

# К ВОПРОСУ О МЕРАХ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ НАПРАВЛЕННОСТИ

И.Н. ЮСУПОВ

Юсупов И.Н., аспирант Пятигорского государственного технологического университета.

Коррупция, поразившая значительную часть российских государственных служащих, внедрилась в сознание масс и стала фактором, препятствующим проведению социально-экономических реформ. Она разъедает госаппарат и государство. По примерным подсчетам, общая сумма взяток, выплат, взимаемых в России в течение года, равна 319 млрд. долларов <1>. Это обуславливает настоятельную необходимость совершенствования механизмов, используемых в борьбе с коррупцией, но, прежде чем разобраться в данных механизмах, следует определиться с природой этого опасного социального явления.

-----  
<1> См.: Сладкая бессонница чиновника // Вечерняя Москва. 2005. 1 августа.

В самом общем виде коррупция предстает перед нами как своеобразная сделка, в которой принимают участие, с одной стороны, субъект, имеющий право или возможность распоряжаться определенным ресурсом, с другой - человек, заинтересованный в принятии определенного решения или совершении действия. Первая сторона (субъект), игнорируя общественные интересы или закон, предоставляет свои услуги за определенную плату или получая какие-то льготы.

Глубокое изучение этого явления позволяет выделить несколько уровней его проявления, где могут принимать активное участие государственные служащие.

По мнению Г.А. Сатарова, в качестве первого уровня можно выделить бытовую (низовую) коррупцию, преимущественно представленную ситуацией, когда физическое и юридическое лицо выполняет услуги небольшой стоимости за решение определенной проблемы <2>. По мнению современных исследователей, на бытовую коррупцию приходится 3 млрд., т.е. это то, что мы даем "на лапу" врачам, гайшникам, военкомам, сантехникам и т.п. <3>. Низовая коррупция свойственна и для сферы деловых отношений, представленной ситуацией, когда государственные чиновники вступают в сделку небольшой стоимости с юридическими лицами с целью лоббирования их интересов или решения определенных проблем.

-----  
<2> Современная российская политика / Под ред. В. Никонова. М.: СПМА-ПРЕСС, 2003. С. 135 - 136.

<3> Сладкая бессонница чиновника...

Более опасной является деловая, или верхушечная, коррупция, характеризующаяся высокой стоимостью сделок, заключаемых между высокопоставленными чиновниками и большими фирмами, финансово-промышленными группами. Сюда включается плата за выигрыш в конкурсе на поставку большого объема продукции или получение лицензии на экспортные поставки. По приблизительным расчетам, деловая коррупция составляет 316 млрд., т.е. это взятки, которые чиновники сдирают с предпринимателей. Число общих взяток в год 2,3 млн. Их платят 1,3 млн. физических и юридических лиц. Средний размер одной "деловой" взятки 136 тыс. долл. <4>.

-----  
<4> Там же.

Особую опасность для общества несет политическая коррупция, представленная влиянием отдельных личностей, которые, пользуясь своим положением в обществе, за отдельную плату, благо или выгоду начинают действовать с целью удовлетворения каких-либо корыстных интересов.

Повышение эффективности борьбы с коррупцией требует разработки такой антикоррупционной политики, которая сформировалась бы "в соответствии с объективными процессами жизни и решением актуальных задач общества и государства" <5>.

-----  
<5> См.: Клюковская И.Н. Теоретические основы криминологического исследования антикоррупционной политики. Ставрополь: Сервисшкола, 2004. С. 59.

В международных документах предлагаются конкретные мероприятия, направленные на пресечение коррупционной деятельности. В частности, предлагается, чтобы все государства предприняли следующие мероприятия: "а) рассмотрели адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, чтобы реагировать на все виды коррупции, и соответствующие санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание; б) разработали административные механизмы и механизмы регулирования для предупреждения коррупции и злоупотребления властью; в) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц; г) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции; д) применили экономические санкции к предприятиям, причастным к коррупции" <6>.

<6> Практические меры борьбы с коррупцией. Руководство, подготовленное Секретариатом ООН. 29 мая 1999 г.

Неотъемлемую помощь в антикоррупционной деятельности может оказать систематизация различных видов ответственности государственных служащих с учетом возможных форм конституционной ответственности, реализуемой перед Президентом РФ через систему судов и действующих парламентских комиссий.

Приведенное умозаключение предполагает выработку оснований ответственности и критериев ее оценки, определение процедур ее реализации. При этом необходимо учесть не только введение ответственности по принципу вины в деятельности органов, но и по результатам деятельности.

