

# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА В ОБЛАСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

А.В. КОВАЛЬ

Коваль Алексей Витальевич, преподаватель кафедры криминалистики Военного университета МО РФ, кандидат юридических наук.

Статья посвящена научному осмыслению существующих направлений государственной политики по противодействию коррупционным проявлениям в РФ. Освещаются совокупность идей, теоретических положений и специфических закономерностей, проявляющихся в сфере противодействия коррупционным правонарушениям, существующие модели борьбы с коррупционными правонарушениями, их достоинства и недостатки, формулируются предложения и рекомендации организационного и методологического характера по борьбе с коррупционными проявлениями.

Ключевые слова: коррупция; организованная преступность; взятка; теневая экономика; лоббизм.

State policy in combating corruption

A.V. Koval

The article focuses on scientific understanding of existing areas of public policy on combating corrupt practices in the Russian Federation. The article also covers a group of ideas, theoretical provisions and specific regularities appeared in the sphere of combating corruption-related offences, current models of fighting against corruption-related offences, their advantages and disadvantages, formulates methodological proposals and recommendations on combating corrupt practices.

Key words: corruption; organized crime; bribe; shadow economy; lobbyism.

Уже давно аксиомой стало утверждение, что коррупция в России приобрела системный характер, так как, во-первых, государственная политика прямо диктуется частными интересами находящихся у власти, вблизи власти и способных влиять на власть лиц; во-вторых, дополнительные и теневые доходы составляют основную и необходимую часть дохода чиновников; в-третьих, коррупционное поведение стало нормой экономической и правовой культуры; в-четвертых, исполнительная власть активно использует теневые формы мобилизации доходов и стимулирования.

Более того, в начале 90-х годов прошлого века возникли обстоятельства, вызывающие переплетение коррупции с полулегальными видами приватизации, т.е. коррупция постепенно становилась элементом полулегального перехода от социалистической модели управления к рыночной экономике. Коррупция стала составной частью масштабного процесса, в основе которого (как это уже произошло ранее с отношением граждан к государственной собственности) лежит эгоистичное и антиобщественное поведение, направленное против государства в целом и подрывающее доверие к государственным учреждениям. Впрочем, в период разрушения социалистических структур и пересмотра функций государственных учреждений подобное искривление общественного сознания было в определенной степени неизбежно.

В этом плане наиболее зримыми проявлениями коррупции стали следующие:

- истощение денежных резервов и банкротство государственных и коммерческих банков в результате своеобразной "приватизации", скорее напоминавшей грабеж с молчаливого согласия государственных чиновников;

- "раздельная" экономика: механизм коррупции, при котором прибыльная деятельность государственных предприятий (поставка сырья и оборудования, реализация продукции и т.д.) передается в распоряжение частных компаний, а убытки продолжают покрываться за счет госбюджета;

- тайная приватизация (недостаточная прозрачность приватизационных договоров, туманные методы передачи прав собственности и т.п.);

- участие должностных лиц в контрабандной деятельности (оружие, наркотики, промышленные товары, нелегальные иммигранты и т.п.). Этот вид коррупции представляется самым масштабным с точки зрения взяточничества. Кроме того, контрабанда и торговля запрещенным товаром приносят

наибольший доход теневому сектору экономики и поэтому являются главным источником финансирования организованной преступности как внутри страны, так и в международном масштабе;

- коррупция в финансировании политических партий и избирательных кампаний ("анонимные пожертвования" в обмен на привилегии);
- злоупотребление правом выдачи лицензий и разрешений;
- недостаток гласности в сфере государственных заказов: государственные заказы нередко оформляются не на открытой конкурсной основе (например, в случаях использования внебюджетных средств) либо с иными нарушениями принципов равноправия, что способствует развитию протекционизма <1>.

-----  
<1> См.: Овчаров А.С. Коррупция в системе теневых экономических отношений: Дис. канд. экон. наук. Волгоград, 2003.

