качестве такой аффилированной фирмы чаще выступает не коммерческая структура, а общественная организация или унитарное госпредприятие.

Предоставление преференций родственникам взяточника, например, взяткодатель оплачивает обучение детей взяточника за границей.

Предоставление сверхвыгодного контракта фирме, которая оформлена на аффилированное лицо взяточника.

Взяточнику передаются не наличные деньги, а просто набор цифр: номер обезличенного счета в заграничном банке или код доступа к кошельку электронной платежной системы, на котором находится сумма взятки. Доказать в этом случае факт получения взятки весьма затруднительно, даже если взяточника взяли с поличным при получении кода.

О распространении этого явления говорят факты роста преступлений коррупционной направленности. Так, в 2009 году было осуждено 17000 коррупционеров, из них за получение взятки понесли уголовное наказание 2300 россиян, а за дачу взятки – 3000 соотечественников. Любопытным является и размер взятки, который имеет достаточно широкий диапазон. Взятки до 500 рублей составляют 10%, четверть всех «премиальных» – в размере от 10 до 150 тысяч рублей. Сумму свыше 150 тысяч рублей предлагали в 4% случаях, а больше миллиона – 1,5 %. Проводя анализ развитию коррупции, следует отметить, что увеличивается не только количество коррупционных проявлений, но и постоянно растут размеры «премиальных» у коррупционеров. Так, по данным Департамента экономической безопасности МВД РФ в 2009 году по сравнению с 2008 годом средний размер взятки увеличился в три раза и составил 27 000 рублей. Примечательно и то, что каждое пятое уголовное дело по взяткам заводится на женщину.[10]

В тоже время в 2008 году по официальным данным за получение взятки было осуждено 1300 человек. 31% осужденных составили представители МВД, 20,3 % – из системы здравоохранения, преподаватели составили 12 %, муниципальные служащие – 9 %, сотрудники ФСИН – 2,5 %, таможни – 2 %. Суммы выявленных взяток характеризуются следующими цифрами: 13,8 % осуждены за получение взяток до 500 рублей, 33 % – от 500 до 3 тыс. рублей, 23 % – от 3 до 10 тыс. рублей, 12 % – от 10 до 30 тыс. рублей. К лишению свободы по статье "Получение взятки" приговорены 25 % осужденных, 65 % – к условному лишению свободы. По обвинению в получении взяток группой

[10] Россияне предпочитают взятки с тремя нулями \\ Московский комсомолец № 29 от 11.02. 2010.С.1.

лиц по предварительному сговору, либо организованной группой, либо в крупном размере число дел составило лишь 10 % от общего числа рассмотренных судами дел о взятках. За это преступление 75 % были осуждены к лишению свободы. В 2008 году взяточничество в России выросло на 13 процентов в сравнении с 2007-м. Вместе с тем статистические данные показывают, что за взятки осуждаются в основном сотрудники милиции, врачи и преподаватели. В тоже время большая сумма взятки фактически является гарантией безопасности как для получающего, так и для дающего. Кроме того, неофициальная статистика говорит, что 75% взяток берется на уровне муниципалитетов, которых в России более 25 тыс. По подсчетам экспертов, только в сфере поставки работ и услуг для государственных и муниципальных нужд через «откаты», как минимум разворовывается 15% денежных средств, выделенных на эти цели. С учетом того, что государство на это направляет триллионы из федерального бюджета, в карманы коррупционеров ежегодно уходят сотни миллиардов рублей.[11]

В подписанным 25 декабря 2008 года Федеральном законе «О противодействии коррупции» включено понятие «взяточничество» в общее определение коррупции. В соответствии с этим законом (ст. 1), коррупция – это: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Тем не менее, как мы можем видеть, само понятие «взяточничество» не было расширено или уточнено. Хотя санкции, применяемые против взяточников, и ужесточены, сама концепция законодательства в этой сфере не претерпела существенных изменений. Да, максимальный срок за получение взятки увеличен с 2-х до 3-х

[11] Барышев Р. Как нам победить коррупцию, //Антикоррупционер № 1, 2008.

лет, а в случае доказанного сговора до 7 лет вместо прежних 4-х, только, однако, как уже продемонстрировала нам статистика, по большей части на взятках попадаются «мелкие» коррупционеры.

Учитывая, что субъектом противоправных действий являются государственные чиновники, должностные лица, занимающиеся управлением, а также общественные и политические деятели, то коррупция может рассматриваться как покупаемость и продажность данной категории лиц, что, естественно, является противоправной деятельностью.

О том, что коррупция может рассматриваться с позиций подкупности и продажности чиновников, должностных лиц, общественных и политических деятелей находят свое подтверждение в таких фактах, что, по мнению специалистов, государство и его функции становятся в России предметом рыночных отношений. В результате этого возникает ситуация, когда должностное лицо принимает противоправное или иное морально не приемлемое решение для общества, из которого извлекает выгоду некоторая вторая сторона, и само должностное лицо получает от нее незаконное вознаграждение. Характерная особенность такой ситуации заключается в том, что принимаемые решения нарушают закон или неписанные общественные нормы, но обе стороны действуют по обоюдному согласию, получая незаконные выгоды. При этом обе стороны полученные выгоды и осуществленные действия стараются скрыть.

Наиболее распространенной в данном варианте ситуацией коррупционных действий может служить поведение должностного лица, которое принимает противоправное решение, в том числе, если оно не приемлемо для общества, из которого извлекает выгоду некоторая другая сторона (например, фирма получает государственный заказ), а само должностное лицо получает незаконное вознаграждение. Характерным признаком при этом будет нарушение нормативных актов при принятии решения. С практической точки зрения коррупция – это реализация собственных корыстных интересов чиновников в форме незаконно

взимаемой ренты коррумпированным государственным аппаратом с общества. В отличие от законных налогов и сборов эта «дань» используется не в интересах общества, а присваивается чиновниками, что становится основой формирования псевдо государственных и квази гражданских отношений в сфере государственной службы, и прямой угрозой деформации государства по регулированию процессов общественного развития.

Органы государственной власти, местного самоуправления формируются и руководствуются в своей деятельности соответствующими нормативными актами, что вызывает необходимость при исследовании проблемы коррупции использовать правовой подход. К тому же опасность коррупции в системе органов власти и управления заключается в том, что, нарушая установленные правовые нормы, наносится удар по авторитету государственной власти муниципального управления.

Сторонники юридического аспекта оценки коррупционной деятельности к этой сфере относят не только органы государственной власти и местного самоуправления, но и действия коммерческих и других организаций, которые создают не только условия для коррупционных проявлений, но и становятся источниками их проявлений. Такое решение объясняется тем, что коррупции якобы может быть подвержен любой человек, обладающий дискреционной властью – властью над распределением каких-либо не принадлежащих ему ресурсов по своему усмотрению (чиновник, депутат, судья, сотрудник правоохранительных органов, администратор, экзаменатор, врач и т. д.). Главным стимулом к коррупции является возможность получения экономической прибыли (ренты), связанной с использованием властных полномочий, а главным сдерживающим фактором – риск разоблачения и наказания. При этом многие виды коррупции аналогичны мошенничеству, совершаемому должностным лицом, и относятся к категории преступлений против государственной власти. В этом случае, предпочтение отдается правовому аспекту коррупционной деятельности, где акцент делается на субъектах данного явления, преступное поведение

которых исходит со стороны должностных лиц органов государственного управления, власти и местного самоуправления.

Коррупция способствует формированию в органах власти и управления круговой поруки. Круговая порука определяется как групповая солидарная ответственность, когда все члены группы отвечают за обязательства одного.

В России до начала XX века этот термин применялся к ответственности сельской общины за подати и недоимки своих членов. В современном обиходе этот термин означает согласие членов группы с действиями любого из своих членов, а также его поддержка, пассивная или активная. Часто употребляется с негативным оттенком. Присущая в системе государственной службы коррупция, и, как следствие, наличие сформировавшейся круговой поруки создают условия для распространения криминального лоббизма, корыстного сговора должностных лиц, инвестирования коммерческих структур за счет бюджета в ущерб интересам государства и граждан, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, создание лже-предприятий – все это составляют угрозу существованию общества и государства в целом.

Вместе с тем, коррупцию следует рассматривать не только с точки зрения конкретных криминальных проявлений со стороны коррупционеров, но не менее опасным фактором является то, что она создает обстановку безнаказанности для криминальных сообщников.

В результате вызывается необходимость оценки коррупции с правовых позиций.

Коррупция непосредственно влияет на общественные ценности и устои государства. Поэтому коррупция уже затрагивает интересы не только отдельных граждан, социальных групп, а безопасность общества и государства. Отсюда коррупция рассматривается как «преступная деятельность, заключающаяся в использовании должностными лицами

доверенных им прав и властных возможностей в целях удовлетворения собственных или иных лиц потребностей.[12]

В странах с ограниченным уровнем социального и экономического развития коррупция признается как обычное явление.

Вместе с тем, нельзя не учитывать, что коррупция превратилась и в средство перераспределения собственности и капиталов, нарушая действующее законодательство. Поэтому коррупционные намерения зачастую возникают и в последующем приводятся в действие не только материальными импульсами, но и острым ощущением социальной несправедливости, возникающей в процессе передела собственности, формирования олигархических собственников. К тому же такие ощущения к стремлению принимать участие в переделе собственности, который воспринимается как движимые силами свободного рынка.

Оценивая коррупционные действия только с юридических позиций, коррупция может характеризоваться «как система отношений, основанная на противоправной деятельности должностных лиц в ущерб государственным и общественным интересам».

Давая оценку социального и юридического подхода. Можно заметить определенное преимущество юридического подхода, которое состоит в четкости и определенности коррупционных проявлений. Зафиксированные в законе разрешения и запреты определяют поведенческие ориентиры как для общества в целом, так и для определенных социальных групп, граждан. Однако такой подход не лишен недостатков с юридической и этической стороны. С одной стороны правовые меры и запреты не охватывают все спектры конкретных возможных проявлений коррупции, так как появляются новые виды преступной деятельности, не нашедшей отражение в законодательстве, изменяется традиционный порядок коррупционных проявлений. В частности, если ранее частное лицо предлагало взятку государственному чиновнику в обмен на нарушение последнего служебного

[12] Фролов К.В. Безопасность России. Словарь терминов и определений. И.: МГФ Знание, 1999. С. 141.

долга в пользу взяткодателя, то ныне инициатива исходит уже непосредственно от самого государственного служащего.

С другой стороны, юридическое определение не содержит этических принципов, в которые входят строгие разграничения общественных и частных интересов, гласность при принятии решений и другие, лежащие в основе демократической правовой и административной системы. Нарушение служащим служебного долга означает отрицание этих принципов. Кроме того, к преступным действия следует отнести и такие проявления как распространение криминального лоббизма, корыстного сговора должностных лиц, инвестирование коммерческих структур за счет бюджета в ущерб интересам государства и граждан, необоснованная и убыточная для общества передача государственного имущества в управление коммерческим структурам, создание лже- предприятий – все это составляют угрозу существованию общества и государства в целом и следует считать коррупционными такие действия, подвергаемые, в тои числе, и уголовному преследованию.

Вместе с тем, коррупционные правонарушения многообразны и носят не только уголовно- правовой, но и административный, дисциплинарный, гражданско-правовой характер. Эта особенность давала возможность отдельным лицам отрицать необходимость принятия закона «О противодействии коррупции», заявляя, что такой закон, несмотря на практику, принятую в большинстве стран мирового сообщества, вообще не нужен. Вполне достаточно имеющихся в Уголовном кодексе статей об ответственности за взяточничество, злоупотребление служебным положением, превышение должностных полномочий, мошенничество и другие.

Исследуя проблему коррупции в органах государственной власти и управления, ориентируясь в большей степени на юридические показатели коррупции, природа которой отличается разнообразными признаками

проявлений, однако ей присущи определенные черты системообразующего характера, к которым следует отнести:

1. Коррупция – это не простая, механическая совокупность каких-либо правонарушений, а целостное социально-правовое явление в системе государственной службы.

2. Комплексное системное образование в органах государственной власти, связанное с неединичными случаями должностных правонарушений в целях получения личных выгод.

3. Получение вознаграждения государственным служащим за совершение различного рода действия в интересах другой стороны при участии третьих лиц либо при наличии определенной системы злоупотребления служебным положением в корыстных целях.

4. Действия чиновника, совершенные за вознаграждения, должны быть связаны с выполнением своих служебных обязанностей.

По мнению экспертов, новые масштабы коррупция приобретает по причине:

1. Социально-экономического кризиса и экспансии определенных секторов экономики, в том числе закупок, и государственным контрактам на поставки определенных видов товаров;

2. Либерализация торговли на международном уровне из-за сменившихся политических условий, что способствовало незаконной торговой практики и коррупции, что приводило к высоким издержкам, наносила ущерб потребителям.

3. Зарождение коррупции как негативного явления свойственно обществу, которое находится под влиянием власти денег.

При более глубоком рассмотрении процесса коррупционного поведения обнаруживается, что в системе коррупционных отношений переплетаются социальные и правовые аспекты, которые характеризуют такие действия как произвол со стороны должностных лиц органов государственной власти и управления, не ограничиваясь только, как это

часто преподносится, взяточничеством, а имеет разнообразные формы. Отсюда можно сделать вывод, что коррумпированный аппарат не пригоден для выполнения функций государственного управления и бесполезен для общества.

Контрольные вопросы:

1. Истоки возникновения понятия коррупции
2. Основные элементы, определяющие коррупцию как явление
3. Трансформация определения коррупции в процессе исторического развития общества и государства
4. Сущность коррупции как социального и как правового явления
5. Влияние коррупции на состояние национальной безопасности
6. Системообразующие элементы коррупции.

Литература:

1. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года №273 «О противодействии коррупции».
2. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М: МГУ, 2008.
3. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М: РАГС, 2007. С. 185-204.
4. Аккерман С.Р. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003.
5. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: РАГС, 2010.
6. Хрипков М. П. Коррупция в органах государственной власти и меры по её преодолению. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011.

Причины и формы проявления коррупции

1. Условия и мотивы возникновения коррупции.
2. Причины возникновения и развития коррупции в органах власти и управления.
3. Формы и виды проявления коррупции.

1. Условия и мотивы возникновения коррупции

Проводимые обобщения проявления коррупции позволяют рассмотреть предпосылки и тенденции как вида социально-правовой деятельности не только унаследованные современной Россией, но и получившие развитие в соответствии с обстановкой в нашей стране и за рубежом. Особенностью современного периода является то, что в условиях развития рыночных отношений расширяются экономические, политические, социальные связи не только на уровне межгосударственных взаимоотношений, частных компаний, фирм, но и отдельных граждан, что обусловливается возникающими интересами. Как показывает практика, развитие коррупции, ее масштабы, специфика осуществления коррупционных действий и динамика распространения этого пагубного явления становится следствием общего политического, экономического и социального состояния страны. Одним из важных условий распространения коррупции в органах власти и управления можно представить в следующей в упрощенной схеме, заключающаяся в том, что, возникая в сфере государственного управления, она имеет тенденцию к ее дальнейшему распространению. Это объясняется тем, что существует возможность представителей органов власти и управления распоряжаться не принадлежащими им ресурсами и принимать решения не в интересах государства и общества, а исходя из своих личных корыстных побуждений.

Если говорить о государственных служащих, то они могут распоряжаться таким ресурсами: бюджетные средства, государственная или муниципальная собственность, государственные заказы или льготы и т.п. Но если отобрать у чиновника распределительные функции, то весь чиновничий аппарат потеряет смысл своего существования. Поэтому государственные служащие выступают в роли субъектов коррупционной деятельности, ибо только они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений. Предполагая, что каждый стремится преумножить свою прибыль, можно прийти к выводу, что коррупция – это естественное экономическое проявление, связанное с деятельностью конкретных лиц, обличенных полномочиями для принятия решений в системе органов государственной власти и управления.

Являясь специфическим элементом общественно-политической, экономической жизни общества и государства в целом, для коррупции являются характерными также целый ряд характерных обстоятельств, присущих иным институтам общества и государства.

К таким условиям, порождающим коррупцию, принято относить те, которые свойственны большинству стран, находящихся на стадии модернизации, а в первую очередь переживающих переходный период от централизованной экономики к рыночной экономике:

– непродуманный переход к рыночным отношениям на фоне глобализационных процессов в мире;

– кардинальные изменения государственного управления;

– трудности преодоления наследства тоталитарного периода;

– экономический упадок и политическая нестабильность;

– период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения коррупционных возможностей;

– неразвитость и несовершенство российского законодательства, его отставание от развития социально-экономических отношений,

неэффективность институтов органов власти, которое проявляется в плохом качестве законов, в несовершенстве всей правовой системы, в нечеткости законотворческих процедур, изобилующих двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами;

– позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);

– в результате довершение законодательного регулирования перекладывается на подзаконные акты органов исполнительной власти, подготовка которых практически неподконтрольна. Тем самым создаются условия для появления нечетких, «закрытых», плохо доступных инструкций, создающих дополнительные условия для коррупции.

Из числа наиболее важных факторов, определяющих рост коррупции в России и имеющих исторические корни, помимо дисфункций государственной машины и некоторых исторических и культурных традиций, следует отнести:

– стремительный переход к новой экономической системе, неподкрепленной правовой базой государства и правовой культурой общества;

– отсутствие в советские времена (а также и в настоящее время) выработанной государственной системы и соответствующих культурных традиций противодействия коррупции;

– отсутствие оптимальности государственного регулирования экономики, а так же сложившееся в целом положение в обществе, связанное с неэффективностью институтов власти, и прежде всего с громоздкостью государственного аппарата, отсутствием современной системы отбора и продвижения государственных служащих;

– распад партийной системы контроля, отсутствие такового сейчас в должном виде. В данном случае речь идет о степени политической централизации и демократической прозрачности, а также характере его

взаимодействия с институциональными структурами, через которые осуществляется политический контроль и влияние;

– коррупцию порождают неоправданно большое количество запретов, разрешительных процедур и отсутствие механизма и правовой основы защиты интересов граждан, вовлеченных в деятельность органов государственной власти;

– несбалансированность прав и ответственности государственных служащих, нестабильность служебного положения, широкое распространение административного усмотрения, явное несоответствие потенциальных возможностей перераспределения собственности.

Страны, осуществляющие модернизационные реформы, в которых деятельность представительных институтов, могущих призвать к ответственности правительство, слаба или вовсе отсутствует, создают большие возможности для коррупции ввиду того, что в них нет политических механизмов, посредством которых может быть смещено правительство, потакающее коррупции или непосредственно в ней замешанное.

Формированию различных коррупционных схем возможно в связи с тем, что отсутствует необходимое нормативное регулирование деятельности органов исполнительной власти, управления в плане противодействия коррупции, а также недостаточной профессиональной подготовленности правоохранительных органов с данными видами преступлений. Вместе с тем опасность коррупции коренится и в политическом влиянии, которое могут оказывать политики и правительственные чиновники на бюрократические институты, судебную и правоохранительную систему. Такое считается возможным, когда нет ясных правил, ограничивающих влияние политиков на бюрократические институты, а также недостаточно разделение власти между правящим режимом и судебной системой.

Важным условием возникновения коррупции является то, что при формировании и укреплении административной системы в нее не

закладывалась изначально и параллельно антикоррупционная система, хотя сделать это достаточно сложно по следующим причинам:

а) коррупция уже существовала в этой системе в развитом виде (что, в частности, доказывается сложностью – многоступенчатостью, разветвленностью и вариативностью обнаруженных в ходе исследования коррупционных схем, для образования которых нужно очень длительное время);

б) существовало противоречие между необходимостью, с одной стороны, выстраивать систему, одновременно используя всю ее мощь, и, с другой стороны, потребностью бороться с ней (антикоррупционными мерами);

в) коррупция не должна рассматриваться изолированно от государственных и общественных институтов, с помощью которых формируется характер или изменения, как в ее структуре, так и внутреннем содержании.

Вместе с тем возникновение факторов, способствующих развитию коррупции, происходит вследствие особенностей общественных отношений, формирующихся в условиях проводимых политических и экономических реформ, которые заключаются в сложности структуры органов власти, наличие множества бюрократических процедур, порождаемых самими чиновниками, отсутствие внешнего и внутриорганизационного контроля над деятельностью аппарата органов государственной власти. Положение усугубляется тем, что отсутствуют комплексный учет и контроль над служебной деятельностью государственных служащих, четкое распределение компетенции, имеет место дублирование и совмещение функциональных обязанностей. Это приводит к чрезмерной медлительности, волоките, связанных как с организационными недостатками, так и с низкой профессиональной компетентностью персонала. Провести грань между организационной неразберихой и стимулированием коррупционного поведения граждан бывает подчас очень сложно.

Учитывая, что коррупция имеет и свою причинную обусловленность, свой механизм существования и развития, то существуют и мотивационные факторы, побуждающие коррупционным проявлениям.

В этом плане существуют наиболее общие ситуации, которые создают мотивы для коррупции, иными словами, для привнесения рыночного правила «поиска выгоды» в системе государственного регулирования:

1. Частные фирмы и лица пытаются понизить издержки, налагаемые на них правительством в форме налогов, потребительских правил и регулирований. Эти действия могут выражаться в конкуренции за государственный контракт, за квоту на экспорт или на импорт, но может быть и результатом желания частной фирмы освободиться от налога (тогда коррупция является теневым аналогом налогообложения).

Взятки понижают издержки у тех, кто их заплатил.