Среди множества других факторов, способствующих коррупции, следует выделить еще одно обстоятельство - этический аспект проблемы. Для совершенствования законодательства, направленного на предупреждение и пресечение этого аспекта, необходимо учесть соответствующий зарубежный опыт.

Государственная служба рассматривается в ряде государств как особый вид деятельности со своими четко определенными правилами, а корпус государственных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам. В некоторых странах приняты специальные законы, содержащие подобные нормы, своего рода "этические кодексы" или "кодексы чести". В частности, в США такими актами являются Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих (1990 г.), Закон об этике в правительственных учреждениях (1978 г.), в Великобритании - Статус гражданской службы, Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников, Общие принципы поведения государственных служащих, в ФРГ - Федеральный закон о государственных служащих, Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и Закон о федеральных кадрах, во Франции - Генеральный статус государственной службы (1946 г.). В этих актах подчеркиваются престижность государственной службы и моральная ответственность лиц, находящихся на службе, перед обществом. В связи с этим и в нашей стране было бы вполне оправданно принять Федеральный закон "Об административной этике в системе государственной службы Российской Федерации", который кодифицировал бы все имеющиеся на этот счет этические нормы.

Следует заметить, что, если речь идет о правовой политике противодействующей коррупции, главное в ее содержании не совершенство человека и государства (хотя это немаловажная сторона), а совершенствование отношений между государством и человеком, при соблюдении интересов личности и общества. Как правильно заметили современные исследователи, "сегодня очевидны дистанцированность госаппарата от человеческих проблем, бюрократизм, коррупция, с одной стороны, неверие в возможности и желания государства защитить интересы российского гражданина..." <7>.

<7> См.: Клюковская И.Н. Указ. соч. С. 73.

Выйти из сложившейся ситуации возможно путем привлечения к ответственности государства в лице его органов за действия государственных служащих. В Конституции РФ (ст. 53) предусматривается право на возмещение вреда, причиненного незаконными действиями (или бездействием), куда могут быть включены и коррупционные деяния. Однако в действующем законодательстве все еще отсутствуют правовые механизмы, регламентирующие реализацию данного конституционного права. Существующая модель регулирования позволяет государству уклоняться от ответственности за результаты проведения тех или иных реформ, не возмещая материальный или моральный ущерб за необдуманные решения.

Основываясь на необходимости устранения отмеченных нами недостатков, проводимая политика должна обеспечивать следующие основные требования:

- 1) ориентировать деятельность государственных органов и должностных лиц на социальные интересы граждан;
- 2) стабилизировать управление и обеспечить эффективное общественное развитие;
- 3) повысить эффективность регуляции юридических процедур, взаимоотношений граждан с органами государственной власти;
- 4) ограничить граждан от произвола органов государства;
- 5) обеспечить социально-правовой контроль за деятельностью всех органов власти.

Рассматривая коррупцию как определенную сделку, можно заключить, что вступающие в нее стороны несут одинаковую ответственность. Самое простое решение данной проблемы сводится к ужесточению наказания за подобные действия или к устранению материальной заинтересованности в такого рода сделке. Однако, как показывает практика, подобные меры не являются достаточно эффективными <8>, несмотря на то что указанные мероприятия являются одним из необходимых факторов устранения коррупции.

-----  
<8> См.: Венгеров А.Б. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов. М.: Юриспруденция, 2000. С. 262.

Как правило, коррупционные явления в большинстве случаев связаны с правоприменительным процессом. В самом общем представлении "применение права можно определить как властную правовую деятельность органов государств (или иных органов по уполномочию государств), а также их должностных лиц, наделенных специальными полномочиями по организации или обеспечению социальной упорядоченности, стабильности в жизни общества, по пресечению нарушений в этой сфере.

Ценностным ориентиром в правоприменительном процессе должно выступать обеспечение порядка, стабильности, устойчивого социального равновесия, одним словом, всего того, что является важнейшей функцией права. Как показывает практика, государственные, муниципальные служащие в большинстве случаев злоупотребляют правом, поскольку используют карательную и властно-организационную функцию права в своих личных корыстных интересах, причиняя существенный вред обществу. Таким образом, одним из основных явлений, стимулирующих коррупцию, выступает злоупотребление правом.

Борьба с коррупцией немыслима без развития институтов общественного контроля, повышения уровня правосознания. Повысить эффективность антикоррупционной политики можно благодаря привлечению институтов гражданского общества в процессе законотворческой и правотворческой деятельности.