При этом общественное сознание в своих представлениях о коррупции и оценках ее масштаба как в целом, так и по отдельным секторам достаточно однородно и характеризуется поразительным единством результатов опросов респондентов как из числа граждан, государственных служащих, так и для выборки предпринимателей. Можно утверждать наверняка, что если сравнивать различные социальные недуги, которыми сейчас "болеет" российское общество, то коррупция, бесспорно, является самым массовым. В то же время главная характеристика оценок респондентов феномена коррупции - относительное спокойствие, так как они отводят коррупции лишь девятое место в списке беспокоящих их проблем. Наибольшую тревогу респондентам доставляют, к примеру, такие проблемы, как "бедность людей, низкая зарплата", "вооруженные конфликты", "кризис морали, культуры, нравственности", "организованная преступность, бандитизм".

Вместе с тем проведенные опросы граждан показывают, что лишь треть предпринимателей и менее половины граждан говорят о необходимости избегать коррупции. При этом активную антикоррупционную установку имеют лишь 13% предпринимателей и 15% граждан.

Мифологизированность темы коррупции ярче всего проявляется в расхождении между оценкой респондентами властных институтов и их собственной практикой, так как, когда граждане оценивают коррумпированность бытовых ситуаций, в которых они взаимодействуют с властью, их оценки высоко коррелируют с их практикой. При этом оценки взаимосвязаны с двумя параметрами рынков коррупционных услуг: риск коррупции (вероятность оказаться в условиях коррупционной сделки, если возникла потребность в определенной услуге от государства) и средняя величина взятки на этом рынке.

В. Корякин указывает, что в борьбе с коррупцией обычно выделяются два направления <2>:

- первое направление - борьба с внешними проявлениями коррупции, т.е. с конкретными коррупционерами, путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности, разрушения между ними индивидуальных связей и восстановления нарушенных интересов общества и государства;

- второе направление - предупреждение коррупции, формирование и проведение активной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства <3>. На практике это означает необходимость безотлагательной разработки и реализации антикоррупционной программы, которая должна перерасти в постоянно действующую систему ограничения коррупции. Представляется, что такая программа должна базироваться на точном понимании природы коррупции, на анализе причин неудач борьбы с ней, осознании существующих предпосылок и ограничений; на ясных и продуктивных принципах <4>. Предупреждение коррупции должно иметь безусловный приоритет перед иными мерами борьбы с этим явлением (в частности, репрессивными), и это направление антикоррупционной деятельности наиболее трудное, затратное, оно не может быть реализовано в короткий срок. Именно этому направлению антикоррупционной деятельности отдается приоритет и в Национальном **плане** противодействия коррупции.

-----  
<2> См.: Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: За права военнослужащих, 2009.

<3> Под антикоррупционной функцией государства понимается совокупность действий, направленных на устранение причин коррупции, нормализацию работы государственного аппарата, устроенного по максимально удобной и полезной для всех членов общества технологии. В узком смысле антикоррупционная функция представляет собой непосредственное вытеснение из жизни общества явлений коррупции на всех уровнях его организации с помощью специфических мер. См.:

Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. N 7. С. 56 - 57.

<4> Шайков А., Меркурьев В. [Предупреждение и получение взяток](#) // Законность. 2005. N 9. С. 38 - 41.

А. Бинецкий на основе анализа мирового опыта выделяет четыре модели борьбы с коррупцией:

1) тоталитарная модель предполагает всеобъемлющий контроль со стороны государства за поведением должностных лиц и жесткое реагирование на любые отклонения от принятых норм. И хотя недостатком такого подхода является нарушение прав человека, в то же время эта модель борьбы с коррупцией обеспечивает корреляцию между уровнем властных полномочий должностного лица и степенью его ответственности. При этом риск быть привлеченным к уголовной ответственности и понести наказание возрастает для лиц, которые находятся ближе к вершине власти. Такая модель характерна для современного Китая;

2) авторитарная модель предполагает выборочную реализацию уголовной ответственности должностных лиц, так как выход должностного лица на определенный уровень властных полномочий фактически означает для него правовой иммунитет. При этом у денег как таковых в этой модели лишь второстепенное значение, так как мотивация стремления вхождения людей во власть - соображения собственной безопасности и безнаказанности. В этой модели борьбы с коррупцией заложены процессы деградации власти и ее последовательного коррумпирувания. Многие элементы этой модели были присущи России в середине 90-х годов прошлого столетия;