2. Бюрократы в общественном секторе могут быть слабо мотивированы хорошо исполнять свою работу из-за низкой зарплаты и низкого уровня внутреннего контроля. Вместе с тем, чрезмерное вмешательство государства создает ограничения для частного рынка и, следовательно, возникают мотивы нарушить эти ограничения, в чем заинтересованы сами экономические агенты, прибегая к подкупу чиновника. Кроме того, регулирование рынка государством, как, например, выдача разрешения или лицензии, приводит к тому, что монополист – чиновник, владеющий правом на выдачу разрешения – имеет возможность воспользоваться своим положением в личных целях.

Значит, чиновник, так же как и агент, имеет мотив в виде личной выгоды, нарушая свои обязательства перед государством.

Отсюда, коррупция как общий термин обозначает корыстное использование своего положения в обществе в личных целях.

Опасность данного явления заключается в том, что коррупционные факторы становятся нормой как структурного, так морального поведения в системе органов государственной власти и управления. В целях предупреждения и пресечения развития событий по такому сценарию Указом

Президента Российской федерации от 12 августа 2002 года № 885 были утверждены «Общие принципы служебного поведения государственных служащих», которые собой представляли основы поведения федеральных государственных служащих и государственных гражданских служащих субъектов Российской Федерации. В этом Указе одним из важных положений отмечалось, что государственные служащие должны принимать меры по предупреждению коррупции. Здесь взятки выполняют роль премий.

Правительство часто передает значительные финансовые средства частным фирмам через контракты, приватизацию и присуждение концессий. Взятки могут влиять на распределение этих средств между частными инвесторами и общественными монополиями.

Связь между проблемами и порождающими ими коррупцию двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению.

2. Причины возникновения и развития коррупции в органах власти и управления

Многие отечественные и зарубежные ученые, специалисты считают, что одним из катализаторов политического брожения является коррупция, которая в период модернизации и реформирования общества и государства является благоприятным для расширения своих возможностей. К тому же переход от тоталитарного к демократическому режиму предусматривают отход от закрытости и не подконтрольности власти к открытости своей деятельности, а продолжающийся процесс децентрализации экономики также способствуют процветанию коррупции. Размах коррупционных процессов в России также наблюдается в результате насаждения новых нравственных ценностей, центральное место среди которых занимает культ личного преуспевания и обогащения, а деньги становятся мерилом и эквивалентом

жизненного благополучия. С практической точки зрения объектом становится в различных видах собственность, извлекаемая самым разнообразным способом, используя при этом не только не совершенство законодательства, но и прямое его нарушение. Особенно это широко используется в период приватизации. Поэтому в современных российских условиях содержание понятия коррупционная выгода является экономическим по содержанию, но криминальным, по сути.

Есть много причин, объясняющих сложившуюся в России тревожную ситуацию с коррупцией, но среди них наиболее важные следующие:

Недостатки правового регулирования

Наличие в законах и подзаконных правовых актах недостатков, создающих предпосылки для различных коррупционных злоупотреблений. Отсутствие в законодательных актах регулирований прямого действия позволяет чиновникам трактовать закон в свою пользу на основании внутриведомственных распорядительных актов или принимать произвольные решения. К таким признакам коррупционности нормативных актов можно отнести множество диспозиций правовых норм, широкие возможности ведомственного нормотворчества, отсутствие детализированных запретов и ограничений для государственных и муниципальных служащих в реализации ими своих полномочий, контроля, в том числе, общественного за деятельностью органов власти. Важным в этом плане может быть, когда принимаются нормативные акты в интересах определенной социальной группы. Это дает возможность определенной группы лиц или структуре влиять на государственные ведомства. Так, 16.12. о5г. в первом чтении был принят Госдумой закон об обязательном страховании всех предприятий, на которых эксплуатируются так называемые опасные объекты (предприятия нефте-, газо-, угольно перерабатывающей промышленности и прочие). Проект обязывает покупать страховку на сумму от 14,8 млн. руб. до 1,7 млрд. руб. в зависимости от опасности объекта. Расплывчатость формулировки «оценка состояния готовности объекта к предупреждению, ликвидации ЧС». Как

считают в комиссии Госдумы по противодействию коррупции, что это прямое приглашение к коррупции. Тарифы на этот вид страхования должен устанавливать закон, а не Правительство.[13]

Несовершенство законодательства, то есть отсутствие оптимальной системы антикоррупционных законов и подзаконных актов, хотя за последнее время по инициативе Президента страны принимаются активно необходимые меры по выявлению и предупреждению коррупционных действий, как в сфере государственной службы, так и органах управления, является наиболее важным условием возникновения и развития коррупции в любом обществе. В частности, в «Национальном плане противодействия коррупции» в разделе мер по законодательному обеспечению противодействия коррупции предусматриваются следующие действия:

а) профилактика коррупции, включающая в себя:

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

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

– совершенствование антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов;

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

[13] Коррупция на службе государства. \\ Коммерсант. 3.2.05. С.14.

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

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

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

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

– введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области социальной деятельности системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции;

– обеспечение оправданной и равной для всех доступности правосудия и повышения оперативности рассмотрения дел в суде;

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

в) внесение в Государственную думу Федерального Собрания Российской Федерации проектов федеральных законов и внесение в законодательные акты Российской Федерации изменений в целях:

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

– уточнение требований к судьям, лицам, претендующим на замещение вакантных должностей судей, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания РФ, депутатам законодательных органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления муниципальных образований, членам избирательных комиссий, Председателю Счетной палаты РФ, его заместителю, аудиторам Счетной палаты и служащим Центрального Банка Российской Федерации;

– возложение на государственных и муниципальных служащих дополнительных запретов, ограничений и обязанностей;

– установление запрета на прием на правоохранительную службу и службу в органах Федеральной службы безопасности граждан, имеющих (имевших) судимость, уголовное преследование в отношение которых прекращено по нереабилитирующим основаниям либо граждан, уволенных с государственной службы по дискредитирующим обстоятельствам;

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

– установление в качестве задачи оперативно-розыскной деятельности обнаружения имущества, подлежащего конфискации;

– создания возможности осуществления оперативно-розыскных мероприятий по запросу представителя нанимателя или должностного лица, обладающего такими полномочиями, для проверки достоверности представленных лицами, претендующими на замещение должностей судей, судьями, лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, государственной службы субъектов Российской Федерации, государственными, муниципальными служащими сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера с соблюдением гарантий, предусмотренных законодательными актами Российской Федерации;

– обеспечение прав граждан и организаций на информацию о судебной деятельности судов общей дикции.

2. Слабость верховной государственной власти, заключающаяся в отсутствии не только социального, но и политического согласия в обществе и государстве.

В стране постоянно возникают противоречия между исполнительной и законодательной властями, между федеральным центром и регионами, что ставит под угрозу процесс становления новой российской государственности. Рост преступности и других негативных процессов говорит о дезорганизованности работы правоохранительных органов. После первоначальной дезориентации они быстро вписались в процессы формирования бюрократического капитализма, обслуживая, в первую очередь, интересы «новых русских» и используя свои возможности в собственных корыстных интересах.

3. Отсутствие национальной стратегии развития и политики «минимизации» государства.

С самого начала у российских либералов и демократов отсутствовала какая-либо стратегия национального экономического развития. Идеология «минимизации государства», исповедываемая некоторыми реформаторами, на практике свелась к полной минимизации регулирующей роли государства (что ни в коей мере не соответствует реалиям высокоразвитых западных государств).

4. «Раскрепощение» бюрократии.

После полного устранения идеологической номенклатуры в 1991-1992 гг. наступила эра полного раскрепощения бюрократии. Она получила свободу, граничащую с анархией. Это означало вместе с тем и наступление эры «беспредела».

По мнению некоторых политических деятелей, в частности С. Глазьева, главной причиной коррупции – это тотальная безответственность

исполнительной власти.[14] В рамках действующей Конституции и российского законодательства исполнительная власть ни за что ни перед кем не отвечает. Чиновник высокого ранга назначается либо правительством, либо президентом – без обсуждения кандидатуры в органах представительной власти. Реальной процедуры оценки кадров в России при назначениях на высшие должности сегодня нет, так как отсутствует ответственность исполнительной власти перед представительной властью, перед судебной, перед законом и обществом.

Главные причины здесь две. Первая – изъяны Конституции России, которые вывели исполнительную власть из-под контроля других ветвей власти. Вторая – это недостатки действующей правовой системы. Она не устанавливает персональной ответственности чиновника за выполнение порученных ему функций. Скажем, чиновник может с корыстной целью принять решение, которое обогатит кого-то на миллиарды долларов. Но при этом, если он не пойман с поличным на получении взятки, доказать совершение им коррупционных преступлений практически невозможно. Это стало возможным потому, что принятым 25 декабря 2008 года Федеральным законом «О противодействии коррупции» как коррупционные определено, только пять статей Уголовного кодекса, по которым можно привлечь коррупционеров: злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп. В то время как Конвенция Совета Европы «об уголовной ответственности за коррупцию», принятая в Страсбурге 27 января 1999 года дает более широкий спектр составов уголовных преступлений за коррупцию, В том числе отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией, предусматривается и соучастие. А принятый Межпарламентской ассамблеей государств – участников СНГ 15 ноября 2003 года модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике» к коррупционным

[14] Салье М. Мафия и коррупция.- М., 1994 г.

преступлениям относит 26 составов уголовных преступлений, из числа которых девять рассматриваются в форме подкупа.

Правовая система ответственности чиновников за выполнение своих функций создавалась в советское время, такой она и осталась, но в тот период был партийный и народный контроль, И борьба с коррупцией жестко велась партийными органами. Фактически сейчас нет другого механизма контроля над чиновником, кроме президентского. Это порождает массу возможностей для злоупотреблений. Для того чтобы доказать корыстный умысел, нужно провести большое расследование. Однако люди, которые оперируют значительными суммами, достаточно искушены, чтобы не быть уличенными в получении взяток.

5. Мощный слой чиновничества, заинтересованный в закреплении и сохранении такой ситуации, в результате которой происходит их обогащение за счет выполнения государственных функций. Коррупция проникает во все сферы государственного управления в экономике, и прежде всего, в системе приватизация государственной собственности; распределение бюджетных средств; предоставление льгот и преференций (в том числе по экспорту и импорту, налогам, лицензированию и т.д.); получение кредитов и субсидий. Распространению коррупции способствует мнение, что коррупция есть естественная норма поведения чиновников в период перехода к рыночным отношениям. Кроме того, правонарушения со стороны чиновничьего аппарата обычно связаны с управленческой деятельностью, которая, несмотря на провозглашение открытости, остается в значительной степени конфиденциальной.

Также следует учитывать, что в период социальной трансформации коррупция может превратиться в прямую угрозу национальной безопасности и перспективам развития государства. Общемировая тенденция в этом вопросе весьма тревожна. Имеющиеся оценки дают основание предположить, что ущерб от коррупции достиг в мире 500 млрд. дол США, т.е. 1% мирового

ВВП.[15] По данным Европейского банка реконструкции и развития средние затраты на взятки для фирм, оперирующих в России достигают 4-8% годового дохода.[16]

6. Экономический упадок и политическая нестабильность. Постоянно осознаваемый политический и экономический риск, связанный с инфляцией, отсутствием четких регулятивных механизмов, формирует определенный тип экономического поведения, рассчитанный на кротчайшую перспективу. Политическая нестабильность вызывает чувство неуверенности и среди чиновников самого разного уровня, что создают дополнительные возможности совершения коррупционных действий:

7. Низкая эффективность правоохранительной системы по противодействию коррупции в органах государственной власти и управления. Этому способствуют следующие обстоятельства:

– в совершаемых должностных преступлениях, как правило, нет прямых и непосредственных потерпевших, а также свидетелей, заинтересованных в обнародовании таких фактов. Практически обе стороны заинтересованы в сохранении проводимой сделки в тайне;

– преступные коррупционные действия совершаются с использованием высокоинтеллектуальными способами и наличием современных методов защиты от разоблачения;

– лицам, относящимся к сфере органов власти и управления, имеется больше возможностей избежать реальной уголовной ответственности, чем остальным гражданам.

В России Закон «О противодействии коррупции» принят лишь 25 декабря 2008 г.

8. Слабость и неразвитость гражданского общества государства, происходит все более заметный отрыв общества, его институтов от власти, отсутствие устоявшихся демократических и политических традиций.

---

[15] Сосунова И. Социальная сфера жизнедеятельности государства и стратегические риски. Навигут. М.: МГУ, 2003.С.235.
[16] Там же.

Демократическое государство в состоянии решать свои проблемы только в кооперации с институтами гражданского общества. Спад социально-экономического положения граждан, всегда сопровождающий начальные стадии модернизации, вызываемое этим разочарование, приходящее на смену прежним надеждам, – все это способствует отчуждению общества от власти, изоляции последней. Между тем ни низовая, ни верхушечная коррупция не могут быть подавлены без усилий общественных организаций.

Деградация общественного сознания и морали.

Широкомасштабному распространению коррупции в России в немалой степени способствует нравственное разложение общества, которое сопровождается проявлением в социально-экономической, политической сферах низменных чувств. В отсутствии полноценной воспитательной работы с гражданами мерилом человеческих ценностей все чаще становятся неважно каким путем приобретенное богатство, а главное принципом жизни – обогащение любыми средствами.

Проникновению коррупции во все сферы жизнедеятельности способствует пропаганда средствами массовой информации насилия и бездуховности, пренебрежительного отношения к нравственным принципам и традиционным российским ценностям. Таким, как бескорыстное служение Отечеству, совести и справедливости, взаимопомощи и коллективизму. Образцами для подражания предлагаются личности, не обремененные нормами морали и духовными ценностями, презирающие слабых, культивирующие культ насилия, порой пренебрежительное отношение к своей стране, интересам окружающих.

Пока в сфере воспитания, пропаганде ценностных ориентиров не произойдет кардинальных изменений, борьба с коррупцией будет бесперспективной. Поскольку останется неизменным тот нравственный фундамент, на котором базируется и развивается терпимое отношение к ней со стороны общества.

Проводимые социологические исследования относительно причин коррупции показали, что мнения населения и чиновников расходятся. Население в целом акцентирует внимание на моральных основаниях этого явления примерно в такой же мере, как и на институциональных; представители бюрократии в первую очередь – на институциональных. Так, среди населения 33,3% указывают на неэффективность государства и несовершенство законов и почти столько же, 29,5%, – на жадность и аморальность отечественных чиновников. Реже россияне главной причиной коррупции считают сращивание интересов бюрократии и крупного бизнеса (23,8%) и еще менее – низкий уровень правовой культуры и слабое уважение к закону большинства своих сограждан (13,4%).

Среди чиновников относительное большинство, 41,6%, делают акцент на неэффективности, несовершенстве самой системы – государства и законов. От 20,2 до 26,1% госслужащих в качестве основных причин коррупции отмечают общность интересов чиновничества и крупного бизнеса и слабо развитую правовую культуру большинства россиян. Реже всего эта группа опрошенных видит причины в жадности и аморальности отечественных чиновников (12,1%) (см. табл. 1).

Таблица 1.

Что, на Ваш взгляд, является главной причиной коррупции? (в %)

Население	**Госслужащие**	
29,5	12,1	Жадность, аморальность российских чиновников
23,8	26,1	Сращивание интересов бюрократии и «большого» бизнеса
33,3	41,6	Неэффективность государства, несовершенство законов
13,4	20,2	Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего числа россиян

Отметим, что среди населения на жадности и аморальности чиновников акцентируют внимание те, кто считает, что законы нужно соблюдать только в том случае, если это делают представители органов власти, а на низком уровне правовой культуры россиян – та доля опрошенных, которая убеждена,

что законы нужно соблюдать в любом случае, даже если они устарели и не вполне адекватны сегодняшним условиям (см. табл. 2).

Таблица 2.

Причины коррупции, по мнению россиян, по-разному относящихся к закону (в %)

Причины коррупции	***Отношение к закону***		
	Всегда и во всем соблюдать букву закона, даже если закон уже устарел или не вполне соответствует сегодняшним реалиям	***Законы надо соблюдать, но только если это делают и сами представители органов власти***	***Не так важно, соответствуют ли поступки людей закону, или нет – главное, чтобы эти поступки были справедливыми***
Жадность, аморальность российских чиновников	23,5	30,1	25,4
Сращивание интересов бюрократии и «большого» бизнеса	25,0	24,0	23,2
Неэффективность государства, несовершенство законов	33,5	34,2	36,5
Низкий уровень правовой культуры и законопослушания подавляющего числа россиян	18,1	11,7	14,9

Таким образом, причины возникновения и развития коррупции кроятся в результате недоработки государственной системы, которая в недостаточной степени отрегулировала функциональную деятельность государственных органов власти, управления, что создает условия для чиновника произвольно толковать и использовать по своему усмотрению имеющиеся возможности. Развиваясь в сфере управления, а точнее в сфере функциональных отношений должностных лиц, коррупция дублирует, замещает собой функциональные отношения должностных лиц, представляя инициативу разрешенным законодательством действиям этих

3. Формы и виды проявления коррупции

Содержание любого явления выражается в формах его проявления. Поэтому наряду с исследованием природы коррупции, ее сущности формы проявления в системе государственной службы также требуют отдельного

рассмотрения. Это позволит получить наиболее полное представление о коррупции в среде государственных служащих и органах управления.

Однако для более предметного представления форм проявления коррупции следует ее представить в виде формулы, которая вместе с раскрытием ее сущности дает возможность определить и формы проявления.

Одним из первых это сделал американский профессор Роберт Клитгаард, создатель знаменитой «формулы коррупции»:

$$\mathbf{К = М + П - О},$$

где К – коррупция, М – власть монополий, П – произвольность решений, О – ответственность. Иными словами, коррупция определяется степенью монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, а также мерой их ответственности за свои действия. По этим составляющим коррупцию можно выстраивать формы коррупционных проявлений.

С учетом составляющих элементов этой формулы ряд российских ученых выделяют следующие характерные для России формы коррупционных отношений, а также отношений, скрывающих потенциальную возможность коррупции: рынок бюрократических услуг, чиновник на содержании, чиновничье предпринимательство, сети взаимных обязательств и «экономика обязательств».[17]

1. Рынок бюрократических услуг

Данная форма коррупции проявляться в виде:

– вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты. Это осуществляется в виде консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции. Оказание государственным служащим разного рода услуг и иных «знаков внимания», поездок в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров;

– служебное мошенничества и другие формы хищения;

[17] Кузьминов Я.И. Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате. Административное право. Теория и практика. –М.: 2002.

– получение «комиссионных» за размещение государственных заказов;

– латентного вымогательства взяток, в том числе незаконных вознаграждений, за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;

– устройства на работу родственников, друзей, знакомых;

– усложненность бюрократических процедур.

В этом плане созданию коррупционных условий способствует бюрократия, которая, развиваясь в сфере социального управления, вырабатывает способы специализации управленческого труда, формируя соответствующие специфические интересы и ценности. Это вырабатывало определенный тип личности, ориентированный на соблюдение принятых в бюрократической среде норм и правил, создавая вид внешнего благополучия, исполнительности и целесообразности. При таком подходе бюрократические органы власти видят свою задачу действовать не с пользой для дела в указанных для нее пределах, а выполнять указания, предъявленные свыше, то есть соблюдать формальности, по которым и оценивается сама деятельность управленца и его отношение к исполнению своих служебных обязанностей. Немецкий социолог М. Вебер отмечал, что с одной стороны государство нуждается в огромном административном аппарате для проведения в жизнь своих интересов, с другой – рост самостоятельности и значения бюрократии ведет к потере управляемости, угрожающей стабильности и даже существованию всей системы. Одновременно как государство создает и стимулирует различные административные структуры с целью реализации своих интересов, бюрократия стремится извлечь из существующей ситуации свои собственные выгоды, превращаясь в самоориентированный институт.

2. Чиновник на содержании других организаций

Среди данных нарушений в современный период можно выделить:

– многие виды прямого или завуалированного совмещения должностей на государственной службе и в негосударственных коммерческих организациях;

– оказание государственными служащими прямых или косвенных услуг негосударственным коммерческим организациям за прямое или завуалированное вознаграждение, представление тех или иных льгот, выгод и преференций, в которых эти организации заинтересованы. Практически сюда можно отнести различные виды «крышевание» (рынки, отдельные фирмы, конкретных предпринимателей и др.);

– использование государственными служащими личного либо ведомственного влияния и неформальных связей для оказания услуг негосударственным коммерческим организациям за вознаграждение. В этом плане характерным являются использование для разборок между коммерческими организациями силовые структуры. Так, сегодня криминальный захват предприятий, получивший название «рейдерство», превратился как бы в узаконенный властями бандитизм, но с формулировкой «спор хозяйствующих субъектов». При этом используются и оружие и другие средства физического воздействия (25. 09. 05. при захвате заводоуправления ОАО «Привод» рейдорской кампанией «Русэлпром» в г. Лысьва, Пермской обл. получил огнестрельное ранение в живот один из сотрудников этого предприятия. Подобным образом происходили захваты предприятий: летом 2005 г. карельского завода ДСП (Правда.ру. 28.07.05), 24.04.04г. в г. Кропоткин, Краснодарский край ЗАО «Маслоэкстракционный завод Кропоткинский», 11.09.05г. Фгуп «Производственный и НИИ по инженерным изысканиям в строительстве» был избит руководитель. Власти не препятствуют в отдельных случаях, а способствуют таким проявлениям. Примером этому может служить деятельность самарской группы РБЕ во главе с бизнесменом Шокиным, которая смогла приобрести объекты Минобороны – ЦСК ВВС, военный санаторий «Волга», самарский загородный парк и 238 объектов муниципальной собственности. Это удалось осуществить, потому что указанному предпринимателю способствовали прокурор области и мэр города[18]. В 2006 году в С-Петербурге была ликвидирована рейдерская группа

[18] Иванов Е. Пираты XX! Века. // Аргументы и факты. № 17, 2007.