В редакции Федерального закона 2003 г. "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предусматривается возможность правотворческой инициативы для группы граждан, обладающих избирательным правом, в порядке, установленном нормативно-правовым актом представительного органа муниципального образования. Думается, это положение в какой-то мере позволит эффективно реализовывать закрепляемое в ст. 32 Конституции РФ право на участие в управлении делами государства. Вполне целесообразным является внедрение подобного механизма на федеральном уровне, в связи с чем следует разработать и принять ФЗ "О порядке обращения граждан и их коллективных образований с правотворческой инициативой".

Поскольку в большинстве случаев коррупционные явления связаны с правоприменительным процессом чиновников местной власти, важно обеспечить эффективную работу общественных органов контроля за деятельностью местного самоуправления.

Федеральный закон "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации" предоставляет право местному самоуправлению создавать свои контрольные органы. Это новелла в законодательстве. Использование данного положения позволяет в большом миллионном городе создавать счетные палаты, которые будут формироваться представительным органом. На уровне поселковых советов (администраций) может образовываться общественная контрольная комиссия, которая будет следить за расходованием средств. Таким образом, законом создаются механизмы, которые не оставят бесконтрольным со стороны общества расходование денежных средств. В своих небольших доходах местная власть будет подотчетна своей счетной комиссии и своему представительному органу.

Следующим рычагом в борьбе против коррупции может выступить формируемое институтами гражданского общества общественное мнение. Применительно к российским реалиям следует отметить,

что массовое сознание граждан находится в стадии выработки фундаментальных ценностей, нормативных установок. Наблюдается зависимость основных средств массовой информации от политических кланов и олигархических групп, большая степень коммерциализации деятельности опросных центров. Приведенные факты выступают основой для деформации общественного мнения и политики правового развития.

В этой связи следует согласиться с мнением современных исследователей о необходимости принятия Федерального закона "О порядке обнародования результатов опросов общественного мнения через средства массовой информации". Указанный Закон выступит важной гарантией того, что результаты опросов не будут использованы в качестве дезинформации общества и инструмента манипулирования массовым сознанием. Данное обстоятельство позволит эффективно использовать общественное мнение в законодательной деятельности. Игнорирование этого факта привело к тому, что опубликованная международной организацией "Трансперенси интернешнл" статья под названием "Индексы коррупции в российских регионах" ни одним из органов власти не была рассмотрена как сигнал для необходимых действий в противостоянии коррупции.

Основываясь на умозаключениях В.С. Нерсесянца, общую схему использования данного Закона в противостоянии коррупции можно представить следующим образом. На начальных этапах, связанных с выявлением потребности пресечения очагов коррупции, законодатель должен получить сведения о наличии социальной проблемы из проведенных опросов и исследований, опубликованных в СМИ. Роль общественного мнения не сводится только к обозначению коррупции. На стадии разработки правовой новеллы оно призвано передать информацию о соотношении различных социальных интересов и о путях их согласования на правовой основе, т.е. правотворческим органом должен быть выявлен правообразующий интерес в противодействии коррупции, представляющий собой согласование разнонаправленных социальных интересов. После разработки проекта нормативно-правового акта важным моментом выступают выяснение общественного мнения по его наиболее принципиальным положениям, его анализ и возможности реализации. И наконец, после введения в действие того или иного нормативно-правового акта законодатель должен регулярно получать сведения о реализации его положений или причинах его неэффективности. Только с соблюдением всех перечисленных процедур мы сможем эффективно использовать сигнальную функцию общественного мнения в борьбе с элементами коррупционной деятельности.

Отмеченные выше мероприятия преимущественно направлены на вовлечение в правотворческий и правоприменительный процесс институтов гражданского общества как равноправных партнеров в антикоррупционной политике. Вместе с этим важно остановиться на конкретных мероприятиях, которые должны быть реализованы институтами гражданского общества, участвующими в названных выше процессах.

Основное направление деятельности структур гражданского общества в антикоррупционной политике необходимо сосредоточить на следующем:

- 1) использование демократических институтов для создания правовых механизмов, обеспечивающих большую открытость, прозрачность и подконтрольность органов власти;
- 2) преодоление кастовости, корпоративности, закрытости органов власти;
- 3) информирование компетентных органов и общественности об очагах коррупции и способах противодействия ей;
- 4) распространение информации об административных процедурах, предусматривающих получение разрешений для занятий определенной деятельностью;
- 5) создание условий для участия структур гражданского общества в распределении, расходовании и контроле за бюджетными средствами.

Первое направление деятельности основано на активном использовании демократических механизмов для влияния на деятельность органов государственной власти, а также крупного бизнеса со стороны граждан, общественных объединений, средств массовой информации и т.д.