3) олигархическая модель предполагает реализацию уголовной ответственности в соответствии с клановым подходом - "свой - чужой", т.е. власть защищает "своих" от привлечения к уголовной ответственности всеми доступными способами, а на "чужих" собирают компрометирующий материал и стремятся дать ему законный ход. При этом в России огромное значение придается деньгам, с помощью которых улаживаются многие проблемы, в том числе в правоохранительной сфере, а сама борьба с коррупцией становится орудием борьбы за власть;

4) либеральная модель, характерными признаками которой выступают полная безответственность, безнаказанность и вседозволенность. Такая модель борьбы с коррупцией складывается в период революционных потрясений, когда новая власть еще не овладела функциями управления или сознательно провоцирует разрушительные процессы. Такая модель борьбы с коррупцией существовала в первые годы становления современной России (1992 - 1998) <5>.

-----  
<5> См.: Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005. С. 257.

В 1995 г. национальными филиалами Transparency International было проведено исследование, показавшее, что формы коррупции в системе государственной, муниципальной и негосударственной службы в разных странах весьма схожи и обладают следующим содержанием:

- устройство на работу в подчиненные или косвенно контролируемые организации друзей, родственников и знакомых;
- субсидирование политических кампаний;
- вознаграждение за получение выгодных контрактов ("черные" комиссионные и оплата псевдоконсультационных услуг);
- служебное мошенничество;
- установление платы за услуги, предоставление которых входит в круг служебных обязанностей чиновника (например, за представление к генеральскому званию или за получение отпуска в летнее время);
- получение "комиссионных" за размещение государственного заказа на той или иной фирме (на строительство зданий, дорог, коммуникаций, приобретение автомобилей и компьютеров для чиновников и т.п.);
- оказание чиновникам чрезмерного "гостеприимства" и иных "знаков внимания" со стороны бизнесменов (например, предоставление детям чиновника стипендии для обучения в университете за рубежом);
- патронаж чиновников над определенными государственными контрактами, осуществляемый через подставные фирмы или так называемых "партнеров" либо непосредственно в форме "консультирования";
- отправка самих себя в заграничные командировки с произвольно установленным размером суточных;

- использование политическими партиями своего влияния для сбора "добровольных пожертвований" со стороны представителей бизнеса в обмен на размещение государственных заказов (в форме взносов в "благотворительный фонд" или помощи, оказываемой детскому дому);

- латентное вымогательство взяток служащими налоговых и таможенных органов у экспортеров или импортеров посредством назойливой демонстрации своего права произвольно устанавливать размеры налога в рамках, предоставленных законом;

- "государственный дорожный рэкет", т.е. вымогательство взяток у водителей сотрудниками органов, обеспечивающих безопасность дорожного движения, под угрозой наложения штрафа за якобы или действительно имевшее место нарушение правил дорожного движения (при этом размер взятки зачастую меньше суммы штрафа, установленного законом);

- вымогательство незаконных вознаграждений за ускоренные выдачу документов или принятие решения (например, выдачу водительских прав, паспорта, выделение торгового места на рынке и т.п.);

- получение начальниками "мзды" со своих подчиненных в виде еженедельных или ежемесячных подношений в установленных размерах для последующей передачи "наверх".

Как справедливо отмечают ученые, занимающиеся изучением проблем противодействия и борьбы с коррупцией, борьба против коррупции - не самоцель и не крестовый поход во имя восстановления справедливости в мире. Победить коррупцию невозможно, поскольку коррупция неизменно существует там, где существует государственное устройство. Однако свести ее до уровня, когда она перестает представлять угрозу национальной безопасности и перестает носить характер явления, вполне возможно. И это задача борьбы с коррупцией.

Палермская Конвенция ООН против коррупции 2000 г. <6> предлагает принять государствам - участникам Конвенции комплекс антикоррупционных мер, определяя следующие главные направления и приоритетность приложения государственных усилий:

- содействие добросовестности публичных должностных лиц;

- предупреждение коррупции;

- выявление коррупции;

- наказание за коррупцию;

- предоставление государственным органам "достаточной независимости для воспрепятствования неправомерному влиянию на их действия" в борьбе с коррупцией <7>.