тамбовской ОПС. По делу проходят 27 человек, в том числе и чиновники из налоговых служб, милиции. Рейдеров арестовали при попытке захвата местного нефтяного терминала компании, которая стоит 600 млн. дл.[19]

– доведение информации о принятых, но еще не опубликованных решениях государственных органов по вопросам, представляющим интерес для коммерческих структур. Например, проверка рынков на предмет выявления продукции, завезенной контрабандным путем;

– установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника.

3. Чиновничье предпринимательство

– учреждение коммерческих структур с использованием имущества государственных предприятий, на которых работает должностное лицо, использование должностного положения в процессе приватизации государственной и муниципальной собственности (приобретение этих объектов в свою собственность, а в случае акционирования – получение контрольного пакета акций);

– неправомерная (из корыстных побуждений) передача коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных на государственные нужды;

– лоббирование прохождение, принятие соответствующих контрактов, программ, тем, других документов, позволяющих получить преимущества определенным лицам. Особенно это проявляется при проведении конкурсов;

– размещение заказов на определенной фирме;

– к данной форме коррупции вплотную примыкает бюрократический рэкет. Эти явления имеют одинаковую природу и отличаются лишь тем, что, если коррупционер получает вознаграждение за услуги по взаимному согласию с предпринимателем, то чиновник-рэкетир вымогает взятку у бизнесмена помимо его воли;

[19] Там же.

– монополия ведомств на предоставление услуг;

– взыскивание обязательных платежей или налагая штрафы за нарушения действующих норм.

В новых условиях и прежде всего с изменением самой обстановки в социально-экономической, политико-правовой сферах деятельности, наряду с традиционной формой взятки появились ее современные модификации. Вместо конверта с деньгами теперь фигурируют действия, определяющие изменения в имущественном положении лиц, вовлеченных в коррумпированные отношения. К ним относятся такие действия, как криминальное лоббирование, инвестирование коммерческих структур за счет средств госбюджета, создание лжепредприятий, перевод государственной собственности в акционерные общества, предоставление возможности вывоза стратегического сырья за рубеж и многое другое очень трудно идентифицируемы и доказуемы.

4. Система взаимных обязательств и «экономика взаимных обязательств»

Принятие должностным лицом решения, из которого извлекает выгоду вторая сторона, а лицо получает вознаграждение при обоюдном согласии.

Характерным примером может служить получение заказов, минуя конкурсные процедуры.

Также к системе взаимных обязательств можно отнести использование власти для незаконного получения материальных благ целой группой должностных лиц, коллективно извлекающих выгоду из нарушения законов и норм. В частности, сюда можно отнести организованное вымогательство взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения.

Подобные коррупционные схемы, составляя как бы своеобразный рынок коррупционных услуг, используются и на других участках деятельности, где непосредственные руководители являются как бы

координаторами подобных коррупционных отношений. В этом случае распространение коррупции среди чиновников приводит к тому, что в ней оказываются заинтересованными и подчиненные, и начальники.

Обращаясь к формам проявления коррупции в системе государственной службы и органах управления, необходимо отметить, что к ним относятся различные виды нарушений конституционных, административных, уголовных и иных норм права лицами, осуществляющие функции государственного управления во всех сферах деятельности.

Приведенный перечень причин, форм проявления коррупции в системе государственной службы являются наиболее встречающимися в современный период. В связи с этим для предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы и управления необходимо принимать соответствующие не только законодательные, но и организационные меры.

Контрольные вопросы:

1. Условия, порождающие коррупцию.
2. В каких сферах жизнедеятельности может проявляться коррупция?
3. Факторы, определяющие рост коррупционных отношений.
4. Мотивы коррупционных проявлений в системе государственной службы и органов управления.
5. Какие группы причин стимулируют появление коррупции в стране? Какие из них являются доминирующими?
6. Виды коррупции.
7. В каких формах проявляется коррупция в органах власти и управления.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. –М.: 1993.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

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

4. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 года № 885 «Об утверждение общих принципов служебного поведения государственных служащих».

5. 5.. Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 года № 1384 «О совете при президенте РФ по борьбе с коррупцией».

6. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008. 198с.

7. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М.: РАГС, 2007. С. 185-204.

Социально – экономические и политико-правовые последствия коррупции в органах власти и управления

1. Последствия коррупции в системе государственных институтов.
2. Экономические, социальные и политические последствия коррупции.
3. Оценка экономических потерь от коррупции.

1. Последствия коррупции в системе государственных институтов

Коррупция как одно из самых пагубных явлений для любого государства стала для России в начале третьего тысячелетия основным препятствием для политического, экономического и духовного возрождения, превратилась в реальную угрозу национальной безопасности страны, главный тормоз на пути любых преобразований. Став фактически одним из элементов функционирования государства, неотъемлемой составляющей его взаимоотношений с гражданами, коррупция породила чудовищные диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость. Нельзя не отметить, что в последний период на фоне складывающейся общественно-политической и социально-экономической обстановки постоянно констатируются факты коррупции в различных сферах жизнедеятельности, которая снижает эффективность промышленной политики и побуждает частный бизнес действовать в теневом секторе, нарушая налоговое, административное и уголовное законодательство. Как показывает анализ имевших место распространения коррупционных проявлений, в последние годы факты коррупции становятся практически открытыми, но ее противоправная деятельность длительное время становилась не подконтрольной обществу и почти «неведомой» правосудию. Становясь нормой поведения, коррупция становится как бы структурным элементом в деятельности чиновников в системе органов государственной

власти и управления. Этому способствует значимая взаимосвязь между расширением присутствия государства в экономической, социальной и других сферах деятельности. Также связано это еще с тем, что коррупционные проявления возникают и развиваются в конкретной среде, где формируется спрос на определенные права, позволяющие индивидуумам или социальным группам получать соответствующие преимущества.

Подобные факторы способствуют формированию и развитию коррупционного климата в государственной системе и отдельных социальных структурах общества.

Став составной частью экономических и социальных институтов, коррупция воздействует как на сложившиеся институты, так и на возможность и скорость их изменений. Под институтом понимается система принятых в обществе норм и правил, обеспечивающих функционирование экономики и государства.

Практически все исследователи рассматривают коррупцию с негативной стороны любого общества, которая отрицательно влияет не только на социально-экономическое развитие страны, но и ее демократические основы.

Уровень коррупции может быть вызван в качестве фактора риска развития социально-экономических институтов. К тому же коррупция в органах государственной власти и управления является наиболее острой проблемой, без кардинального решения которой невозможно эффективное развитие российского общества.

Говоря о коррупции как об источнике многих существующих проблем необходимо отметить, что коррупция ее масштабы, специфические проявления являются следствием происходящих изменений в обществе, государстве. Поэтому опасность коррупции в современных условиях заключается в том, что она распространяется на различные направления социально-экономической деятельности:

Институционально-правовое (достаточность законодательных и других нормативных актов, методов противодействия коррупции).

Коррупция, являясь, несомненно, отрицательным социальным явлением нашла свое отражение и в правовой системе государства. Правовые нормы призваны урегулировать собой общественные отношения, характеризующиеся как коррупционные, отличительной чертой которых является их большое общественное значение, вред причиняемые нормальному функционированию общества и государства в целом.

Коррупция, представляя собой чрезвычайно многоплановое явление, однако наибольшую опасность она представляет в сфере институционально-правового регулирования. В этом плане следует также отметить, что любое общество стремится жить по определенным правилам. Эти правила реализуются через существующие законы и нормы морали. Для гражданина важно понять, как в его обществе соотносятся между собою мораль и закон. В цивилизованном государстве законным считается все, что оформлено в соответствии с юридическими нормами.

Поражение коррупцией властных структур неизбежно приводит к снижению роли государства как регулятора экономических и социальных процессов, стимулирует паразитирование незначительной части общества на проблемах и тяготах большинства, переводит нормальную систему взаимоотношений между людьми в теневую, зачастую криминальную сферу. Особенно опасна коррупция в правоохранительных органах, спецслужбах, прокуратуре, судебной системе, поскольку она подрывает веру населения в способность государства защитить права и свободы своих граждан.

Учитывая, что основные источники коррупции многообразны, то непосредственное отношение к ним имеют государственные служащие разных уровней и рангов, а в условиях беспрецедентной бесконтрольности используют их для достижения своих личных и групповых целей.

Первый и самый безграничный – государственные финансовые и товарные потоки. Они существуют между всеми сферами жизни и деятельности общества и государства.

Второй источник – средства граждан и предпринимателей, у которых есть правомерные и противоправные актуальные потребности и интересы, реализация которых возможна лишь через те или иные решения чиновников.

Оба эти источника регулируются всеми отраслями права (административного, бюджетного, банковского, таможенного и т.д.) и большинством законов. Поэтому правовые проблемы предупреждения коррупции, контроля над ней и борьбы с ней не могут быть решены только несколькими статьями Уголовного Кодекса и Положениями основ государственной службы.

При этом необходимо иметь в виду, что ряд законов и нормативных актов прямо или косвенно допускают различные коррупционные технологии. В условиях рыночной экономики, свободной торговли и демократии коррупция не сводится к примитивным видам взяточничества и злоупотреблений, которые отражены в Уголовном Кодексе.

До сих пор многие аспекты и формы экономической коррупции выпадают из законодательного закрепления, что является следствием отставания закона. По объективным и субъективным причинам, а также результатом политического лоббирования, имеющего цель принятие законов, нужных «теневым» дельцам, и торможение в разработке и принятии законов, могущих стать серьезным препятствием на пути их безграничного обогащения.

В нем не нашли никакого отражения широко практикуемые коррупционные действия, такие как:

– коррупционный лоббизм («коррупционная сделка» между чиновником и другим лицом);

– коррупционный фаворитизм (влияние на ход дел осуществляется коррупционным фаворитом);

– коррупционный протекционизм (не содержащее признаков преступления действие или бездействие должностного лица по покровительству при устройстве дел заинтересованных лиц, оказание им всяческой поддержки независимо от побуждений покровителя);

– тайные взносы на политические цели;

– взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями;

– келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов (негласное);

– предоставление налоговых и таможенных льгот;

– переход государственных должностных лиц (сразу после отставки) на должности президентов банков и корпораций;

– коррупция за рубежом; совмещение государственной службы с коммерческой деятельностью и т.д.;

– управленческое (функциональность в распределении властных полномочий и контроль за их использованием должностными лицами).

Уровень коррупции в государстве напрямую зависит от степени его забюрократизированности, что приводит к коррупции в аппаратах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в сферах выработки и принятия управленческих решений. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений.

При этом взаимодействие государства с гражданами возникает в двух случаях:

В процессе предоставления ему некоторые услуг (дать разрешение, предоставить справку и другие возможности, которыми располагает государство). В данном положении коррупции способствует:

– сохранение широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом;

– незнание гражданами своих прав на получение услуг и обязанностей чиновников на их предоставление;

– сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан;

– усложненность бюрократических процедур;

– монополия ведомств на предоставление услуг;

– структурные особенности органов власти, при которых одно ведомство обладает полномочиями принимать властные решения, и оказывать услуги.

2. В тоже время способствующим фактором развитию коррупции является сложная и инертная система государственного управления, где взятки порой являются действенным катализатором при рассмотрении и принятии решений по соответствующим вопросам.

Когда власть, выполняя свою ограничивающую и регулирующую функцию, обязывает гражданина поделиться своими ресурсами с государством, взыскивая обязательные платежи или налагая штрафы за нарушения действующих норм. В этих ситуациях коррупции способствует отсутствие удобных процедур реализации гражданином своих обязательств, а также неадекватность штрафов, способствующих уклонению от их уплаты с помощью взяток.

Формы коррупции в системе государственной службы весьма разнообразны. Они могут проявляться в виде:

– вознаграждения за получение выгодных контрактов в форме оплаты якобы консультационных услуг, установления непомерно высоких гонораров за публикации или лекции;

– служебного мошенничества и других формах хищения;

– получения «комиссионных» за размещение государственных заказов;

– оказания государственным служащим разного рода услуг и иных «знаков внимания»;

– поездок в заграничные командировки, на отдых и лечение за счет заинтересованных в решении вопросов партнеров;

– латентного вымогательства взяток, в том числе незаконных вознаграждений, за ускоренное решение вопросов, выдачу документов;

– вымогательства взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения;

– устройства на работу родственников, друзей, знакомых;

– получения руководителями от подчиненных доли взяток и др.

Возможность возникновения коррупции напрямую связана с непрозрачностью процесса, что в бюджетном процессе прямо ведет к произволу чиновников: выбор организации, исполняющей различные расходные статьи бюджета, находится в руках чиновников, велико искушение получить «откат», вот вам и коррупция.

К тому же коррупция в органах государственной власти и управления приводит к внутренней деформации самих институтов, превращая их из формально-правовой структуры в криминальное сообщество. Объединившись в группу в целях извлечения личной выгоды, должностные лица начинают работать на принципах круговой поруки, изначально изменяя функции государственных либо общественных интересов на другие – групповые или личные. После таких изменений данный институт не может функционировать в прежнем режиме и не способен выполнять полезные общественные функции. Поэтому коррупция в системе государственной власти и управления является наиболее острой проблемой, без кардинального решения которой невозможно эффективное развитие российского общества.

Государственные служащие выступают в роли субъектов коррупционной деятельности, так как, распоряжаясь не принадлежащими им ресурсами за счет принятия (или непринятия) тех или иных решений, они обладают властными полномочиями для принятия решений и осуществления

действий, ведущих к возникновению коррупционных отношений. Поэтому государственная коррупция существует постольку, поскольку у чиновника имеется право и возможность управлять государственной или муниципальной собственностью, обеспечивать государственные заказы или льготы и т.п. Следует отметить, что наибольшая опасность от коррупции заключается в том, что при всеобъемлющем ее распространении происходит как бы классический «захват государства» со стороны некоторых крупнейших капиталистов на федеральном и региональном уровнях, используя различные коррупционные схемы. В то же время, если рассматривать складывающуюся обстановку в России, то коррупция не развилась до стадии клептократии, то есть ситуации, когда большая часть национального дохода присваивается властными кругами (организованными авторитарно или олигархически). Также клептократия рассматривается как полное перерождение государства с превращением его в институт обогащения узкой правящей группы.

Используя различные коррупционные схемы, проникла и укоренилась практически во всех властных структурах организованная преступность.

Определенная часть работников государственных и муниципальных органов власти поражена коррупцией в ее самом распространенном проявлении – взяточничестве. По экспертным оценкам, ежегодные потери экономики от коррупции составляют в стране десятки миллиардов долларов.

За взятки выдаются квоты и лицензии на разработку природных месторождений, добычу многих других невосполнимых природных ресурсов, организуются тендеры и аукционы с заранее предрешенным результатом, обеспечивается доступ к инсайдерской информации и ее использование в интересах коррумпированных лиц, подряды на проведение различных видов работ конкретными фирмами.

В бизнесе коррупция дискредитирует требование справедливости, ведет к искажению принципов конкуренции, подрывая конкуренцию цен, услуг на рынках, снижая стремление к инновациям. Анализ обстановки по линии

обеспечения экономической безопасности свидетельствует об активных попытках криминальных элементов проникнуть во властные структуры, взять под контроль предприятия, банки, завладеть рычагами влияния на конкретных территориях, активно используя коррупционные схемы. В процессе противодействия преступным элементам только органами безопасности в 2006 году было предотвращено нанесение ущерба государству в сфере экономики на сумму более 45 млрд. рублей. За экономические преступления осуждено свыше 300 человек.[20] Поэтому можно сделать вывод, что коррупция оказывает разлагающее влияние на все сферы жизни общества: экономику, социальную сферу, политику. Негативные последствия, порождаемые этим явлением, не только препятствуют прогрессивному развитию общества, но и представляют серьезную угрозу интересам национальной безопасности страны.

На основе условного критерия, коррупцию можно разделить на низовую, с помощью которой граждане решают свои повседневные проблемы: выплаты гаишникам, оформление документов на дачные участки, взятки в судах, медицинских учреждениях, военкоматах и т.д. и вершинную, элитарную, деловая коррупция, т.е. та, с помощью которой решаются крупные проблемы бизнеса. Между ними, несмотря на существенную разницу в уровнях, существует органическая взаимосвязь и взаимозависимость, обусловленность и общность централизованного, патерналистского, организационного или социально-психологического характера.

Первая, низовая, действуя на уровне повседневных потребностей предпринимателей и иных граждан, стала почти нормой и пронизывает самые различные слои общества. Основная масса коррупционных дел связана с разоблачениями именно на этом уровне.

Привлекательность низовой коррупции в том, что при минимальном риске для обеих сторон она обладает специфической ценностью не только для

[20] Патрушев Н.П. Криминальные элементы активно пытаются проникнуть во властные структуры \\ Известия. 2006. 15 декабря.

получателя (или вымогателя) взятки, но и для взяткодателя. Взятка помогает решать постоянно возникающие бытовые проблемы; она же служит небольшой платой за постоянную возможность мелких нарушений законов и инструкций, например, за превышение скорости, управление автомобилем в состоянии опьянения и т.д.

Масштабная низовая коррупция предельно опасна, поскольку, во-первых, создает благоприятный психологический фон для существования остальных форм коррупции и, во-вторых, взращивает вертикальную коррупцию. Последняя же является исходным материалом для формирования организованных коррупционных структур и сообществ.

Низовая коррупция в России возникает почти везде, где рядовой гражданин сталкивается с необходимостью обращаться к государству, или, наоборот, государство считает уместным тревожить гражданина. Ниже перечисляются только основные сферы.

Жилищно-коммунальной сфера, как показывают социологические опросы российского населения, воспринимается им как самая коррумпированная. Казалось бы, появление рынка жилья должно привести к уменьшению коррупции в этой сфере. Однако укорененность ее здесь чрезвычайно прочна. Это яркий пример того, что одних мер по ликвидации экономических условий коррупции может не хватать для борьбы с ней.

Правоохранительные органы, и прежде всего милиция, находятся на втором месте. В последнее время среди привлеченных к ответственности за коррупцию одну четверть составляют работники правоохранительных органов. Как уже упоминалось, наиболее весомый вклад в этот высокий результат вносит ГАИ. Помимо дорог граждане часто вступают в коррупционные отношения с правоохранительными органами при выдаче водительских прав, разрешений на хранение огнестрельного оружия и в иных подобных случаях.

Налоги и таможенные сборы – прекрасная «питательная среда» для низовой коррупции. Опросы многострадальных российских «челноков»

показали, что среди них практически нет тех, кто хоть раз не дал взятку таможеннику.

Призыв на военную службу последние годы сталкивается с постоянными трудностями. В связи с этим будет небезынтересно узнать, что, по предварительным оценкам, более половины молодых людей, освобожденных от призыва в армию, добились этого с помощью взяток.

В добавление к перечисленному упомянем еще ряд ситуаций, попадание в которые сопряжено с высокой вероятностью соприкосновения с коррупцией:

– сбор штрафов и иных платежей с населения разными ведомствами;
– выдача разрешений на занятие различными видами деятельности;
– разрешение на строительство и наделение земельными участками;
– контроль со стороны государственных служб (пожарные, санэпидемстанция и т.п.), от которого страдает малый бизнес в России.

Верхушечная коррупция характеризуется высоким социальным положением субъектов ее совершения; изощренно-интеллектуальными способами их действий; огромным материальным, физическим и моральным ущербом; исключительной латентностью посягательств; снисходительным и даже бережным отношением властей к этой группе преступников.

Рост мирохозяйственных отношений также стимулировал развитие коррупции. При заключении контрактов с зарубежными покупателями крупные транснациональные корпорации стали даже легально включать в издержки переговоров расходы на «подарки».

Дело в том, что коррупционные действия «наверху», как правило, совершаются в очень сложных специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности, где непрофессионалу разобраться трудно. Здесь коррупция имеет высочайшую приспособляемость, она непрерывно видоизменяется, совершенствуется, выстраивает целую систему самозащиты, включая и лоббируемые правовые акты, и уголовное преследование лиц, вскрывающих преступную деятельность, и физическое устранение

противников, свидетелей и т.д. Элитарная коррупция, имея особо скрытый и согласительный характер, в условиях доминирующей жесткой алчности и продажности властей взаимовыгодна и для берущих, и для дающих. «Да не оскудеет рука дающего, да не отсохнет рука берущего» – применительно к этой сфере эта фраза стала нормой жизни. И хотя страдает от нее и государство, и общество, и народ, эти страдания как бы виртуальны, невидимы и опосредованы.

Если мелкая коррупция повседневно «высасывает» материальное благосостояние людей, то элитарная (верхушечная) коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики.

- аксиологическое (ценностные ориентации государственных служащих);

Коррупция в обществе проявляется, прежде всего, в особом образе поведения людей. Суть коррупции лежит в социально-психологических особенностях личности конкретного человека и общества в целом. Мотивационная сфера в данном случае имеет преобладающе значение в выборе особого вида поведения людей: наиболее распространенный мотив - компенсация за ощущаемый чиновниками ущерб, связанный с прохождением ими государственной службы. Важной особенностью социально-психологического климата в обществе, способствующей процветанию коррупции – двойной моральный стандарт. С одной стороны, коррупция, особенно верхушечная, считается общественно неприемлемой. С другой стороны, коррупция, в большей мере низовая, является приемлемой «по умолчанию» частью быта.