До сих пор российские граждане смотрят на демократию как на самоценность (подарок, упакованный в красивую упаковку), между тем как настоящая демократия - политический порядок, эффективно действующие механизмы, правовая активность граждан, которая позволяет им быть максимально свободными в своих действиях. Правовая активность является одним из важных критериев эффективности антикоррупционной политики. В этой связи проводимая правовая политика должна быть ориентирована на правовую активизацию граждан. При этом правовая политика должна способствовать внедрению таких демократических процедур, которые помогут институтам

гражданского общества и государства совместно диагностировать болевые точки жизни общества и своевременно и эффективно профилактировать их.

В качестве конкретных мероприятий предлагается:

1. Создать общественный наблюдательный совет при общефедеральном органе по предупреждению коррупции.

2. Обеспечить диалог между властью, бизнесом и общественными структурами посредством организации регулярных общенациональных и региональных форумов по обсуждению как общих проблем противодействия коррупции, так и отдельных практических задач.

3. Поддержать практику общественного мониторинга, осуществляемого авторитетными антикоррупционными общественными организациями, за выполнением политиками предвыборных обещаний в сфере борьбы с коррупцией.

4. Включить неправительственные организации в процесс контроля за динамикой коррупции.

Еще одним аспектом, способствующим разрастанию коррупции, выступает корпоративная замкнутость правоохранительных органов.

Удовлетворение собственных коммерческих интересов представителей названных органов нередко наводит ужас на население. Так, например, в Ставропольском крае "жертвами незаконных преследований, мести, шантажа, психологического и физического насилия оказались люди, имевшие несчастье оказаться на пути коммерческих интересов самих местных силовиков (милиционеров) или опекаемых ими влиятельных инкогнито - "третьих лиц", говоря юридическим языком" <9>. Несмотря на резкие замечания со стороны населения в адрес приемов и способов деятельности правоохранительных органов, у краевой прокуратуры не возникло сомнений в законности деятельности милиции.

-----  
<9> См.: Неукротимые мстители // Открытая газета для всех и каждого. 2005. 7 сентября. См.: Клюковская И.Н. Указ. соч. С. 160.

Особое место в противодействии коррупции отводится доступу к правовой информации. По этому поводу директор департамента Совета Европы по правовым вопросам отметил: "В области человеческой деятельности некоторые поступки совершенно ясно и очевидно являются недопустимыми, тем не менее достаточно трудно бывает, особенно в условиях развития специализированных разделов права, всегда точно определить, какое поведение является обязательным или позволительным, а в каких случаях действия или бездействие могут повлечь за собой уголовную, гражданскую или административную ответственность" <10>.

-----  
<10> См.: Политическая коррупция в России (материалы Круглого стола ИГП РАН) // Государство и право. 2003. N 3. С. 110.

Развивая приведенную мысль, отметим, что правовая активность личности может выполнить свою роль в борьбе с коррупцией только на основе "объективного знания права", которое является "теоретическим и жизненным основанием для того, чтобы спорить о праве и несправедливости, возмущаться произволом, апеллировать к суду, настаивать на своих правах политической свободы, отрицать по праву мнимый долг, протестовать против нарушения своих имущественных прав и т.д." <11>.

-----  
<11> Там же.

Конституцией РФ (ст. 24) обеспечивается право на доступ к информации путем предоставления возможности ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы, если иное не предусмотрено законом. Развитие данного конституционного положения может быть успешно достигнуто при решении следующих задач:

1. Привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности.

2. Расширение доступа СМИ к информации, затрагивающей общественные интересы.

3. Обеспечение обязательного и оперативного реагирования соответствующих органов власти и должностных лиц на сообщения СМИ о фактах коррупции.

4. Привлечение к дисциплинарной и уголовной ответственности должностных лиц, препятствующих представителям СМИ осуществлять сбор и распространять информацию о фактах коррупции.

5. Укрепление института защиты конфиденциальности журналистских источников информации.
  6. Привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности.
  7. Разграничение государственных и негосударственных СМИ путем введения запрета на участие негосударственных структур в уставном капитале государственных СМИ и государственных структур в уставном капитале негосударственных СМИ.
  8. Разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти и деятельность конкретных их представителей.
  9. Широкое использование сети Интернет для информирования общественности о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.
  10. Обеспечение доступа к общественно значимой информации, вовлечение граждан в процесс обсуждения проектов решений, разрабатываемых органами власти, осуществление контроля за их реализацией.
-