-----  
<6> Принята на политической конференции в г. Палермо (Италия) 12 - 15 декабря 2000 г.

<7> См.: Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2003. N 4. С. 107.

Представляется, что целенаправленная всесторонняя борьба с коррупцией возможна на основе следующих предпосылок:

а) хотя полная победа над коррупцией нереальна, нет таких стран, которые заранее обречены на масштабную и хронологическую коррупцию;

б) ограничение коррупции не может быть отдельной разовой кампанией, так как за завершением любой подобной кампании обычно следует новый виток коррупции;

в) коррупцию невозможно ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями, более эффективно устранение условий, ее порождающих;

г) борьба с коррупцией дает положительные результаты, когда она носит всеохватный, комплексный характер, ведется стабильно, систематически, причем на это направляются все силы власти и общества;

д) антикоррупционная система должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества;

е) потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что разумные затраты на реализацию модной антикоррупционной программы способны обеспечить быструю отдачу, многократно превышающую вложения;

ж) политика борьбы с коррупцией призвана стать не только важной, но и постоянной составной частью всей государственной политики <8>.

-----  
<8> См.: Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 270 - 271.

В свою очередь, по мнению В. Лопатина, антикоррупционная политика должна включать в себя следующие элементы:

- а) формирование ее понятия, целей и принципов;
- б) деятельность по охране прав и свобод человека и гражданина;
- в) установление приоритетных сфер и системы мер предупреждения коррупции, а также определение системы субъектов реализации антикоррупционной политики;
- г) определение компетенции органов публичной власти в формировании и реализации антикоррупционной политики;
- д) определение и проведение антикоррупционных начал в правотворческой и правоприменительной деятельности, формирование общественного правосознания в соответствии с антикоррупционными стандартами <9>.

-----  
<9> Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. N 7. С. 25.

Если всерьез браться за проведение антикоррупционных реформ, то необходимы как минимум следующие предпосылки:

- глубокая убежденность руководства страны в необходимости бескомпромиссной борьбы с любыми проявлениями коррупции, при обязательной демонстрации этого на личных примерах;
- вся работа в этой области в первую очередь призвана быть нацеленной на предотвращение появления элементов коррупции, на коренную трансформацию действующей системы, а не на реализацию лишь отдельных частных мер;
- принятие эффективного антикоррупционного законодательства, полноценная реализация его на практике, гарантирование неподкупности следователей, прокуроров, судей, всей правоохранительной системы государства в целом;
- выявление тех сфер деятельности государственных органов, где наиболее активно действуют коррупционные элементы, и пересмотр соответствующим образом действующих законов, а также административных процедур;
- внедрение системы оплаты труда государственных служащих, обеспечивающей учет меры их ответственности в рамках занимаемой должности. Кроме того, следует добиваться соответствия их оплаты труда заработкам, принятым в частном секторе. В то же время нельзя забывать, что "скромная" заработная плата не может служить оправданием противозаконных действий, неэтичного поведения государственных чиновников;
- подготовка, принятие и строжайшее исполнение законодательных норм, уголовных и административных мер, которые бы эффективно способствовали устранению правонарушений и предупреждению должностных преступлений;
- всемерное развитие и систематическое совершенствование связей, рабочих контактов, партнерских отношений между правительством, организациями гражданского общества и независимыми СМИ для помощи населению в правильной оценке деятельности должностных лиц государственных органов и формирования положительного общественного мнения о них <10>.

-----  
<10> Бинецкий А.Э. Указ. соч. С. 89 - 90.

#### Пристатейный библиографический список

1. Бинецкий А.Э. Коррупция. М., 2005.
  2. Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия: Монография. М.: За права военнослужащих, 2009.
  3. Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. N 7.
  4. Малько А.В., Петров М.П. Антикоррупционная функция современного Российского государства: проблемы формирования // Право и государство: теория и практика. 2005. N 7.
  5. Овчаров А.С. Коррупция в системе теневых экономических отношений: Дис. канд. экон. наук. Волгоград, 2003.
  6. Политическая коррупция в России (материалы круглого стола) // Государство и право. 2003. N 4.
  7. Шайков А., Меркурьев В. [Предупреждение получения взяток](#) // Законность. 2005. N 9.
-