Связь между коррупцией и порождающими ее проблемами двухсторонняя. С одной стороны, эти проблемы усугубляют коррупцию, а их решение может способствовать уменьшению коррумпированности. С другой стороны, масштабная коррупция консервирует и обостряет проблемы переходного периода, мешает их решению.

- этико-культурные (морально-нравственное состояние социально-профессиональной среды государственных служащих) и другие.

Широко масштабному распространению коррупции в России в немалой степени способствует нравственное разложение общества, которое сопровождается проявлением в социально-политической и публичной сферах низменных чувств и инстинктов. В отсутствии полноценной воспитательной работы с гражданами мерилом человеческих ценностей все чаще становится, неважно каким путем приобретенное богатство, а главным принципом жизни – обогащение любыми средствами. Героями в глазах молодежи перестали быть учитель и врач, ученый и строитель, то есть те, кто создает материальные и духовные ценности государства и общества. Им на смену пришли различные финансовые махинаторы и воротилы бизнеса, представители криминального мира, нравственно развращенного «творческого бомонда».

Проникновению коррупции во все сферы жизни общества способствует пропаганда средствами массовой информации насилия и бездуховности, пренебрежительного отношения к нравственным принципам и традиционным российским ценностям – бескорыстному служению Отечеству, совести и справедливости, взаимопомощи и коллективизму.. Низкопробная литература и видеопродукция повсеместно насаждают издевательское отношение к собственной стране, своему народу, истории и культурным ценностям, пропагандируют жестокость и торжество силы. Образцами для подражания стали необремененные нормами морали и духовными ценностями самоуверенные, циничные, извортливые и беззастенчивые герои телевизионных сериалов, хладнокровно устраняющие своих конкурентов, презирающие слабых, культивирующие насилие и пренебрежение интересами окружающих.

При этом расширение коррупционной деятельности предполагает постоянное втягивание в сферу противоправных отношений все большее число участников этого процесса, представляя собой не отдельные

криминальные факторы, а противоправное явление в обществе, заключающееся в использовании должностным лицом доверенных ему прав и властных возможностей в целях противоправного удовлетворения собственных или иных лиц потребностей.

2. Экономические, социальные и политические последствия коррупции

Для более глубокого рассмотрения последствий возникновения и развития коррупции следует процесс исследования проводить по конкретным направлениям жизнедеятельности в системе государства, и прежде всего в экономической, социальной, политической и других сферах.

Коррупция, как правило, в первую очередь негативно влияет на экономическое развитие любой страны. В социально-экономической сфере ее опасность выражается в искажении коррумпированным государственным аппаратом социально-экономической политики государства. В том числе в усложнении или воспрепятствовании реализации прав и законных интересов граждан в точном соответствии с законом, что приводит, в частности, к затруднению осуществления предпринимательской деятельности добросовестных граждан и к распространению в ней криминальных элементов. Происходит формирование криминальной рыночной экономики, ограничение «чистых» инвестиций и утрата возможности интеграции страны в мировую экономическую систему. Вместе с тем государству наносится огромный экономический ущерб от недополученных налогов и в разграблении страны подпольным экспортом и импортом. Кроме того, в ряде исследований высокий уровень коррупции увязывается с низким уровнем инвестиций в экономику и наряду с экономической преступностью становится все более мощным средством перераспределения собственности и капитала в частных интересах. В результате этого происходит ослабление государства не только с политических, экономических позиций, но и

снижается его авторитет, как среди населения страны, так и на международной арене.

Кроме того, опасность последствий коррупции представляется еще в том, что за принимаемыми решениями чиновников стоит практическая деятельность, которая не всегда имеет для общества и государства позитивный характер. Отсюда возникает сложность, а порой и невозможность осуществления государством стоящих перед ним задач, если это противоречит интересам олигархических групп, имеющих средства для подкупа чиновников.

Экономическая коррупция в концентрированном виде вбирает в себя различные преступления и ведет к разрушению экономики или ее одностороннему развитию, превращению государственного аппарата в инструмент удовлетворения частных экономических потребностей.

В результате коррупционных действий происходит нарушение механизмов рыночной конкуренции, которое несет в себе наибольшую угрозу разрушения цивилизованных и легальных институтов экономики и позволяет получать необоснованное и неправомерное преимущество экономическим субъектам, имеющим устойчивые коррупционные связи с представителями органов власти. При этом нарушаются права потребителей, теряется доверие агентов рынка к способности власти гарантировать равноправие экономических субъектов, ухудшается инвестиционный климат. Кроме того, происходит снижение результативности государственной поддержки экономических субъектов, в том числе от налоговых льгот и других протекционистских мер, предоставляемых бизнесу Правительством РФ. Непрозрачность механизма принятия данных решений не позволяет оперативно корректировать их с целью повышения эффективности. Это способствует тому, что коррумпированные чиновники нацелены на поиск дополнительных источников личного обогащения, а не на поддержку участников экономических отношений. В результате в системе государства возникают следующие негативные экономические последствия:

1. Расширяется теневая экономика. Это приводит к уменьшению налоговых поступлений и ослаблению бюджета. Как следствие – государство теряет финансовые рычаги управления экономикой, обостряются социальные проблемы из-за невыполнения бюджетных обязательств.

2. Нарушаются конкурентные механизмы рынка, поскольку часто в выигрыше оказываются не тот, кто конкурентоспособен, а тот, кто смог получить преимущества за взятки. Это влечет за собой снижение эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

3. Замедляется появление эффективных частных собственников, в первую очередь из-за нарушений в ходе приватизации. Последствия также приводят к снижению эффективности рынка и дискредитацию идей рыночной конкуренции.

4. Неэффективно используются бюджетные средства, в частности при распределении государственных заказов и кредитов. Это еще больше усугубляет бюджетные проблемы страны.

5. Повышаются цены за счет коррупционных «накладных расходов». В итоге страдает потребитель.

6. Теряется доверие агентов рынка к способности власти устанавливать и соблюдать честные правила рыночной игры. Ухудшается инвестиционный климат и, следовательно, не решаются проблемы преодоления спада производства, обновления основных фондов.

7. Расширяются масштабы коррупции в неправительственных организациях (на фирмах, предприятиях, в общественных организациях). Это ведет к уменьшению эффективности их работы, а значит, снижается эффективность экономики страны в целом.

Неэффективное расходование бюджетных средств является следствием того, что коррумпированные чиновники не заинтересованы в рациональном использовании средств и в решении существующих в государстве проблем, т.к. это не влияет на размер их официального дохода. Государственные средства зачастую направляются туда, где есть возможность получения

коррупционной ренты. При этом деятельность чиновников сводится к устранению последствий, а не причин, решению краткосрочных, а не долгосрочных задач. Ситуация усугубляется отсутствием действенных механизмов ответственности за неэффективное использование бюджетных средств и слабым контролем соответствующих органов власти. Коррупционный сговор чиновников и представителей бизнеса приводит к тому, что ежегодный ущерб от неэффективного расходования бюджета составляет сотни миллиардов рублей.

Перераспределение доходов в пользу субъектов коррупционных отношений приводит к возникновению клептократии, когда большая часть национального дохода присваивается незначительной группой лиц, относящихся к властным кругам. В обществе формируется представление о государственной власти как об инструменте для удовлетворения материальных потребностей узкой прослойки лиц (так называемой псевдоэлиты), сумевших в силу отсутствия моральных принципов добиться значительного финансового преимущества над остальными гражданами. В связи с тем, что получение коррупционной ренты становится более прибыльным, чем добросовестный труд, происходит отток эффективных менеджеров из производственной сферы в коррумпированную бюрократию и за рубеж. В результате, возникает дефицит высокопрофессиональных управленцев, который приводит к снижению конкурентоспособности отечественного бизнеса на мировом рынке.

Отсутствие условий для развития малого бизнеса как фактора, способного смягчить последствия кризисного падения производства, резкого роста безработицы и возникновения очагов социальной напряженности. Особенно остро эта проблема стоит в моногородах, где проживает около 15% работоспособного населения страны. Число безработных в этих городах уже в ближайшее время может превысить 3 млн. человек. При этом общее число безработных в России может достичь 10 млн. человек, что спровоцирует всплеск социальных протестов в регионах.

Доля малого бизнеса в ВВП страны не превышает 15%, в то время как в развитых странах она составляет более 30%. Принимаемые меры по поддержке малого бизнеса оказываются неэффективными, т. к. коррумпированный бюрократический аппарат не заинтересован в перестройке своей работы в интересах бизнеса. Предпринимателям приходится нести значительные коррупционные расходы при «вхождении в бизнес», когда требуется пройти до 50 согласований в различных инстанциях. Представители малого бизнеса вынуждены тратить на взятки до 10% своей прибыли, что составляет более 150 млрд. руб. в год.

В социальной сфере отрицательные последствия коррупции сводятся к следующему:

1. Отвлекаются колоссальные средства от целей общественного развития. Тем самым обостряется бюджетный кризис, снижается способность власти решать социальные проблемы.

2. Закрепляются и увеличиваются резкое имущественное неравенство, бедность большой части населения. Коррупция подстегивает несправедливое и неправедное перераспределение средств в пользу узких олигархических групп за счет наиболее уязвимых слоев населения, что приводит к возрастанию социальной напряженности в стране, угрожающая экономической и политической стабильности в стране.

3. Дискредитируется право как основной инструмент регулирования жизни государства и общества. В общественном сознании формируется представление о беззащитности граждан и перед преступностью, и перед лицом власти.

4. Коррупция предполагает существенные различия между объявленными и реальными ценностями. Формируется у членов общества «двойной стандарт» морали и поведения. Это приводит к тому, что мерой всего в обществе становятся деньги, значимость человека определяется размером его личного состояния независимо от способов его получения, происходит девальвация и слом цивилизованных социальных регуляторов

поведения людей: норм морали, права религии, общественного мнения и так далее.

Происходит рост преступности, в том числе коррупционной направленности. В зону риска попадают бюджетные средства, выделяемые в рамках государственных программ по поддержке промышленности и банковской системы. В связи с экономическим кризисом прогнозируется рост противоправных действий, связанных с легализацией (отмыванием) денежных средств и преступлений, совершаемых коррумпированными государственными служащими.

Коррумпированность правоохранительных органов способствует укреплению организованной преступности, которая сращивается с коррумпированными группами чиновников и предпринимателей, усиливается с помощью доступа к политической власти и расширения возможностей для «отмывания» денег.

Присвоение материальных благ и преимуществ получает распространение и в области политических интересов отдельных групп лиц или сообществ, что подрывает веру народа в демократию, деморализует общество, создавая благоприятные условия для существования самого феномена коррупции. В этом заключается важная социальная особенность коррупции, ее опасность для общества.

В политической сфере негативные последствия коррупции проявляются в следующем:

1. Угроза национальной безопасности. Коррумпированные чиновники являются потенциальными объектами воздействия на них со стороны иностранных спецслужб. Этому способствует принятие такими государственными служащими или их ближайшими родственниками иностранного гражданства, открытие личных счетов в иностранных банках и приобретение дорогостоящей недвижимости за границей. Необходимо отметить, что в последнее время США и ряд других западных стран активно демонстрируют стремление к снижению напряжения в двухсторонних

отношениях с Россией. В результате, более 60% россиян считают, что внешняя военная угроза для России отсутствует. Однако, по информации из зарубежных источников, снижение международного давления на Россию преследует своей целью недопущение роста патриотических настроений в обществе и мобилизации его усилий на решение внутренних проблем. Одновременно прозападными экспертами в России навязывается точка зрения, что выход из кризиса возможен лишь при условии разрыва существующих в настоящее время деловых отношений между президентскими и правительственными структурами.

2. По расчетам западных аналитиков, существующий уровень коррупции, рейдерства и эффективности управления государством, при низких ценах на нефть, уменьшении численности населения, снижении золотовалютных резервов и промышленного потенциала России, может привести к распаду страны по сценарию 1991г. из-за нарастания комплекса внутренних экономических и политических проблем.

3. Доверие к власти подрывает и новая олигархия, частично сменившая бизнес- элиту 1990-х годов. Защищая монопольное право влиять на власть, новая олигархия препятствует проведению необходимых экономических и политических реформ. При этом успех в бизнесе подавляющей части крупных российских предпринимателей связан не с выдающимися личными качествами, обеспечивающими им конкурентное преимущество, а исключительно с возможностями использования государственного административного и финансового ресурсов.

4. Нанесение ущерба внешнеполитическому имиджу России. За последнее десятилетие международный рейтинг уровня коррупционности страны вырос более чем на 60 пунктов. По данным Центра антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International, на сегодняшний момент Россия занимает одно из последних мест в мире – 147. Коррупция ассоциируется со слабостью государственной власти, высоким уровнем бедности, отсутствием демократии, свободы СМИ и независимой

судебной системы. Внешнеполитический имидж России в значительной степени зависит от способности государства и общества решать внутренние проблемы. При этом существенный ущерб имиджу России наносит большое количество жалоб в Европейский суд по правам человека (более 25% всех обращений), являющихся следствием неудовлетворительной работы отечественной судебной системы. Большинство решений данной инстанцией в России не исполняется, что может привести к исключению страны из Совета Европы.

5. Происходит снижение исполнительской дисциплины и управляемости госаппарата, что в значительной мере зависит от корыстных интересов коррумпированных бюрократов. Властная вертикаль превратилась в многоуровневую систему распределения коррупционных доходов. Там, где интересы коррупционной вертикали не совпадают с интересами власти, государственные решения зачастую саботируются.

6. Коррупция трансформирует законно установленные управленческие нормы в правила и понятия отдельных личностей, которые преследуют свои интересы, прикрываясь служением государству. В частности, в целях извлечения сверхприбыли строительными компаниями г. Москвы, подконтрольными руководству города, ведется непродуманная застройка столицы без учета пропускных возможностей городских улиц. В результате нарастает угроза транспортного коллапса, а также значительно ухудшается архитектурный облик города, экология, инфраструктура и социальные условия проживания.

7. Отсутствует эффективная система отбора и продвижения государственных служащих. Большинство лиц, поступающих на гражданскую службу, заранее нацелены на использование своего положения для извлечения незаконных доходов. Становясь чиновниками, они эффективно исполняют свои обязанности лишь при наличии стимулирования в виде взятки или указания своего постоянного спонсора, находящегося, как правило, вне системы исполнительной власти. Эффективные,

законопослушные и патриотично настроенные предприниматели не хотят поступать на госслужбу из-за нежелания участвовать в коррупционных схемах. При этом они не верят в возможность борьбы с коррупцией, так как убеждены, что она поддерживается руководством властных структур. В результате, сложилась ситуация, при которой одни неэффективные чиновники сменяются другими. Вместе с тем принятый 25 декабря 2008 года закон «О противодействии коррупции», а также ряд Указов Президента РФ повышают требования к кандидатам на замещение вакантных должностей государственных служащих, предусматривается ежегодное декларирование доходов государственных служащих и проверка предоставленных в декларации данных. Вместе с тем замещение вакантных должностей государственных служащих будет осуществляться на конкурсной основе.

8. Наблюдается рост иждивенческих настроений среди части руководителей субъектов Федерации, которые стремятся решать местные проблемы исключительно за счет федерального бюджета. При этом они самоустраняются от урегулирования нарастающих сепаратистских настроений и стихийных массовых акций, возлагая ответственность за ухудшение экономической ситуации на федеральный центр. В частности, увеличение Правительством РФ пошлин на ввоз подержанных иномарок спровоцировало массовые выступления в Приморском крае. Однако глава администрации края проигнорировал конфликт и заблаговременно выехал в г. Москву якобы по служебной необходимости.

Кроме того, отмечаются случаи демаршей со стороны глав отдельных субъектов Федерации, делающих популистские заявления на национальные и социально- экономические темы. Оказавшись под угрозой отставки, такие руководители создают видимость, что их отстранение связано с принципиальной позицией, якобы занятой при отстаивании интересов региона.

Коррупция приводит к внутренней деформации самих государственных институтов. Превращает государственные институты из формально-правовой

структуры в полукриминальное сообщество, работающее на принципах круговой поруки, а также смещает или заменяет изначальные функции государственных институтов на новые – поддержка групповых интересов, самовоспроизводство и самоподдержание системы. После таких структурных изменений институт уже не может функционировать в нужном режиме и не способен выполнять позитивных общественных функций.

Негативные последствия коррупционных проявлений в сфере политики одновременно создают условия и способствуют следующим проявлениям:

– смещению целей политики от защиты общенациональных интересов к решению задач обеспечения властвования олигархических кланов и группировок;

– для коррумпированных субъектов, прячущих свой капитал за рубежом, способствуют предательству интересов национальной безопасности страны;

– подрывая престиж страны на международной арене, способствует ее политической и экономической изоляции;

– коррупция снижает доверие общества к власти, вызывает разочарование в ценностях демократии и может способствовать переходу к другой, более жесткой, форме государственного устройства – диктатуре.

3. Оценка экономических потерь от коррупции

Говоря о коррупции как о общественно-вредном явлении необходимо отметить также, что коррупционные проявления влекут за собой целый ряд негативных последствий. К числу последних можно отнести вред, причиняемый социально-экономической сфере жизнедеятельности государства и общества. Поэтому одной из важнейших задач, способствующих познанию коррупции, ее освещению и преодолению, является определение масштаба ущерба, наносимого обществу этим негативным явлением. В этих целях каждое государство наряду с принятием мер по противодействию коррупции уточняют не только формы и методы

осуществления коррупционных проявлений, но и возможный ущерб, приносимый от таких действий.

Учеными Гарвардского университета подсчитано, что снижение коррумпированности страны с уровня Мексики до уровня Сингапура производит эффект, эквивалентный возрастанию сбора налогов на 20%.

Если применить эту оценку к сумме собранных в России в 1997 г. налоговых поступлений (по утверждению правительства, 65% от запланированного бюджета), то 20% составят 49 триллионов (неденоминированных) рублей. Это больше, чем все запланированные в 1997 г. бюджетные расходы на науку, образование, здравоохранение, культуру и искусство.

Было подсчитано, например, что в Италии после проведения операции «Чистые руки», направленной против коррупции, государственные затраты на строительство дорог сократились на 20%.

Приведем в пример дело одного британского чиновника Министерства обороны, осужденного на 4 года за взятки, минимальная оценка которых составила 2,25 млн. долл. Эксперты британского филиала ТИ установили, что ущерб, нанесенный действиями чиновника, за которые он получал взятки, составил 200 млн. долл., то есть почти стократно превысил суммарный размер взяток. Легко убедиться на многих отечественных примерах в том, что это соотношение между размером взяток и нанесенным от коррупционных решений ущербом бывает и более существенным.

Следует обратить внимание на наиболее распространенный во всем мире источник «верхушечной» коррупции – государственные заказы и закупки. Согласно оценкам, потери от коррупции в этой сфере часто превышают 30% всех бюджетных затрат по данным статьям.

По словам Удо Миллера, руководителя Счетной палаты земли Гессен, взятки в этой сфере нередко составляют до 20% от суммы заключаемых сделок; при этом взятки не выплачиваются наличными, а переводятся соответствующим лицам через подставные фирмы или принимают форму

завышенных счетов за выполненную работу. По оценкам экспертов, завышенной является стоимость около 40% всех зданий, возводимых по заказу федеральных, земельных и коммунальных властей. По утверждению главного прокурора Фракфурта-на-Майне, коррупция в строительстве наносит государству ежегодный ущерб на сумму в 10 млрд. марок, в частности, путем завышения на 30% реальной рыночной себестоимости работ.

Дитер Фриш, бывший Генеральный директор по развитию в Европейской комиссии, отмечал, что когда в стране увеличиваются потери из-за экономически слабых коррумпированных проектов, то эти потери не сводятся к сверхнормативным 10-20% затрат на взятки, а включают, как правило, всю стоимость непродуктивных и ненужных проектов.

К огромному ущербу приводят общество и государство коррупционные схемы, в которых участвуют чиновники высших эшелонов власти. Это происходит в связи с тем, что принимаемые решения, а за ним и действия носят латентный характер, круг лиц, участвующих в таких операциях весьма ограничен, а правоохранительные органы, как правило, не имеют доступа к таким материалам либо бывают вынуждены воспринимать такие действия как правомерные. Так, созданные коррупционные схемы в финансово-банковской сфере родственниками президента Киргизии Бакиева, позволяли беспрепятственно вывозить денежные средства за границу. По заявлению вице-премьера революционного правительства Киргизии Бекназарова «только за 6 апреля 2010 года из банка АзияУниверсалБанк было вывезено за границу 200 миллионов долларов США. После бегства семьи Бакиева из страны в казне осталось 77 миллионов долларов».[21]

К приведенным примерам можно добавить оценки российских правоохранительных органов, согласно которым криминальные структуры в отдельных отраслях промышленности (нефть, газ, редкие металлы) тратят до 50% получаемой прибыли (реальной, а не декларируемой!) на подкуп

[21] Хинштейн А. Убить дракона\\ Московский комсомолец № 82 от19.04 2010.с.5.

различных должностных лиц. Если использовать приведенное выше соотношение между размером взяток и потерями от коррупции, то легко установить порядок соответствующих сумм, которые будут исчисляться миллиардами долларов.

Теперь обратимся к «низовой» коррупции. По некоторым оценкам, общая сумма взяток, выплачиваемая мелкими предпринимателями, эквивалентна 3% от ВВП. По подсчетам экспертов российской общественной организации «Технологии – XXI век», мелкие предприниматели тратят по всей стране на взятки чиновникам минимум 500 млн. долл. в месяц! В год это оборачивается суммой в 6 млрд. долл. (следует добавить, что приведенные расчеты не включают платежи мелких предпринимателей «крышам»). Предварительный анализ показывает, что 10% всего дохода в мелком и среднем бизнесе тратится на коррупционные сделки. При этом на начальном этапе (регистрация предприятий и тому подобное) расходы существенно выше. «Вход в бизнес» требует разрешений примерно 50 чиновников. Эти потери напрямую перекладываются на рядовых покупателей и клиентов мелкого бизнеса, поскольку потраченные на взятки деньги закладываются в цену товаров и услуг.

Добавим к этому слабоизученную и практически не контролируемую у нас коррупцию внутри предприятий и негосударственных организаций (пример – предоставление коммерческими банками кредитов за взятки), которая также снижает эффективность экономики.

Таким образом, суммарные потери от коррупции в нашей стране могут составлять от 10 до 20 млрд. долл. в год. Эти данные приведены не для того, чтобы кого-либо удивить или напугать, а чтобы показать, насколько рентабельными могут оказаться вложения в серьезную осмысленную деятельность по систематическому ограничению коррупции.

В тоже время некоторые ученые и специалисты считают, что коррупция играет и свою положительную роль в обществе. Такими факторами следует считать следующие обстоятельства:

– получение личной выгоды стимулирует чиновника к принятию определенного решения, способствует к эффективной деятельности;

– коррупция позволяет выявлять несовершенство формальной системы, законодательства и определить пути устранения выявленных недостатков.

С практической точки зрения коррупция – это иная оплата услуг, отражающая интересы их потребителя и чиновника. При этом государственные интересы рассматриваются как альтернативный вариант при отсутствии четкого механизма нормативно-правового регулирования и контроль за его исполнением.

Контрольные вопросы:

1. Основные направления распространения коррупции в обществе.
2. Последствия коррупционных проявлений в России, характерные и для других государств.
3. Последствия коррупции в экономической, социальной и политической сферах деятельности.
4. Коррупционный ущерб как экономическая категория, отражающаяся на состоянии отечественной экономики.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. –М.: 1993.

2. Федеральный закон от 25. 12.2008 «О противодействии коррупции»\\ Российская газета от 30.12.2008.

3. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27. 07.2004.

4. Указ Президента РФ № 885 от 12.08 2002 года «Об утверждение общих принципов служебного поведения государственных служащих».

5. Кузьминов Я.И. Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате. Административное право. Теория и практика. – М.: 2002.
6.Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008. 198с.
7. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М.: РАГС, 2007. С. 185-204.
8. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: РАГС, 2010.
9. Хрипков М. П. Коррупция в органах государственной власти и меры по её преодолению. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011.

Практика противодействия коррупции в современных условиях

1. Особенности осуществления противодействия коррупции
2. Методы противодействия коррупции
3. Направления совершенствования антикоррупционной деятельности
4. Взаимодействие государства, негосударственных учреждений и граждан в противодействии коррупции.

1. Особенности осуществления противодействия коррупции

Рассматривая проблему борьбы с коррупцией в российском обществе и в системе государственной службы, нельзя не отметить о том, что существованию и развитию коррупционных процессов способствуют условия функционирования общественного и государственного организма. Коррупция была и является одним из типичных преступлений в России. Вся история нашего государства показывает, что попытки борьбы со взяточничеством самыми жестокими мерами какими бы они ни были, не приносят желаемого успеха. Сегодня коррупция в России превратилась в систему общественных отношений, уродующую социально-экономическую и политическую жизнь России, порождающую глубокое недоверие населения и гражданского общества к власти. Коррупция превратилась в привычное явление для миллионов наших соотечественников, унижая их, создавая невыносимые условия жизни, а иногда и приводя к трагическим последствиям. Так образуется своего рода "корневая система" коррупции, питающая ее верхние эшелоны.

В России непрозрачная власть сегодня находится вне общественного контроля и может чувствовать себя вполне комфортно на всех уровнях. Граждане практически лишены возможности получать обязательные гарантированные государством услуги в области здравоохранения, образования, жилищно-коммунального хозяйства и правоохранительных органов на должном уровне без дачи взятки. Поэтому коррупция в России в настоящее время стала уже не столько криминальной проблемой, сколько общегосударственным негативным фактором, не только подрывающим авторитет власти, но и разрушающим государственность, ведущим к подрыву экономической безопасности Российской Федерации. По мнению иностранных специалистов, прямые потери России от коррупции составляют 25 - 40 млрд. долл. ежегодно. Но это только прямые потери российской

экономики. Оборот же взяток сопоставим с размером федерального бюджета и по данным Фонда «ИНДЕМ» составляет цифру в 350 миллиардов долларов.

Степень коррумпированности властных органов хотя и не известна судебной статистики, но, как показывают результаты социологических исследований, проведённых международным центром «Трансперенси Интернешил» в 2006 году, Россия заняла 121 место из 163[22], исследуемых данную проблему стран. В каждой стране проводились исследования по вопросам о распространении властью в целях личного обогащения подкупе государственных должностных лиц, выплате «откатов» при осуществлении государственных заказов, хищении государственных средств, а также оценке эффективности антикоррупционных мер. О том, что коррупция, распространяясь, захватывает новые позиции подтверждают различные факторы.. Иначе, чем можно объяснить на ряде территорий исчезновение целых денежных потоков, их переадресовку, использование бюджетных средств не по назначению, а также существование множества сомнительных фирм, которые становятся ответчиками в арбитражных судебных процессах? Такая сомнительная экономическая атмосфера может возникнуть лишь при слабости власти или специальном попустительстве коррумпированного чиновничества. Взяточник- чиновник заинтересован в экономическом саботаже. Он получает с него дивиденды от всех заинтересованных сторон. И негласно становится на сторону наиболее богатого.

Учитывая, что коррупция является одним из факторов, влияющим на экономическое развитие, Центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International провёл исследование, основанное на мировой статистике, где в качестве исходных данных были взяты: рейтинг коррупции в странах мира за 2008г. При этом уровень коррупции измеряется с помощью «Индекса восприятия коррупции». Россия, например, по уровню коррупции занимает 147-е место из 180. Индекс восприятия коррупции в

[22] Добреньков А.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008. С.17.

России равен 2,1. Для сравнения, лучшими странами в этом отношении являются Дания, Швеция, Новая Зеландия, с индексами 9,3. Худшей страной является Сомали с индексом 1,0.

Современные оценки коррупции

Индекс восприятия коррупции России

1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
2,58	2,27	2,4	2,4	2,1	2,3	2,7	2,7	2,8	2,4	2,5	2,3	2,1	2,2

Как показывает анализ, наибольшими средствами для подкупа в России располагают не только бизнесмены, особенно представители крупного и среднего бизнеса, но и организованная преступность. Отсюда прямая угроза обществу превратиться в структуру, подвластную криминалу в буквальном смысле этого слова. Практически коррупция на сегодняшний день срослась с организованной преступностью. Существующие ненормированные прибыли криминального бизнеса позволяют расходовать средства в неограниченном количестве и на техническое оснащение организованных групп и на подкуп чиновников. Более того, пользуясь слабостью нашего законодательства и повсеместной практикой грязных избирательных технологий, организованная преступность стремится во власть.

Особенностью реального хода экономических реформ сопровождается не только ростом числа чиновников, торгующих своими полномочиями, но и подкупающими их лицами. Поэтому наличие связей среди должностных лиц с криминалом стало одним из основных признаков организованной преступности. В отличие от прошлых лет, когда коррумпированные связи устанавливались для обеспечения безопасности конкретных преступных акций и совершающих их лиц, в настоящее время организованная преступность стремится стимулировать коррупционные процессы в

государственных структурах, для приобретения там влиятельных позиций, благоприятствующих осуществлению организованной преступной деятельности. По весьма приближенным к действительности оценочным данным, «теневая экономика» ежегодно тратит на подкуп чиновников до 7 млрд. рублей, а организованная преступность – до половины всей прибыли[23].

Естественно столь значительный вывод денежных средств из оборота экономики государства ведет к снижению не только экономической безопасности, но и государства в целом. Кроме того, накопление в руках преступных группировок материальных и финансовых ценностей неизбежно вызывает потребность в ее защите. Поэтому контролировать власть в государстве путем подкупа должностных лиц или продвижения своих людей на более высокие посты является для организованной преступности важнейшей Функциональной задачей. Так возникает реальная опасность криминального заражения и перерождения определенной части государственного аппарата. Об этом свидетельствуют предложения отдельных государственных деятелей легитимировать коррумпированность.

Например, вместо провозглашения бескомпромиссного и последовательного наступления на коррупцию, как это соответствовало бы рангу советника Президента России, А. Лившиц удерживал от борьбы с коррупцией, заявляя, что это "может привести к потере равновесия в экономике", в связи, с чем он "против резких движений в вопросах борьбы с коррупцией"[24].

Таким образом, углубление всех этих негативных тенденций свидетельствует о формировании, а в ряде случаев о наличии угроз политической и экономической безопасности, выражающихся в реальном закреплении в органах власти криминальных сил.

При этом существуют мнения, что экспансия коррупции в России происходит в результате несоответствия между новыми условиями, в которых действует государственный организм и старыми механизмами этого

[23] Преступность и реформы в России. М.: 1998.С.246
[24] Вечерняя Москва. 1993, 29 июля.

функционирования. Поэтому основные усилия антикоррупционной программы должны быть направлены на налаживание работы государственного механизма в сложившихся условиях. В действительности механизм управления также изменился, но ещё не выработаны до конца правила управления этим механизмом, исходя из условий, которые складываются в результате непрекращающихся реформирований. Произошедшие изменения в обществе изменили ценности, жизненные установки, стереотипы поведения. В тоже время вопросы коррупции и бюрократизации управленческих отношений всегда находились в поле зрения российского государства. Правовая, политическая, экономическая и нравственная оценка такого рода явления всегда однозначно давалась: бюрократизм и коррупция не только нарушают действующие законы, но и являются одной из самых аморальных форм использования власти и должностных полномочий в корыстных целях.

Об этом, раскрывая причины возникновения коррупции, в своём послании Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 года заявил Президент РФ Д.А. Медведев. Им было отмечено, что сложившаяся в стране система управленческих отношений «абсолютно не эффективна и создаёт только одно – коррупцию, … порождает массовый правовой нигилизм, … тормозит развитие институтов инновационной экономики и демократии».[25]

Для успешного осуществления борьбы с коррупцией государственная политика должна быть направлена на обеспечение интересов общества и личности и оценка деятельности чиновников должна основываться на принципах, обеспечивающих эти интересы. Кроме того, в своей деятельности государство должно опираться на создаваемую сеть институтов гражданского общества, строгую законность, равенства прав и свобод граждан в экономической и политической сферах.

[25] Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию 5 ноября 2008г.

Вырабатывая программу борьбы с коррупцией, следует исходить из следующих особенностей:

– проведенная приватизация российской экономики не привела к разъединению политической и экономической систем и созданию материального ресурса общества как равноправного партнера государства, что привело к развитию коррупции в государственных структурах и организованной преступности, приносящим элитным кругам доходы;

– при сохранении в руках властей бывшей общенародной собственности в условиях децентрализации политической системы были созданы возможности для формирования коррупции и организованной преступности на региональном уровне;

- коррупция выполняет функцию, указывающую на неполадки в методах управления системы власти;

- борьба с коррупцией должна осуществляться постоянно и не может представлять разовую кампанию;

- коррупцию нельзя ограничить только правовыми методами, необходимо использовать организационные, общественные меры воздействия;

- антикоррупционная программа достигает успеха при заинтересованности и участии политического руководства страны.

В этом плане отец сингапурского чуда Ли Куан Ю сказал, что в России происходит весьма сложная трансформация. Наблюдая за переходом коммунистических режимов к рынку в Китае, Вьетнаме, они сталкиваются с проблемами коррупции и недостатком компетентных людей в Правительстве. Имея деньги, ничего купить не было возможным. Государство решало кому и что необходимо было выдать. Когда начали переходить к рынку, оказалось, что за деньги можно купить всё, а ваш статус уже ничего не значит. Низкие зарплаты государственных служащих оказались не конкурентоспособными в бизнесе. В результате расцветает коррупция, поскольку решения чиновников стоят миллионы или даже миллиарды долларов. Естественно бизнес пытается

использовать эту ситуацию, чтобы повлиять в своих интересах. Коррупция распространяется по всей системе. Чтобы повлиять на складывающееся положение, связанное с пресечением коррупции, необходимо и самое главное, иметь чистую центральную власть. Если люди наверху не являются образцом и примером моральных стандартов, которые постепенно внедряются на более низкие уровни власти, сделать что-либо очень трудно.[26]

Чтобы эффективно бороться с коррупцией, необходимо использовать не только меры устрашения. Весьма важно создать такие условия в обществе, когда взяточник коррупционер воспринимался бы населением как чужеродное явление, чтобы сама идея дать взятку была чужда русскому менталитету и общественным нормам жизненного уклада. Выйти из этой тяжелейшей ситуации можно лишь в целом оздоравливая наше общество и, прежде всего, его экономическую основу, усиливая правовую систему и логически доводя демократические преобразования до их нормальной естественной реализации.

2. Методы противодействия коррупции

Вместе с тем, для установления фактов коррупции, характера их проявления, а так же причин и условий, способствующих её возникновению и развитию необходимо определиться и в методологии исследования этого феномена, который сможет обеспечить объективные показатели коррупционных процессов. Поэтому не случайно, многие исследователи считают, что для выявления, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений должны использоваться различные методы, так как коррупционные отношения носят разносторонний и скрытых характер. В тоже время скрытая деятельность может быть в полном объёме подвергнута соответствующему анализу и оценки противоправных действий только при исследовании полного цикла развития коррупции, т.е. с момента зарождения умысла до реализации коррупционной сделки.

[26] Позвольте вас утешить – вы не уникальны// Ведомости. 26 октября 2005.

Исходя из этого, следует, что антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные на решение следующих задач:

- определение природы коррупционного проявления, включая нарушения правовых норм;
- организация борьбы с коррупцией на всех уровнях власти;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих осуществлению коррупции;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причинённый в результате этого вред;
- оказание влияния на мотивы коррупционных проявлений;
-создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех её появлениях.

Для решения отмеченных задач, направленных на эффективное противодействие возникновению и развитию коррупции необходимо применять следующие методы, которые можно подразделить на две достаточно общие группы.

В первую группу входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами, во вторую – с институциональными предпосылками, обусловливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник. Можно выделить также компенсационные меры – меры по устранению последствий коррупции.

Первая группа мер будет носить характер ужесточения государственного контроля. В этих целях необходимо осуществлять следующие меры:

1. Совершенствование законодательства и законодательного процесса по следующим направлениям:

- сокращение многочисленных отсылочных норм в действующих законах;

- изменение шкалы наказаний за коррупционные действия с учетом наступления вредных последствий;

- дифференцирование коррупционных действий;

- ужесточение контроля над ведомственным нормотворчеством;

- учреждения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных актов;

- обеспечить практическую реализацию конституционного принципа: все равны перед законом и судом (п. 1. Ст. 19 Конституции РФ);

- закрепить как коррупционные в уголовном законодательстве реально действующие формы лоббизма, фаворитизма, протекционизма.

2. За совершённые коррупционные действия должны привлекаться не только государственных служащих, находящихся на низкой иерархии служебного положения, но и высоко поставленные чиновники, скомпрометировавшие себя коррупционными действиями.

3. С целью активного воздействия на экономический аспект коррупционной деятельности следует внедрять открытость принятия экономически значимых решений государственными должностными лицами.

4. Предоставление государственными должностными лицами всех ветвей власти сведений об имущественном положении членов их семей. Это положение нашло отражение в Международном кодексе поведения государственных должностных лиц (Ст. 8). В нашей стране длительное время такая форма отвергалась под предлогом защиты частной жизни. В настоящее время в соответствии с принятым законом «О противодействии коррупции» эта норма стала действовать. Однако предоставление декларации о доходах государственного служащего и членов его семьи следует считать недостаточным, так как имеются возможности сокрытия получаемых

доходов. По мнению многих специалистов, для устранения этого недостатка следует контроль для наиболее коррупцегенных должностей осуществлять по осуществляемым расходам;

5. Важным является практика налогового контроля за происхождением богатства всех граждан страны, работающих на потенциальных коррупционных должностях — а не только чиновников или их ближайших родственников. Это серьезная мера, реализация которой должна служить поводом для уголовного преследования коррупционеров. В настоящее время в России предусматривается декларирование доходов и ближайших родственников только государственным служащим.

6. Противодействию коррупции в органах государственной власти способствует и принятый Указ ПРФ № 885 от 12 08 2002г. «Общие принципы служебного поведения государственных служащих» представляет собой основные принципы поведения государственных служащих, которыми они должны руководствоваться при исполнения своих служебных обязанностей. В частности:

- исполнять должностные обязанности на высоком профессиональном уровне;

- исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяет основной смысл и содержание деятельности органов государственной власти;

- исключить действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

- не использовать своё служебное положение для оказания влияния на деятельность государственных органов, должностных лиц, государственных служащих, граждан при решении вопросов лично его касающихся. Эти требования указывают на недопустимость коррупционных проявлений. Меры воздействия за неисполнение не указываются.

7. Объективное разбирательство о фактах коррупции, сообщаемых в средствах массовой информации. Не должны отвергаться обстоятельные и доказательные факты коррупции должностных лиц под видом «заказных политических компроматов», а также оставаться без правовых последствий не объективные обвинения.

8. Проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений.

Вторая группа мер, мер предупредительных, носит превентивный, а не карательный характер, направлена против причин, а не внешних выражений коррупции, и поэтому лишена многих недостатков.

К мерам превентивного характера относят: обеспечение независимости и эффективности судебной власти; прозрачность в финансировании партий; прозрачность процедуры голосования для избирателей; обязанность госслужащих декларировать имущество, правила, регулирующие вопрос конфликта интересов; гарантирование свободы информации; снижение барьеров входа на рынок, связанных с необходимостью получения различных разрешений; достойная оплата труда государственных служащих; децентрализация власти; повышение прозрачности бюджетного процесса для контролирующих органов; повышение прозрачности в налоговой администрации, лишение налоговых служащих возможности произвольно предоставлять налоговые льготы, упрощение налоговой администрации.

3. **Направления совершенствования антикоррупционной деятельности**

Коррупционные проявления полностью невозможно исключить, но это не может быть оправданием неэффективности противодействия таким фактам. Ситуация может быть описана как во многом аналогичная борьбе с

преступностью: полностью ее изжить невозможно, но есть общества, где ее уровень настолько низок, что преступность не воспринимается как проблема, не создает существенных препятствий для развития общества, экономики, государства. Реальной целью противодействия коррупции может стать снижение ее уровня до такого, который не будет препятствовать для развития страны, нашего общества, экономики, политики, государственного управления. Чтобы достичь такого положения необходимо в системе всей антикоррупционной политики должен быть заложен в качестве ведущего принципа - постоянное повышение рисков, цены потерь и уровней нестабильности для вовлеченных в коррупционную деятельность государственных должностных лиц, представителей бизнеса и граждан. Такой подход должен привести к изменению сознания чиновников, бизнесменов и граждан, формированию негативного отношения и негативных представлений о коррупции. В противном случае коррупция будет восприниматься в обществе, как мало рискованная и высокодоходная деятельность в том смысле, что именно коррупционные отношения позволяют надежно и быстро решать проблемы.

Практически должно происходить изменение самого менталитета российского народа, а государственная воспитательная программа должна быть рассчитана на все возрастные группы. Этот ведущий принцип может быть реализован в следующих основных направлениях антикоррупционной деятельности, которые могли бы способствовать снижению уровня коррупции в целом:

1. Совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции.

В этом плане представляется необходимым проведение комплекса мер, направленных, прежде всего на улучшение государственного управления в социально-экономической сфере и включающих в себя:

а) регламентацию использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при

предоставлении государственной и муниципальной помощи), передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

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

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

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

д) детализацию механизма контроля за выполнением публичных функций федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований; соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения.

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

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

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

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

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

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

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

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

3. С учётом расширяющегося влияния коррупционных процессов в обществе возникает целесообразность повышение эффективности деятельности созданых в составе кадровых служб федеральных государственных органов (кроме федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрены военная служба и иные специальные виды службы) подразделений по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

4. Социально-правовой контроль над коррупционной деятельностью может быть осуществлен при активном сотрудничестве антикоррупционных структур и гражданского общества. Опора на гражданское общество является важным направлением в деятельности правоохранительных органов в

демократических странах. При этом и правоохранительные органы не должны быть замешаны в коррупционных действиях. В Ст. 22 «Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» Совета Европы предусматривается защита лиц, сотрудничавших с правосудием и следствием о коррупционных преступлениях.

5. В целях консолидации усилий органов государственной власти, органов государственной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления, гражданского общества, руководствуясь Национальной стратегией противодействия коррупции и Национальным планом противодействия коррупции на 2010-2011 годы, внести соответствующие изменения и дополнения в планы работы по противодействию коррупции, направленные на достижения конкретных результатов. Основное внимание должно быть направлено на выполнение следующих мероприятий:

- повышение эффективности деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;
- совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;
- расширение системы правового просвещения населения;
- дальнейшее развитие правовой основы противодействия коррупции;

- повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;
- совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;
- совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;
- повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;
- распространение ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации в целях предупреждения коррупции, на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;
- повышение эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции.

6. Постоянная ротация внутри государственных учреждений не должна способствовать отмеченных в коррупции чиновников продвижению по службе, а напротив они должны лишаться должностей, где возможны коррупционные проявления.
7. Использование конкурсной системы при замещении вакантных должностей государственных служащих.

8. Разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации. Регулярное проведение мониторинга коррупционных правонарушений.

Для обеспечения эффективности решения задач по противодействию коррупции необходимо привлекать и использовать возможности гражданского участия, которое понимается как участие граждан и структур гражданского общества в управлении государством и тем местным сообществом, в котором они живут. Формами гражданского участия могут быть участие граждан и структур гражданского общества в подготовке, принятии, исполнении и контроле исполнения решений органов власти, государственного и муниципального управления. Необходимость гражданского участия в противодействии коррупции заключается в том, что она приводит реально во власти к лоббированию приоритетов и интересов только узких социальных групп, крупных корпораций и даже отдельных личностей. Гражданское участие представляет собой фактически лоббирование во власти приоритетов и интересов крупных социальных групп, а потому является важнейшим фактором, определяющим возможность успеха антикоррупционной политики.

Как показывает анализ, каждый из отмеченных направлений противодействия коррупции будет действенным только в системе с остальными направлениями антикоррупционной деятельности. В частности, изменение сознания чиновников, бизнесменов и граждан ничего не даст, если условия их деятельности будут постоянно порождать коррупцию. Тоже самое можно указать для жестких мер пресечения коррупционных действий и

наказания коррупционеров. При сохранении условий, порождающих коррупцию, коррупционные проявления будут становиться все более изощренными, а правоохранительная система будет успевать пресекать только менее значимые и хорошо известные из них факты.

Понимание коррупции как системной неэффективности государственного управления приводит к выводу о том, что противодействовать коррупции можно и с помощью решения некоторых конкретных проблем граждан, прямо с коррупцией не связанных. К ним могут относиться преодоление бедности, сокращение теневой экономики, сокращение разрывов в доходах, обеспечение предсказуемости действий государства и повышения на этой основе уровня доверия к нему. Перечисленные проблемы прямо связаны с уровнем коррупции в России и потому их решение будет способствовать снижению данного явления. Решение этих проблем соответствует конституционным правам и свободам граждан и объявленным целям государственной политики. В этом смысле противодействие коррупции может стать фактором развития в России таких норм современной демократии, как правовое государство, верховенство закона, соблюдение прав и свобод граждан и других.

4. Взаимодействие государства, негосударственных учреждений и граждан в противодействии коррупции

Важнейшими условиями успеха противодействия коррупции является осуществление взаимодействия государства, негосударственных учреждений и граждан, прежде всего заинтересованных в положительных результатах такой деятельности. Именно, формирование коалиций гражданского общества, бизнеса и правительства для противодействия коррупции должны формировать концепции и стратегии российских реформ в условиях ответственности друг перед другом. К тому же правительство, государство в широком смысле, должно проявить волю к противодействию коррупции. Без

такой ясно выраженной политической воли никакие усилия гражданского общества и бизнеса в противодействии коррупции не будут эффективными. Вместе с тем для успешного осуществления антикоррупционных программ и проектов, последние должны сопровождаться постоянным проведением социологических, экономических и политических исследований, стратегическим прогнозированием и планированием, что позволяет своевременно реагировать не только на факты коррупции, но и устранять те причины и условия, влияющие на возникновение и развитие коррупции.

Учитывая, что рынок и конкуренция основаны на достижении с позиций собственной пользы и собственной заинтересованности их участников, то в российских условиях наиболее эффективными стали коррупционные механизмы конкурентной борьбы и достижения эффективности в бизнесе. Поэтому для ведения эффективной антикоррупционной деятельности необходимо включение моральных и нравственных категорий в оценки деятельности государства, бизнеса и некоммерческой сферы. В этих целях оценка коррупционных проявлений уже носит следующий оценочный аспект:

- Не сенсационность и исключительность информации о коррупции и не противоречащая ее сущности.

В современных публикациях средств массовой информации о коррупции чаще всего присутствует определенная сенсационность. Но это противоречит рутинному характеру современной коррупции, которая фактически присутствует во всех сферах деятельности власти, бизнеса и граждан, являясь как раз вполне рутинным, обыденным явлением.

В реальности коррупция стала в России системной, угрожая развитию общества, оказывая негативное влияние на экономическое развитие и эффективность государственного управления. При этом наибольшая опасность коррупционной составляющей в системе общественных отношений заключается в том, что она становится своеобразной нормой и частью практик

в политике, государственном и муниципальном управлении, в экономике и общественной жизни.

- Возможность партнерства государства, бизнеса и структур гражданского общества в противодействии коррупции.

Важную роль в противодействии коррупции могут играть структуры гражданского общества, т.е. группы граждан, неправительственные, некоммерческие и общественные организации, профсоюзы, деловые ассоциации, независимые аналитические центры, благотворительные, религиозные организации и т.п.

Будучи заинтересованными в высоком качестве государственного управления и учреждений, выступающих в роли посредников в отношениях между государством и населением, организации, которые образуют так называемое «гражданское общество» – группы граждан, неправительственные организации, профсоюзы, деловые ассоциации, «мозговые центры», религиозные организации – могут играть важную роль в противодействии коррупции.

Важнейшим условием эффективности антикоррупционной деятельности является установление партнерских отношений государственных, некоммерческих и общественных структур в противодействии коррупции. В противном случае власть будет пытаться решать свои проблемы в условиях постоянного роста коррупции во всех своих структурах, а гражданское общество заниматься собственными программами, ограниченными скудными человеческими и финансовыми ресурсами. Шанс на снижение уровня коррупции в очередной раз будет упущен.

Решающими условиями для установления партнерства государственных, некоммерческих и общественных организаций являются установление хотя бы примерного равенства их позиций, а также стремление к открытому диалогу. Гражданское общество наиболее эффективно, если

государство видит в нем не врага, а союзника в антикоррупционной деятельности.

Пока же российский бюрократический аппарат, полностью приватизировавший позицию лоббиста общественных интересов, не в состоянии даже заметить существование в России достойного себя партнера в противодействии коррупции в лице гражданского общества. Но государство как более сильный потенциальный партнер гражданского общества должно проявить инициативу в организации взаимодействия с некоммерческими и общественными организациями.

- адекватность информации о коррупции в средствах массовой информации

Коррупция никогда не бывает полностью публичной, чаще всего полную и точную информацию о тех или иных коррупционных действиях имеют только их непосредственные участники. Все способы и процедуры осуществления коррупционных действий передаются в неформальном общении между потенциальными ее участниками. Недостаточно зафиксированной информации о фактах взятки в тех или иных организациях.

К тому же публикации средств массовой информации о коррупции не должны пользоваться в конкурентной борьбе в бизнесе и политике, а потому не должны быть заказными.

В целях более эффективного противодействия коррупции следует учитывать, что сложившееся положение дел с этим негативным явлением в России во многом обусловлено не только социальными условиями, но и моральным разложением в обществе. Это явилось следствием скоротечного перехода к новой социальной и экономической системе, который был слабо подкреплен необходимой правовой базой и не только неэффективной, но, во многом, и негативной деятельностью исполнительной власти. Да, мы получили рынок, но это рынок, где властвует коррупция, ставшая частью менталитета российских граждан.

В силу ряда причин непродуктивная деятельность оказалась в обществе значительно более выгодной для субъектов хозяйствования и отдельных индивидов, чем деятельность продуктивная (т.е. производство материальных и духовных благ, обслуживания населения, защиты общественной безопасности и безопасности личности). Среди причин, оказавших решающее влияние на сложившуюся ситуацию, следует отметить прежде всего масштабы перераспределяемого национального богатства и характер проводимой приватизации. Можно безошибочно утверждать, что коррупция сыграли решающую роль в формировании новой социальной структуры общества, в формировании его морали. А это, в свою очередь, очень больно ударило по реальному сектору экономики. Поэтому меры противодействия коррупции смогут оказать благотворное влияние на все сферы жизнедеятельности российского общества.

Контрольные вопросы:

1. Какие условия оказывают влияние на формирование антикризисной политики?
2. Направления антикоррупционной деятельности.
3. Задачи, решаемые в процессе проведения антикризисной политики.
4. Основные меры противодействия коррупции.
5. Принципы взаимодействия государства, не государственных учреждений, граждан в процессе противодействия коррупции.

Литература:

1. Конституция Российской Федерации. –М.: 1993.
2. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27. 07.2004.
3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 «О противодействии коррупции».

4. Указ Президента РФ № 885 от 12.08 2002 года «Об утверждение общих принципов служебного поведения государственных служащих».

5. Указ Президента РФ № 1384 от 24.11.2003 года «О совете при президенте РФ по борьбе с коррупцией».

6. Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы».

7. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008. 198с.

8. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М.: РАГС, 2007. С. 185-204.

9. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: РАГС, 2010.

10. Хрипков М. П. Коррупция в органах государственной власти и меры по её преодолению. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011.

.

Конфликт интересов и меры по его урегулированию

1. Интересы в системе государственной гражданской службы
2. Конфликт интересов на государственной гражданской службе
3. Обеспечение соблюдения государственными гражданскими служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов
4. Урегулирование конфликта интересов на государственной службе

1. Интересы в системе государственной гражданской службы

Внимательное изучение истории рыночных преобразований в российской экономике показывает, что либерализация экономики и встраивание новой России в мировое экономическое пространство с самого начала сопровождалось провозглашение мер по борьбе с коррупционными явлениями. Вместе с тем принимаемые меры не стали адекватными ситуации шоковой перестройки государственного и экономического управления такого сложного и крупнейшего государства как Россия, и не смогли обеспечить эффективное противодействие росту коррупционных явлений в системе органов власти и управления.

В тоже время, как показывает опыт противодействия коррупционным проявлениям, наиболее действенным механизмом профилактики и противодействия коррупции, реализующим принцип публичности и открытости деятельности государственных органов, является институт управления конфликтами интересов. Поэтому актуальность проблемы конфликта интересов в системе государственной гражданской службы в Российской Федерации постоянно возрастает. Это объясняется целым рядом причин, среди которых дальнейшее институциональное развитие государственной и муниципальной службы, закрепление принципов

добросовестной службы обществу и государству, формирование нравственных основ служебного поведения государственных и муниципальных служащих. Несмотря на то, что государственные и муниципальные служащие имеют законные интересы, исходящие из их статуса, избежать конфликта интересов простым запретом нельзя. Наличие конфликта интересов в эпоху советской власти не создало механизма противодействия, разрешения и урегулирования данного явления. Это связано с теми обстоятельствами, что одни лишь формальные, закреплённые в законах и иных нормативно-правовых актах отношения между государственными и негосударственными структурами не могут обеспечить полноценного функционирования государственного управления и объективно в любом обществе дополняются неформальными отношениями. Специфический вид этих отношений, как правило, представляет собой особую социальную структуру, в которой создаётся конфликт интересов.

Для рассмотрения конфликта интересов, то есть его природы, следует устанавливать, что такое интерес, из-за которого возникают конфликты. Интерес (от лат. interest – имеет значение, важно) человека, социальной группы, государства – ключевая категория политической науки, обозначающая движущую силу истории, внутренний указатель любой политики. В истории, обществе ничего не делается без человеческого интереса: всё, что совершается в общественной жизни, как плохое, так и хорошее, - результат чьего-то интереса, следствие чьей-то выгоды.[27]

Само понятие интереса дается как «направленность субъекта на значимые для него объекты, связанные с удовлетворением потребностей, полезностью».[28] Общепринято, что общественные интересы – это потребности, нужды, объективные по своему характеру и происхождению, возникающие у различных классов, групп, коллективов, организаций и входящих в них отдельных личностей и обусловленные политическими,

[27] Новосельцев В.С. Национальные интересы России (социально-экономический аспект). Монография. М., 2007. С.17.
[28] Осипов Г.В. Энциклопедический социологический словарь. М.: РАН, 1995. –С. 242

экономическими отношениями данного общества, экономическим положением определенных социальных общностей и объединений. На появление и развитие интересов основное влияние оказывают практическая деятельность и индивидуальные особенности социальных субъектов. Поэтому интерес занимает одно из центральных мест при изучении причин возникновения и развития конфликта не только между отдельными личностями, но и социальными группами, а также личности и обществом, государством.

Среди разнообразия видов интересов наибольшее влияние на действия субъекта оказывают социальные интересы, обусловленные непосредственным его положением в системе общественных отношений. При этом социальные интересы органически связаны непосредственно с потребностями конкретной общности на данном этапе. Здесь же нужно отличать потребности от интересов. Если потребности направлены на предмет удовлетворения, на определённую совокупность жизненных средств, то интерес направлен на социальные институты, учреждения, нормы взаимоотношений в обществе, от которых зависит распределение предметов ценностей и благ, обеспечивающих удовлетворение потребностей. Как показывает опыт, общество, социальные группы, отдельные личности не поступаются своими интересами добровольно на основе нравственно-этических норм, призывов другой стороны, общностей, наоборот, каждая из сторон стремится к экспансии своих интересов, закреплению своего успеха и его развитию, в том числе и за счёт интересов других общностей. Говоря о частном интересе, следует отметить, что он, как правило, также облекается в одежды идеологического, морально-нравственного влияния общества, социальной группы, с помощью которых частный интерес приобретает вид общего. Характерным в этом плане можно считать современную идеологию отражающую поведение отдельных личностей, которая проповедует получение прибыли любым способом во всех сферах жизнедеятельности в системе государства.

При наличии направленности субъекта на значимые для него объекты, связанные с удовлетворением потребностей, полезностью, следовательно, интерес мы можем рассматривать как величину векторную. При этом векторы интересов людей, социальных групп могут совпадать, а могут прямо противоречить друг другу, что приводит к социальной напряженности, конфликту, вооруженному столкновению и разрушению социальных систем.

В работе Прохожева А.А. «Государственное управление и национальная безопасность России» интерес – это «избирательная целеустремленная направленность человека на выполнение той или иной деятельности».[29]

В тоже время интересы одновременно могут порождать определенные потребности, вызывая соответствующие действия по их удовлетворению. По своей сущности интерес побуждает к определенным действиям и усиливает стремление добиться поставленной цели, в связи, с чем можно сделать вывод: интерес есть содержание тех влечений, на которые направлена деятельность конкретных субъектов, благодаря чему и осуществляется переход в плоскость их удовлетворения.

Интересы общества при любом общественном строе не представляют простую сумму интересов каждого его члена, особенно при разделении общества на классы, социальные группы, а преломляются через призму интересов социально-экономических групп, коллективов, осуществляя взаимозависимость индивидов в процессе общественного разделения труда.

Стабильное общество стремится, чтобы в целом его коренные интересы совпадали с интересами его членов, так как допускаемые расхождения вызывают социальную напряженность внутри общности и способствуют ее развитию. Еще в учении Аристотеля (4 век до н. э.) отмечается, что высшей целью человеческой жизни является благополучие, заключающееся в достижении человеком его интересов и, по его мнению, возникающие в обществе конфликтные ситуации являются результатом нужды и возникших при этом интересов: «Люди ведут такой образ жизни, какой вести их

[29] Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность России. –М.: РАГС, 1999. –С.29

заставляет нужда».[30] Он же впервые в истории развития общественной мысли дает определение нужды. По его мнению, нужда есть «стремление к тому, отсутствие чего причиняет страдание». Как видим, уже в античный период была сформулирована идея, выражающая понимание решающей роли потребностей, интересов, нужд людей в различных сферах жизнедеятельности, относительно социальных институтов и норм.

Позднее американский социолог А.В. Смол (1854 – 1926г.г.), предметом изучения которого выступали интересы, писал: «Интересы не могут возникать вне общества, поэтому они – продукт его деятельности. Интересы управляют поведением людей, поэтому для того, чтобы контролировать самих людей необходимо изучать их интересы. Вокруг них, как вокруг костного скелета, формируется социальная структура общества. Изменение интересов, их перегруппировка ведут к изменению социальной структуры. Столкновение (конфликты) и усвоение (аккомодация) интересов составляют содержание того, что называется динамикой социальной системы».[31]

Для углубленного понимания интереса целесообразно его представить следующим образом:

1. Интерес выступает как сложное социальное явление, которое развивается через определенные этапы, позволяющие выделять отдельные его стороны.
2. Сущность интереса охватывает две стороны явлений: объективную и субъективную характеристики носителя.
3. Интересы тесно связаны с потребностями.
4. Интерес более чем где-либо локализован в системе распределительных отношений в обществе.

Осознание интересов носит комплексный характер и включает в себя все формы общественного сознания, в том числе политическую, экономическую, социальную, правовую. При этом в процессе изменений потребностей для формирования интересов большое значение играет мораль,

[30] Аристотель. Политика. Афинская политика. — М.: Мысль, 1997.- С.54
[31] Ковалева М.С. История теоретической социологии. –М.: Канон, 2002. –С. 371.

которая выполняет согласующую роль между общественными и личными, общественными и государственными интересами и выступает соответствующим регулятором поведении и практических действий конкретного человека. Как форма сознания мораль имеет идеологический и психологический уровни. В соответствии с этим интересы формируются как на идеологической, так и на психологической основе.

Несмотря на то, что интерес, в конечном счете, представляется как направленность субъекта на значимые для него объекты, связанные с удовлетворением потребностей – это емкое понятие, охватывающее своим содержанием многие вопросы действительности, однако в своей сущности отражает вполне определенную область объективной реальности. По этой причине остановимся на категории объективного, которая обозначает все то, что не зависит от конкретного субъекта как носителя воли и сознания (психики, внутреннего мира), а, следовательно, может быть распространено и на общественное сознание, так как оно не зависит от любого субъекта. В свою очередь общественное сознание, сознание социальной группы или человека является объективным по отношению к другому индивиду, поскольку указанные феномены не зависят от его сознания и воли. Для каждого поколения людей объективная сущность общественной жизни проявляется в конкретных условиях определенных этапов общественного развития и складывающихся ситуаций. Социальное содержание этих условий выражается в закономерности складывающейся структуры общества и соответственно складывающихся отношений между социальными группами, внутри их. Созидательной силой происходящих процессов в их вещественном и социальном конкретном содержании являются в конечном итоге интересы, которыми определяется субъективное состояние общественной жизни.

Таким образом, объективные условия детерминируют субъективные, то есть конкретное содержание интересов и организационно-практическую деятельность людей, осуществляющих свои социальные задачи.

Складывающаяся социальная структура является основой функционирования и развития индивидов, социальных групп, обладающих признаками единства взглядов и действий в отстаивании своих интересов.

Объективные условия, при которых осуществляется деятельность людей, выступают важным фактором и в формировании интересов, от чего зависят возможности, способствующие целенаправленному определению направлений в дальнейшей деятельности. Кроме того, объективно складывающиеся условия играют определяющуюся роль еще по тем причинам, что ими обусловливается необходимость в конкретной деятельности людей и наличии реальных возможностей для решения определенных задач. Если в реальной действительности отсутствуют необходимые объективные условия, то никакое субъективное усилие не сможет привести к успеху. Еще К. Маркс указывал на эту существенную закономерность, подчеркнув, что субъективные устремления зависят от объективных условий:

«Человечество себе ставит всегда только такие задачи, которые оно может разрешить, так как при ближайшем рассмотрении всегда оказывается, что сама задача возникает лишь тогда, когда материальные условия ее решения имеются налицо или, по крайней мере, находятся в процессе становления».[32] Это говорит о том, что интересы, существуя объективно, играют организующую роль, находя отражение и в политике государства, в деятельности государственной службы в соответствующих направлениях жизнедеятельности.

Данные выводы соответствуют и современной обстановке, так как дальнейшее развитие личности, общества, государства, их безопасность зависят в первую очередь от экономических возможностей, от использования полученных научных достижений в интересах человека. Поэтому в складывающихся условиях изучение интересов приобретает важное значение.

[32] К.Маркс, Ф.Энгельс. Соч. Т-13. – С. 7.

2. Конфликт интересов на государственной службе

Учитывая, что интересы возникают и развиваются во всех сферах жизнедеятельности, то исключительно важным является установление природы и их влияние в системе государственной гражданской службы. Чтобы понять влияние интереса на результаты выполнения государственной службой своего предназначения, следует понять роль и место государственной службы для общества, которая представляет сложный социальный механизм, относящийся к сфере управления, но относительно общества выполняет обслуживающие функции. Профессия служащего аппарата органа государственной власти и органа местного управления относится к сфере, реализующей функции обслуживания.[33]

Прежде всего, в государственной и муниципальной службе под интересом следует понимать основанные на нормативно-правовых актах ожидаемые результаты служебной деятельности государственных и муниципальных служащих, полученные в соответствии с их полномочиями. На сущность интересов отражается также то, что государственные и муниципальные служащие решают общественные вопросы. Поэтому придание интересам сугубо субъективный характер, как избираемое самими государственными и муниципальными служащими устремление к выгоде, не может быть правильным. К тому же при выполнении своих служебных обязанностей должностные лица представляют интересы общества и государства, тем самым отражая объективную сторону интересов. К такому выводу приходят различные исследователи: «Следует отметить ошибочность предание интереса человека исключительно субъективный характер (как определяемо им самим избираемое устремление к выгоде) или же объективно-субъективный характер) в нём могут быть как объективное, не зависящее от воли человека содержание, так и субъективные моменты). На самом деле интерес человека (социальной группы), и вообще интерес – объективная

[33] Атаманчук Г.В. Сущность государственноц службы: история, теория, закон, практика. М., 2002. С. 99.

категория, хотя она не отделима от её носителя (человека, социальной группы, государства». [34]

Конфликт интересов - ситуация, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей. При этом возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Случаи возникновения у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации.

Впервые это понятие появилось применительно к законодательству о предпринимательской деятельности. Так, данный термин используется, в частности, в Федеральных законах: от 22 апреля 1996 г. № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг» (ст. 3). Раскрывая процесс брокерской деятельности, признаваемой как деятельность по совершению гражданско-правовых сделок с ценными бумагами и (или) по заключению договоров, по поручению клиента от имени и за счет клиента или от своего имени и за счет клиента на основании возмездных договоров с клиентом. Брокер должен выполнять поручения клиентов добросовестно и в порядке их поступления.

В случае, если конфликт интересов брокера и его клиента, о котором клиент не был уведомлен до получения брокером соответствующего

[34] Мальков А.В. Законные интересы как правовая категория. М., 2001. С.35.

поручения, привел к причинению клиенту убытков, брокер обязан возместить их в порядке, установленном гражданским законодательством Российской Федерации.

В Федеральном законе от 29 ноября 2001 г. № 156-ФЗ «Об инвестиционных фондах» (ст. 44), отражая требования к специализированному депозитарию, указывается, что в описании самой организации внутреннего контроля за соблюдением требований, предъявляемых к депозитарной деятельности, форме договоров с клиентами, описание внутренних процедур, предупреждающих возможность возникновения конфликта интересов.

В законе от 11 ноября 2003 г. № 152-ФЗ «Об ипотечных ценных бумагах» (ст. 43, Права федерального органа исполнительной власти по рынку ценных бумаг) предусматривается устанавливать требования, направленные на предупреждение конфликта интересов управляющих ипотечным покрытием и специализированных депозитариев.

Федеральный закон от 24 июля 2002 г. № 111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации» (ст. 35) раскрывает сущность конфликта интересов:

1. В целях настоящего Федерального закона под конфликтом интересов понимается наличие в распоряжении должностных лиц и их близких родственников прав, предоставляющих возможность получения указанными лицами лично или через юридического либо фактического представителя материальной и личной выгоды в результате использования ими служебных полномочий в части инвестирования средств пенсионных накоплений или информации об инвестировании средств пенсионных накоплений, ставшей им известной или имеющейся в их распоряжении в связи с осуществлением должностными лицами профессиональной деятельности, связанной с формированием и инвестированием средств пенсионных накоплений.

2. Меры по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц федеральных органов исполнительной власти, вовлеченных в процесс регулирования, контроля и надзора в сфере обязательного пенсионного страхования, должностных лиц Пенсионного фонда Российской Федерации, а также членов Общественного совета устанавливаются Правительством Российской Федерации.
3. Меры по недопущению возникновения конфликта интересов в отношении должностных лиц субъектов и иных участников отношений по инвестированию средств пенсионных накоплений в соответствии с настоящим Федеральным законом устанавливаются в кодексах профессиональной этики соответствующих организаций.

Причем, если в некоторых из этих документов понятие «конфликт интересов» присутствует, но не разъясняется, в других – дается определение этого понятия. В целом, для конфликта интересов в сфере предпринимательской деятельности характерно наличие (или возможность наличия) трех объективных компонентов: противоречие интересов, крупный убыток или неправомерное деяние (его сокрытие) и причинная связь между ними.

Использование словосочетания «конфликт интересов» для характеристики процессов и явлений в сфере публичного управления было вызвано необходимостью предотвращения влияния на государственного служащего каких-либо частных интересов, могущих повлиять на выполнение им своих должностных обязанностей.

В Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. декларируется, что государство-участник должно стремиться в соответствии с принципами своего внутреннего законодательства устанавливать меры и системы, обязывающие публичных лиц представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах,

выгодах, в связи с которыми может возникнуть коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц (ч.5 ст.8).

В Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации (утверждена Президентом Российской Федерации от 15 августа 2001 г.) было предусмотрено формирование механизмов преодоления конфликтов интересов, когда у государственных служащих возникает личная или групповая заинтересованность в достижении определенной цели, которая влияет или может влиять на объективное и беспристрастное рассмотрение вопросов при исполнении ими своих должностных (служебных) обязанностей. Таким образом, в целом конфликт интересов на государственной службе рассматривался как противоречие между частными интересами государственного служащего и его должностными обязанностями.

Принятый во исполнение данной Концепции Федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» определил конфликт интересов как ситуацию, при которой личная заинтересованность гражданского служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью гражданского служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, субъекта Российской Федерации или Российской Федерации. Таким образом, подход, в соответствии с которым конфликт интересов – это противоречие между частной заинтересованностью и публичной обязанностью, был сохранен.

В целом под конфликтом интересов на государственной службе понимается ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей и при которой

возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Под личной заинтересованностью государственного служащего, которая может стать причиной ненадлежащего исполнения им должностных обязанностей, понимается возможность получения государственным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц.

Если рассматривать конфликт интересов в общем, то его можно определить как ситуацию, когда человек или юридическое лицо выступают одновременно в нескольких лицах, цели которых не совпадают либо вообще противоречат друг другу. Например, когда человек является членом совета директоров двух разных компаний, в чем-то конкурирующих между собой. Корректным действием с его стороны при этом является информирование о сложившейся ситуации остальных членов совета директоров, особенно если требуется принятие решения по предмету конфликта.

Конфликт интересов, как явление, представляет собой сложную теоретическую и практическую проблему. В большинстве стран, в т. ч. и в России, это правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования, часто не позволяющий применять его напрямую.

В старом законодательстве о государственной службе (Федеральный закон от 31.07.1995 № 119-ФЗ “Об основах государственной службы Российской Федерации”) проблема конфликта интересов решалась при помощи системы запретов и ограничений для государственных служащих, которые во многих случаях носили чересчур общий характер, были одновременно и избыточными, и недостаточными, а их выполнение с трудом поддавалось контролю. Результатом было массовое и почти неприкрытое нарушение соответствующих норм законодательства.

По сравнению с указанными законами, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в определении сущности конфликта интересов содержит следующие новеллы:

во-первых, конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного или муниципального служащего на надлежащее исполнение им не только должностных (то есть, по конкретной должности), но и общих служебных обязанностей. При этом следует помнить, что служебные обязанности, установленные статьей 18 «Требования к служебному поведению гражданского служащего» Федерального закона Российской Федерации от 27 июля 2004 г. N 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предусматривают, что гражданский служащий обязан:

1) исполнять должностные обязанности добросовестно, на высоком профессиональном уровне;

2) исходить из того, что признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина определяют смысл и содержание его профессиональной служебной деятельности;

3) осуществлять профессиональную служебную деятельность в рамках установленной законодательством Российской Федерации компетенции государственного органа;

4) не оказывать предпочтение каким-либо общественным или религиозным

объединениям, профессиональным или социальным группам, организациям и гражданам;

5) не совершать действия, связанные с влиянием каких-либо личных, имущественных (финансовых) и иных интересов, препятствующих добросовестному исполнению должностных обязанностей;

6) соблюдать ограничения, установленные настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами для гражданских служащих;

7) соблюдать нейтральность, исключающую возможность влияния на свою профессиональную служебную деятельность решений политических партий, других общественных объединений, религиозных объединений и иных организаций;

8) не совершать поступки, порочащие его честь и достоинство;

9) проявлять корректность в обращении с гражданами;

10) проявлять уважение к нравственным обычаям и традициям народов Российской Федерации;

11) учитывать культурные и иные особенности различных этнических и социальных групп, а также конфессий;

12) способствовать межнациональному и межконфессиональному согласию;

13) не допускать конфликтных ситуаций, способных нанести ущерб его репутации или авторитету государственного органа;

14) соблюдать установленные правила публичных выступлений и предоставления служебной информации.

Кроме того, в данной статье отмечается: гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы категории "руководители", обязан не допускать случаи принуждения гражданских служащих к участию в деятельности политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений.

Одновременно статья 20 данного закона предписывает представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера:

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

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

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

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

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

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

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

Общие положения Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», распространены на служащих органов внутренних дел, прокуратуры, таможенных органов, органов наркоконтроля, а также военнослужащих;

во-вторых, Закон подчеркивает, что личная заинтересованность государственного и муниципального служащего может быть не только прямой, но и косвенной. Достаточно сложно сказать, что понимают законодатели под косвенной личной заинтересованностью. Можно лишь предположить, что в данном случае речь может идти не о непосредственном получении государственным или муниципальным служащим доходов, а о создании реальной возможности их получения. Однако в любом случае понятие «личной заинтересованности» и «конфликта интересов» остается пока оценочной категорией.

Нововведением Закона является также распространение института урегулирования конфликта интересов на все виды государственной службы, в том числе правоохранительную и военную.

Вместе с тем, ст. 11 Федерального закона «О противодействии коррупции» выделяются два субъекта предотвращения и урегулирования конфликта интересов: государственного (муниципального) служащего и представителя нанимателя. Применительно к государственным и муниципальным служащим законодатель в связи с этим закрепляет две основные обязанности:

- принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов;

- уведомить своего непосредственного начальника о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения, как только ему станет об этом известно.

Также следует отметить, что государственные гражданские и муниципальные служащие по роду своей деятельности в системе властных отношений занимают особое место среди носителей личных интересов, которые могут привести к конфликту интересов на государственной службе.

При этом объектом интереса служащего выступает замещаемая им должность, которая с одной стороны даёт возможность проявления личных и профессиональных качеств человека, а с другой стороны предоставляется возможность для использования своих полномочий в корыстных целях, а также накладывает на него определённые запреты и ограничения, которые определяются нормативными правовыми актами.

В тоже время должность государственного служащего образует вокруг себя следующие субъекты интересов:

- государство в лице его органов власти, институтов в качестве своих интересов представляет эффективное исполнение государственных функций;

- общество в лице различных общественных институтов в качестве своих интересов предусматривает соответствие государственного управления общественным целям и потребностям;

- граждане, в том числе объединённые политическими, экономическими, социальными и другими интересами в соответствующие группы, интересы которых могут не совпадать с государственными и общественными;

- государственные гражданские и муниципальные служащие, которые по своему должностному положению обязаны соблюдать государственные и общественные интересы. Отклонение от соблюдения этих требований расцениваются как нарушения и преследуются в дисциплинарном, административном или уголовном порядке.

Государственная гражданская служба как социально-правовой институт является носителем государственной идеологии. У чиновничества развито чувство особой социальной значимости в сложившейся системе общественных отношений. Служба в силу своей многофункциональности развивает у чиновников чувство особой социальной значимости в сложившейся системе общественных отношений.

Предназначение профессии государственной и гражданской службы на протяжении столетий отражает гуманистическое содержание служебной деятельности, отражающее служение государству и обществу. Гуманизм как нормальная характеристика профессиональной культуры самой службы не привносится извне, а является сущностным элементом самой служебной деятельности, выполняющей, прежде всего интересы общества и каждого его гражданина. В этом будет выражаться гуманистический характер гражданской и муниципальной службы, осуществляя в тоже время уважение к личности.

В процессе исполнения своих должностных полномочий, предусмотренных нормативными правовыми актами, государственные и муниципальные служащие, взаимодействуя с гражданами, социальными

группами обеспечивают интересы государства, общества и личности в следующем порядке:

1. Соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина;
2. равноправие и полноправие граждан;
3. осуществление гуманизма, заключающееся в признании человека высшей ценностью.

Нравственное содержание деятельности государственного служащего представляет собой общее и обязательное условие, составляющее источник всего каталога основных обязанностей государственных и муниципальных служащих.[35]Государственные, муниципальные служащие, как и остальные граждане имеют права на личные интересы, поэтому избежать простым запрещение конфликта интересов не представляется возможным.

В силу своего правового статуса государственные гражданские служащие не только обеспечивают государство, но и становятся представителями его интересов в правоотношениях с гражданами и социальными группами. С подобных позиций можно рассматривать противоречия между действиями должностного лица и интересами его работодателя либо конфликт между действиями выборного лица и интересами общества. Разнонаправленный характер интересов должностного лица, участвующего в принятии и исполнении какого-либо решения, связанного с деятельностью государственных органов власти либо сферы управления, следует отражать как личную, субъективную заинтересованность, так и государственную или общественную заинтересованность. При этом интерес может быть как охраняемый законом или законный интерес, так и не защищаемый правом или незаконный, который не должен удовлетворяться или обеспечиваться с позиций государственной и муниципальной службы. Однако необходимо иметь в виду, что «интерес не только ожидание определённого результата, но также и субъективная направленность, т.е. определённый мотив, который

[35] Бурмыкин И.В. Социально-технологическая культура государственного и муниципального служащего \\ Социальная власть. -2007. №6. С. 190.

заставляет заинтересованное лицо добиваться результата определённого содержания».[36]

Действия должностного лица как представителя государства, учреждения и одновременно как личности ведёт к определённой двойственности интересов. Руководствуясь исключительно интересами государства, связанными с оказанием услуг гражданам, юридическим лицам, государственный служащий за это получает своё вознаграждение, которое и должно его удовлетворять. Однако у служащего сохраняются свои собственные интересы, которые предполагает получить как дополнительное вознаграждение за свой труд.

Отдавая приоритет собственным интересам, чиновник самостоятельно получает от государства дополнительную выгоду от того, что он может выполнять не добросовестным образом свои должностные обязанности в ущерб интересам государства и общества. Кроме того, желание удовлетворить свой интерес или получить преимущества больше, чем это причитается, толкает государственного служащего на нарушение установленных правил, требований, создавая тем самым конфликт интересов. Заинтересованность предполагает удовлетворение личных интересов, не совпадающих с интересами государства, общества, что ведёт к конфликту интересов. Занимая статусное положение, преследуя и реализуя личные интересы, чиновник этим наносит ущерб государству.

В тоже время необходимо признать наличие государственных служащих, которые, руководствуясь моральными принципами, должным образом выполняют свои служебные обязанности. По мнению специалистов, изучающих проблему конфликта интересов, существует и другая категория как государственных служащих, так и находящихся в органах управления: «Всегда будут оставаться люди, не уважающие принципы морали. Поэтому малейшая возможность причинения ущерба превалирующим общественным

[36] Варанкина Ю. Проблемы квалификации преступлений, совершаемых на корыстной или иной личной заинтересованности \\ Уголовное право. – 2008 .- № 6. С. 19.

интересам в результате конфликта интересов должно быть обязательно ограничено правом в виде запретов и ограничений».[37]

Исследуя проблему конфликта интересов, следует отметить, что объективно не добросовестность выполнения своих полномочий со стороны чиновников обусловлены конфликтом интересов. С практической стороны это происходит в силу того, что интересы защищённые правом сознательно переходят в личные, а все предыдущие действия были направлены на достижение данной цели, т.е. подчинения государственных интересов личным. Отсюда видно, что в целях избегания конфликта интересов в системе государственной службы необходимо обращать внимание на интересы служащих.

Вместе с тем конфликт интересов в органах государственной власти и управления следует также рассматривать с позиций того, что любой орган управления представляет собой объединение людей, имеющих общую цель, которая может быть достигнута объединёнными усилиями. В тоже время каждый из участвующих имеет и личные цели, связанные с материальной заинтересованностью, карьерным ростом и другими. В советский период в основе идеологических принципов внушалась идея, что на первом месте должны находиться интересы государства, общества, а потом только личные. Однако, необходимо учитывать то, что каждая личность по-своему уникальна, имея различные цели, мотивы, в связи с чем при любой форме объединения людей личные интересы будут существовать, что является объективным фактором. В тоже время с позиций государственной службы нельзя не учитывать, что «базовая идея, на которой строится государственный аппарат – верность и преданность государственного служащего государству и обществу».[38]

С учётом данных обстоятельств государство должно доверять осуществление своей службы только профессионально подготовленным,

[37] Виссаров А.В. Конфликт интересов и понятие «правопорядок». Аграрное и земельное право. 2008. С. 118.
[38] Тимофеев Л.Н. Конфликты на государственной службе.\\ Социология власти. -2006, №6, С. 67.

нравственно стойким чиновникам. Важным при этом является то, что в своей деятельности должностное лицо должно последовательно, проводя политику государства, отстаивать его интересы. Отсюда, конфликт интересов носит объективный характер и не зависит от содержания и смысла должностного поручения, особенно, когда это касается материальных и не материальных благ. Общее правило при конфликте интересов основано на моральном обязательстве чиновника воздерживаться от того, чтобы ставить себя в положение, при котором возникает конфликт интересов между собственным интересом и честностью перед представителем нанимателя, работодателем и государством в целом.

3. Обеспечение соблюдения государственными гражданскими служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов.

В целях обеспечения соблюдения федеральными государственными гражданскими служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также соблюдения исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ "О противодействии коррупции" предусмотрены следующие меры:

1. Проверка в установленном порядке сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению" в соответствии с Указом Президента РФ от 21.09.2009 N 1065 "О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению".

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

Данные нарушения являются основанием для рассмотрения на заседании комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов ст. 16 пп. «а» и «б» Положения о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов, утвержденные Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

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

В принципе это правило - основа публичной гражданской службы, обеспечивающая ее стабильность и гарантирующая право карьерного роста. Однако его реализация требует уточнения и нормативного установления:

Во-первых, критериев и показателей "длительности", "безупречности" и "эффективности". Что касается длительности, то, хотя сама по себе эта категория понятна, пока неясно (за исключением вопросов о присвоении классных чинов, рангов и званий), какой срок государственной или муниципальной службы можно считать длительным. Под безупречностью, видимо, следует понимать отсутствие фактов привлечения служащего к дисциплинарной либо иным видам ответственности, за правонарушения, связанные со служебной деятельностью. Пункт 8 ч. 2 ст. 47 Федерального закона "О государственной гражданской службе Российской Федерации" предусматривает включение в должностной регламент показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности гражданского служащего. Таким образом, дело за реализацией этого требования.

Во-вторых, обязательности исполнения рассматриваемых требований со всеми последствиями, вытекающими из его несоблюдения. Например, служащий, проработавший длительное время на определенной должности, имея высокие показатели эффективности и никогда не привлекавшийся к ответственности, обращается к вышестоящему руководителю с требованием назначить его на вакантную вышестоящую должность (или, например, применить к нему меру поощрения). Обязан ли руководитель выполнить данное требование? И может ли служащий в случае отказа обжаловать его в комиссию по служебным спорам или в суд, руководствуясь комментируемой статьей?

В-третьих, механизма реализации рассматриваемого правила в части, касающейся назначения на вышестоящие должности. Так, вакантные должности государственной гражданской службы замещаются по общему правилу по результатам конкурса. Однако служащий, длительно, безупречно

и эффективно исполняющий свои должностные обязанности, может по итогам конкурса показать худшие знания и набрать меньше баллов, чем другой претендент. Кто из них должен быть назначен в таком случае на вакантную должность? По смыслу Закона о гражданской службе - победитель конкурса. Таким образом, рассматриваемое правило может применяться лишь в тех случаях, когда конкурс не проводится, либо в случаях, когда претенденты примерно соответствуют друг другу по уровню образования, стажу, навыкам и умениям, и длительность, безупречность и эффективность исполнения должностных обязанностей на государственной гражданской службе могут выступать лишь в качестве "дополнительных" показателей.

Основные направления деятельности государственных органов по обеспечению соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также соблюдения исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом "О противодействии коррупции"[39], являются:

1. Создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества.

2. Принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению.

3. Введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов,

[39] См.: Ст. 7. Основные направления деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции (Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции").

ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области.

В российском праве понятие «антикоррупционные стандарты» было употреблено в Национальном плане противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. Но еще ранее оно было использовано в Модельном законе "Основы законодательства об антикоррупционной политике", принятом Межпарламентской Ассамблеей государств - участников СНГ 15 ноября 2003 г. В нем под антикоррупционными стандартами понимаются единые для обособленной сферы правового регулирования гарантии, ограничения или запреты, обеспечивающие предупреждение или уменьшение воздействия коррупции на функционирование данной сферы.

4. Унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации.

5. Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

6. Обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд.

7. Повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции.

8. Оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах.

Действующее законодательство предполагает возможность для федеральных законов о видах государственной службы, а также о

муниципальной службе устанавливать для государственного или муниципального служащего более строгие запреты, ограничения, обязательства, правила служебного поведения.

Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, предусмотренная ст. 9 Федерального закона «О противодействии коррупции». Предполагается, что информация о лицах, предлагающих вступить в коррупционные отношения (круг этих возможных лиц не исчерпывается частным сектором, это могут быть и коллеги - государственные или муниципальные служащие, предлагающие присоединиться к коррупционной схеме), должна помочь правоохранительным органам в пресечении и раскрытии правонарушений. Одновременно такая должностная (служебная) обязанность призвана воздействовать на служащих превентивно.

Законодательство о государственной гражданской службе содержит некоторые предпосылки для сопротивления гражданского служащего вовлечению его в коррупционные отношения. Так, согласно п. 2 ст. 15 Федерального закона "О государственной гражданской службе" гражданский служащий несет общую обязанность сопротивления незаконным распоряжениям вышестоящих лиц, которые в том числе могут быть отданы во исполнение коррупционных договоренностей, - гражданский служащий не вправе исполнять данное ему неправомерное поручение. При получении от соответствующего руководителя поручения, являющегося, по мнению гражданского служащего, неправомерным, гражданский служащий должен представить в письменной форме обоснование неправомерности данного поручения с указанием положений законодательства Российской Федерации, которые могут быть нарушены при исполнении данного поручения, и получить от руководителя подтверждение этого поручения в письменной форме. В случае подтверждения руководителем данного поручения в письменной форме гражданский служащий обязан отказаться от его

исполнения. Аналогичную норму содержит Федеральный закон "О муниципальной службе в Российской Федерации" (п. 2 ст. 12).

При нынешнем состоянии законодательства привлечение к уголовной ответственности за недонесение о коррупции представляется маловероятным. В соответствии со ст. 316 УК РФ "Укрывательство преступлений" лицо привлекается за заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений, т.е. тех, наказание за совершение которых превышает 10 лет лишения свободы. Таким образом, в качестве коррупционных преступлений под эту категорию подпадают: 1) легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления; 2) совершенные организованной группой (ч. 4 ст. 174.1 УК РФ); 3) получение взятки группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, или с вымогательством взятки, или в крупном размере (ч. 4 ст. 290 УК РФ).

В то же время в некоторых странах антикоррупционное поведение государственных служащих поощряется, а неуведомление о коррупции является уголовно наказуемым. Так, ст. 162.2 "Неуведомление об отношениях, создающих условия для коррупции" Уголовного кодекса Эстонской Республики устанавливает ответственность за неуведомление об отношениях, создающих условия для коррупции, если 1) это повлекло причинение значительного имущественного ущерба или иные тяжкие последствия для охраняемых законом прав и интересов лица, государства или местного самоуправления, или 2) виновный за такие же деяния подвергался административному взысканию[40].

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

Первые два пункта ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» основаны на требованиях морально-этического

[40] См.: Уголовный кодекс Эстонской Республики. СПб., 2001.

плана о необходимости самостоятельного предотвращения конфликта интересов государственным служащим.

В урегулировании конфликта интересов должна участвовать созданная в государственном органе комиссия по урегулированию конфликтов интересов. Состав и порядок работы этих комиссий определен Указом Президента РФ от 01.07.2010 № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

Основными задачами комиссий является содействие государственным органам:

а) в обеспечении соблюдения гражданскими служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, а также в обеспечении исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», другими федеральными законами;

б) в осуществлении в государственном органе мер по предупреждению коррупции.

Основанием для проведения заседания комиссии являются:

1) полученная от правоохранительных, судебных или иных государственных органов, от организаций, должностных лиц или граждан информация о совершении гражданским служащим поступков, порочащих его честь и достоинство, или об ином нарушении гражданским служащим требований к служебному поведению, предусмотренных ст. 18 Федерального закона о государственной гражданской службе;

2) информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту.

В случае если в комиссию поступила информация о наличии у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, председатель комиссии немедленно информирует об этом представителя нанимателя в целях принятия им мер по

предотвращению конфликта интересов: усиление контроля за исполнением гражданским служащим его должностных обязанностей, отстранение гражданского служащего от замещаемой должности гражданской службы на период урегулирования конфликта интересов или иные меры.

Возможным последствиям предотвращения или урегулирования конфликта интересов посвящен п. 4 ст. 11 Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Разрешение конфликта может состоять в изменении должностного или служебного положения государственного или муниципального служащего, являющегося стороной конфликта интересов, вплоть до его отстранения от исполнения должностных (служебных) обязанностей в установленном порядке, и (или) в отказе его от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов. Процедура (путем отвода или самоотвода) предполагает реализацию в других нормативных актах (в случаях и порядке, предусмотренных законодательством Российской Федерации).

Пункт 6 ст. 11 этого же закона содержит еще одну меру предотвращения конфликта интересов - передачу ценных бумаг, акций (долей участия, паев в уставных (складочных) капиталах организаций), которыми владеет служащий, в доверительное управление. Пункт 2 ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе" устанавливает аналогичную норму о необходимости передачи ценных бумаг в доверительное управление.

Согласно действовавшему длительное время п. 2 ст. 71 этого же Закона норма должна была вступить в силу "после определения организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций)". Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 280-ФЗ признал п. 2 ст. 71 утратившим силу. Признание нормы утратившей силу можно расценить как отказ от идеи определения монопольной организации, уполномоченной государством осуществлять доверительное управление принадлежащими

гражданским служащим и приносящими доход ценными бумагами, и как переход к общему режиму осуществления доверительного управления в соответствии с гражданским законодательством.

Иными словами, теперь п. 2 ст. 17 Федерального закона "О государственной гражданской службе" вступил в силу. Одновременно ст. 14 Федерального закона "О муниципальной службе в Российской Федерации" дополнена нормой, предъявляющей аналогичное требование на муниципальном уровне (ранее на муниципальных служащих обязанность передачи акций в доверительное управление не распространялась). Теперь в случае, если владение муниципальным служащим, замещающим должность главы местной администрации по контракту, приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Федеральный законодательство распространило требование по доверительному управлению и на другие категории должностей - членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, председателя и заместителей председателя Счетной палаты, аудиторов Счетной палаты, членов избирательных комиссий, служащих Банка России.

Общие же правила доверительного управления установлены в главе 53 ГК РФ. Согласно ст. 6 Федерального закона "О банках и банковской деятельности" (в ред. Федерального закона от 3 февраля 1996 г. № 17-ФЗ)[41] осуществлять доверительное управление указанными ценными бумагами по договору с физическими и юридическими лицами вправе банки в соответствии с лицензией Банка России на осуществление банковских операций.

[41] Ведомости СНД РСФСР и ВС РСФСР. 1990. № 27. Ст. 357; СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

В тоже время нормы закона не ставя необходимость передачи бумаг в доверительное управление в зависимость от возможности возникновения конфликта интересов, для такой передачи достаточно самого факта обладания ценными бумагами.

Вместе с тем предусматриваются и меры воздействия за не выполнение требований по предупреждению и пресечению конфликта интересов. Так, Федеральным законом Российской Федерации от 22 ноября 2011 года № 329 – ФЗ «О внесение изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» внесена в Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-фз «О государственной гражданской службе Российской Федерации» статья 59.1., которой за несоблюдение ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции, определены взыскания.

За несоблюдение гражданским служащим ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов и неисполнение обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции настоящим Федеральным законом, Федеральным законом от 25 декабря 2008 года 273-ФЗ "О противодействии коррупции" и другими федеральными законами, налагаются следующие взыскания:

1) замечание;

2) выговор;

3) предупреждение о неполном должностном соответствии.

Одновременно положениями статьи 59.2. определены основания для увольнения государственного служащего как «Увольнение в связи с утратой доверия».

1. Гражданский служащий подлежит увольнению в связи с утратой доверия в случае:

1) непринятия гражданским служащим мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого он является;

2) непредставления гражданским служащим сведений о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений;

3) участия гражданского служащего на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией, за исключением случаев, установленных федеральным законом;

4) осуществления гражданским служащим предпринимательской деятельности;

5) вхождения гражданского служащего в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

2. Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, подлежит увольнению в связи с утратой доверия также в случае непринятия представителем нанимателя мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, стороной которого является подчиненный ему гражданский служащий.

Кроме того, определён порядок применения взысканий за коррупционные правонарушения.

4. Урегулирование конфликта интересов на государственной службе

Конфликт интересов на государственной службе представляет собой довольно сложную теоретическую и практическую проблему. Это мало разработанная правовая категория, обладающая неоднозначной характеристикой, размытыми границами между частными, государственными и общественными интересами, тяжело поддающаяся внутреннему и внешнему контролю, имеющая нечеткий, неясный и неполный механизм предотвращения и урегулирования конфликта интересов, не позволяющий применять его напрямую. В настоящее время не достаточно разработана процедура ограничения государственного служащего от личных интересов, способных привести к конфликту интересов, путем отказа от получения выгоды, доходов, подарков, презентов, передачи ценных бумаг, акций, долей участия в уставных капиталах организаций. Кроме того, отсутствуют оценочные критерии эффективности урегулирования конфликта в целях исключения его повторения, не налажена система обучения государственных служащих поведению в условиях конфликта интересов.

Субъектный состав участников конфликта ограничен исключительно государственными служащими, в то время как замещающие государственные должности лица, имеющие максимальную подверженность вовлечению в конфликтную ситуацию, из сферы регулирования конфликта выпадают.

Не достаточно раскрыты причины и условия, способствующие возникновению и развитию конфликта интересов на государственной службе, не определен перечень типовых ситуаций, при которых он может возникнуть, отсутствует система дифференцированных процедур, направленных на урегулирование конфликта интересов, конкретных методов и форм его разрешения. Однако, прежде чем определять меры по разрешению конфликта интересов следует устанавливать причины его возникновения.

К основным причинам конфликта интересов можно отнести нарушение основных принципов государственной службы, невыполнение

первостепенных обязанностей гражданского служащего, в том числе неисполнение или ненадлежащее исполнение им должностных обязанностей, несоблюдение при их исполнении прав и законных интересов граждан, организаций, общества и государства, несоблюдение действующего законодательства, нарушение ограничений и запретов, связанных с гражданской службой, в том числе установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции», несоблюдение основных требований к служебному поведению гражданского служащего, различные социальные притязания и предпочтения, ценностные установки, дисбаланс между материальными возможностями и финансовыми ожиданиями, между профессиональным уровнем и должностным положением отдельных служащих.

Вместе с тем условиями, способствующими возникновению конфликта интересов на государственной службе, можно назвать высокий уровень расплывчатости и неопределенности компетенции, дублирование полномочий государственных органов, их структурных подразделений, государственных служащих; отсутствие информирования либо недостаточное информирование о деятельности органов государственной власти; наличие противоречий между нормативными правовыми актами органов власти различного уровня, включение в них положений, способствующих созданию условий для коррупционного поведения, существующие пробелы в правовом регулировании, чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, вторжение в компетенцию других органов власти; расхождение требований между законодательно установленными принципами государственной службы, связанных с порядком поступления на нее, ее прохождением и реальным осуществлением управленческой, кадровой и организационной политики в органе государственной власти; отсутствие реальной ответственности за невыполнение или ненадлежащее выполнение должностных обязанностей, ненадлежащий контроль за государственным

служащим на стадии исполнения им должностных обязанностей, несоблюдение служебной и организационной дисциплины; отсутствие или недостаточное использование моральных и материальных ресурсов мотивации государственного служащего, дискриминацию и неодинаковое вознаграждение при выполнении равного объема служебных функций ввиду необъективности и неэффективности системы оплаты труда; деформацию, двусмысленность и неопределенность социальной роли и статуса гражданского служащего, вызывающие его намеренное или ненамеренное анти социальное поведение; отсутствие реальной защищенности гражданских служащих от неправомерного вмешательства в их профессиональную деятельность; отсутствие критериев, позволяющих выявить ситуацию возникшего либо предполагаемого конфликта интересов.

Государственная служба сама по себе обладает высоким конфликтным потенциалом, который, с одной стороны, создается внешней средой, в которой государственные органы реализуют свои полномочия, а, с другой стороны, внутренней средой, формируемой сферой административно-служебных и социально-трудовых отношений. Возникновение конфликта интересов неизбежно в силу специфики государственной службы и управления, обусловлено ненадлежащей реализацией конституционных принципов защиты и охраны прав и свобод человека и гражданина, нарушением принципов гражданской службы, отклоняющимися от нормы действиями, решениями и поведением государственного служащего.

Конфликт интересов на государственной службе, как правило, приводит к негативным последствиям, возникновению которых способствуют необъективное исполнение государственным служащим должностных обязанностей, противоречия между его личной заинтересованностью и законными интересами граждан, организаций, общества, государства. Такие последствия выражаются в нарушении конституционно гарантированных прав граждан, причинении вреда законным интересам граждан, организаций,

общества, муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, Российской Федерации, нанесении ущерба авторитету государства, государственной службы, престижу и имиджу органов государственной власти и управления.

Конфликт интересов на государственной службе неизбежен, полностью устранить его невозможно, поэтому в конфликтной ситуации можно только осуществить процедуру его эффективного урегулирования. В этих целях, а также для снижения его отрицательных последствий необходимо научиться обнаруживать не только причины его возникновения, но и способствующие этому условия, выявлять динамику развития конфликта, следить за его протеканием, управлять разрешением, снижать уровень конфликтного противостояния.

Крайне важно в целях недопущения отрицательных последствий выявить конфликт интересов на ранних стадиях его возникновения и развития. Установление конфликтной ситуации может производиться:

- путем анализа заявлений служащего об обращении к нему в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений;

- рассмотрения сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственным служащим;

- уведомлений о возникшем конфликте интересов или о возможности его возникновения;

- служебных записок, обращений граждан и организаций, в том числе в электронном виде;

- публикаций в средствах массовой информации.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предусмотрел несколько способов урегулирования конфликта интересов на государственной службе:

- изменение должностного или служебного положения являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей;

- отказ такого служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов;

- отвод (самоотвод) государственного служащего в установленных действующим законодательством случаях и порядке.

К сожалению, указанные способы не способствуют полноценной профилактике и предупреждению конфликта интересов на государственной службе. В этом плане можно сослаться на трудность применения способа, заключающегося в изменении должностного либо служебного положения являющегося стороной конфликта интересов государственного служащего, вплоть до отстранения его от исполнения должностных (служебных) обязанностей. Само понятие «изменение должностного или служебного положения государственного служащего» в действующем законодательстве отсутствует. С учетом этого можно полагать, что под изменением должностного (служебного) положения служащего надлежит понимать его перевод на иную должность государственной службы или увольнение с гражданской службы. Однако перевод осуществляется только с письменного согласия государственного служащего, а не посредством исключительного волеизъявления представителя нанимателя, а такого основания для расторжения служебного контракта, как участие в конфликте интересов, законодательство о государственной службе не содержит.

Следующий способ урегулирования конфликта интересов состоит в добровольном отказе государственного служащего от явившейся причиной возникновения конфликта интересов выгоды. Однако понятие выгоды ни в Федеральном законе «О государственной гражданской службе Российской Федерации», ни в Федеральном законе «О противодействии коррупции» не раскрыто. Очевидно, что под выгодой можно понимать получение государственным служащим льгот или преимуществ, связанных с использованием его должностного статуса, а также любых других, вытекающих из неслужебной деятельности (например, из управления некоммерческой организацией, владения ценными бумагами, имуществом). Нет ясности в вопросах реализации процедуры отказа служащего от уже полученной или намечающейся к получению выгоды, формы, статуса такого отказа и последствий его нарушения, возможности урегулирования механизма отказа государственного служащего от выгоды, явившейся причиной возникновения конфликта интересов, подзаконными актами.

Также законодательством о государственной службе не предусмотрена возможность отвода или самоотвода государственного служащего, скорее это процессуальная необходимость, возникающая, в частности, при осуществлении судьей, прокурором, судебным приставом-исполнителем своих полномочий. Однако из перечисленных субъектов судьи, к примеру, вообще не относятся к государственным служащим, а работники прокуратуры и службы судебных приставов подлежат отводу только в случаях, прямо предусмотренных процессуальным законодательством.

Как показывает практика, возможностей для эффективного урегулирования конфликта интересов на государственной службе недостаточно. В связи с этим в качестве дополнительных организационных способов его разрешения можно предложить:

- осуществление временного делегирования каких-либо полномочий государственного служащего, в отношении которого производятся мероприятия по урегулированию конфликта интересов, другому служащему;

- постоянное или временное отстранение государственного служащего от выполнения функций, в результате осуществления которых возник или может возникнуть конфликт интересов (в частности, посредством изменения его должностного регламента, отстранения от участия в комиссиях, рабочих группах, иных коллегиальных органах, принятия решений, выполнения функций представителя Российской Федерации, субъекта Российской Федерации в акционерных обществах);

- ограничение на время урегулирования конфликтной ситуации допуска государственного служащего к соответствующим сведениям, если исполнение служебных обязанностей связано с их использованием;

- дополнительное изучение решений и действий государственного служащего; усиление контроля за исполнением государственным служащим должностных обязанностей в конфликтной ситуации;

- увольнение государственного служащего с государственной службы по собственному желанию в целях сохранения его личных интересов, либо отказ от выполнения иной оплачиваемой работы в целях сохранения должности государственной службы.

Действенными мерами предотвращения конфликта интересов могут выступать: - совершенствование системы, структуры и организации деятельности органов государственной власти; конкретизация, оптимизация, исключение дублирования полномочий государственных органов и служащих;

- совершенствование порядка использования государственных ресурсов, размещения заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд;

- установление для лиц, замещающих государственные должности, ограничений и запретов, аналогичных ограничениям и запретам, определенным для государственных служащих;

- разработка организационного и правового механизма передачи государственными служащими и лицами, замещающими государственные должности, в доверительное управление ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций);

- продолжение практики предоставления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера всеми государственными служащими, а не только включенными в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации;

- повышение уровня денежного содержания государственных служащих, мотивации эффективного исполнения ими своих должностных обязанностей;

- обеспечение правовой и социальной защищенности государственных служащих;

- урегулирование конфликтов интересов независимыми от органа государственной власти комиссиями.

Способы, формы и методы урегулирования конфликта в каждом конкретном случае зависят от характера и степени его обострения, вида государственной службы, полномочий, функций и направлений деятельности органа государственной власти, служебного положения и должностных обязанностей государственного служащего. Также в условиях конфликтной ситуации необходимо проведение обязательной последующей оценки

эффективности урегулирования конфликта интересов в целях исключения ситуации, которая может спровоцировать его повторение.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» установил прямую обязанность государственных служащих представлять непосредственному руководителю уведомление в письменном виде о возможности возникновения или возникновении конфликта интересов, как только служащему станет известно об этом. Отрицательным моментом при таких обстоятельствах является то, что в условиях отсутствия законодательно закрепленного перечня типовых конфликтных ситуаций первоначальная субъективная оценка потенциально конфликтных действий и решений возложена непосредственно на государственного служащего - субъекта конфликта интересов. В этом случае существует большая вероятность невозможности объективного оценивания государственным служащим конфликтной ситуации, а также полноценного и своевременного исполнения им обязанностей по уведомлению руководителя о конфликте интересов.

Кроме того, порядок формирования и состав комиссии по урегулированию конфликта интересов позволяют предположить возможность существования определенной зависимости принимаемого такой комиссией решения о наличии либо отсутствии личной заинтересованности гражданского служащего, которая приводит или может привести к конфликту интересов, от решения представителя нанимателя в отношении служащего. В конечном варианте оценку наличия или отсутствия у государственного гражданского служащего состояния конфликта интересов дает руководитель органа. В этой связи особую опасность создает ситуация, в которой представитель нанимателя на основании своего субъективного мнения считает конфликт интересов незначительным или не имеющим места. Государственный служащий при таких обстоятельствах может продолжать осуществление служебных обязанностей. Расплывчатость нормативных положений и отсутствие четкого регулирования в ситуации конфликта

интересов может повлечь как нарушение прав государственного служащего на объективное рассмотрение случаев конфликта, так и нарушение государственных и общественных интересов.

Заключение

Таким образом, на сегодняшний день соблюдение требований к служебному поведению государственных служащих и урегулированию конфликта интересов призваны служить одним из ключевых элементов противодействия коррупции на государственной службе. Регулирование конфликта интересов должно стать связующим звеном между государственным органом, в котором они возникают и непосредственным субъектом возникновения конфликта интересов. В связи с этим необходимо безотлагательно принимать меры, направленные на выявление причин и условий возникновения конфликта интересов, прогнозирование динамики развития и последствий такого конфликта. Такой подход позволит обеспечить детальную и системную разработку средств, способов и методов предупреждения и разрешения возникающих конфликтов интересов.

Контрольные вопросы:

1. В чём заключается сущность конфликта интересов?
2. В какой форме конфликт интересов может проявляться на государственной гражданской службе?
3. Какие особенности содержатся в Федеральный законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в определении сущности конфликта интересов ?
5. Назовите основные направления деятельности государственных органов по обеспечению соблюдения федеральными государственными служащими ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов?

6. Назовите основные задачи комиссий по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов.

7. Назовите основные способы установления конфликтной ситуации на государственной гражданской службе.

8. Что является основанием для увольнения государственного служащего в связи с утратой доверия?

Библиографический список

Законодательные акты

1. Конституция Российской Федерации. –М.: 1993.
2. Федеральный закон № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27. 07.2004.
3. Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273 - ФЗ «О противодействии коррупции».

4.Закон Российской Федерации «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» № 329 - Федеральный закон от 21 ноября 2011 года.

5. О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» и в общие принципы, утвержденные этим Указом. Указ Президента Российской Федерации № 814 от 16 июля 2009 г. // РГ, 2009, 17 июля.

6.Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 года № 460 «О национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы».
7.Указ Президента Российской Федерации от 21. 09. 2010 № 1065 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению».
8.Указ Президента РФ от 1 июля 2010 года № 821 «О комиссии по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов».

Научная и учебная литература

1. Андрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история, и современность. М.: Вольтерс Клувер, 2009.
2. Аккерман С.Р. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003.
3. Аристотель. Политика. М.: Мысль, 1997.
4. Гавялис В.П. Коррупция как фактор, искажающий функции государственного механизма и конкуренции \\ Финансы и кредит, 2005. № 36. С. 58-64.
5. Годунов И. В. Противодействие организованной преступности. М.: Высшая школа, 2003.
6. Добреньков В.И., Исправникова Н.Р. Коррупция. М.: МГУ, 2008.
7. Кузьминов Я.И. Механизм коррупции и их особенное проявление в государственном аппарате. Административное право. Теория и практика. – М.: 2002.

8. Магомедов К.О. Социология государственной службы. М.: РАГС, 2007.
9. Прохожев А.А. Государственное управление и национальная безопасность России. –М.: РАГС, 1999. –С.29
10. Соколов А.Н. Юридическая практика как критерий эффективности управления обществом. Монография. : Калининград, 2008.
10 Турчинов А.И., Магомедов К.О. Кадровый потенциал государственной гражданской службы: духовно-нравственные проблемы. М.: РАГС, 2010.
11. Хрипков М. П. Коррупция в органах государственной власти и меры по её преодолению. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011.