

Глава 6. Антикоррупционная политика

§ 6.1. Антикоррупционная политика как функция государства

Любое государство имеет свои функции, которые представляют собой основные задачи и направления его деятельности, т.е. предметно конкретизируют смысл государства как формы организации общества. Некоторые из функций государства, например, функции обороны, национальной безопасности, поддержания (охраны) общественного порядка – традиционные, поскольку необходимость именно их осуществления послужила главной причиной зарождения государства как исторической категории. Они и по сей день остаются типичными для современной государственности.

Хотя в течение веков менялось содержание этих функций, сами они даже в глобализирующемся мире сохраняют свое значение. Есть функции и относительно новые, сформировавшиеся в конце XIX – начале XX вв. Таковы, например, социальные функции – обеспечение обязательным образованием, бесплатным здравоохранением, социальное обеспечение и обязательное социальное страхование, охрана природы и др. Данные функции также стали достаточно типичными для современной государственности. Не случайно в современном политическом (конституционно-правовом) языке закрепилось понятие «социальное государство».

В зависимости от исторических традиций, национальных особенностей и общественного строя в той или иной стране государство возлагает на себя и другие функции. Например, в СССР непосредственное хозяйствование, управление всеми экономическими процессами и объектами составляло монопольную функцию государства; столь же неотъемлемой функцией была функция «коммунистического воспитания»; в ряде стран существует функция

охраны и поддержки доминирующей религии (например, в Греции) и т.д.

В настоящее время проблема оптимального «веера» функций государства и объема их содержания обсуждается довольно активно. Фактически речь идет о двух полярных мировоззрениях – максимально полного государственного контроля и столь же максимально полного «ухода государства» даже из привычных публичных сфер. Понятно, что в пределе оба эти мировоззрения ведут к катастрофическим следствиям. В первом случае – к тоталитаризму, во втором – к хаосу, а через него к диктатуре. Но нас в данном случае интересует лишь сам факт таких дискуссий, которые означают в какой-то степени неудовлетворенность постиндустриального общества некоторыми тенденциями цивилизационного свойства.

Одна из таких тенденций – коррумпирование государственного аппарата. До сих пор распространено мнение, что масштабная, системная коррупция – свойство переходных и слаборазвитых стран. Действительно, в странах с развитой рыночной экономикой и устоявшимися демократическими институтами степень коррупции меньше и в них сравнительно невелика «низовая», или бытовая коррупция, которая обычно наиболее ярко демонстрирует разложение государственного аппарата.

Однако сегодня уже ни одна страна не может считать себя «застрахованной» от коррупции. Мир глобализируется, а, следовательно, коррупция становится уже не проблемой отдельных стран, а планетарной проблемой. И эта тенденция постепенно все больше осознается. Так, 28 августа 2002 г. в Берлине в речи, посвященной публикации ежегодного Индекса восприятия коррупции, председатель авторитетной международной организации Трансперенси Интернэшнл П.Айген заявил: «Политические элиты и их подручные продолжают брать взятки при каждой возможности. Рука об руку с коррумпированными предпринимателями они загоняют целые нации в

ловушку нищеты и препятствуют устойчивому развитию. Считается, что коррупция достигла опасно высокого уровня не только в бедных регионах мира, но и во многих государствах, фирмы из которых вкладывают средства в развивающиеся страны».

Можно добавить к этому еще, как минимум, три очевидных аргумента, свидетельствующих об опасности коррупции для всех, а не только слаборазвитых и переходных стран.

Аргумент первый. Взаимозависимость экономик, в т.ч. финансовых рынков развитых и отчасти развивающихся стран, не только представляет собою определенное благо, позволяя свободно перемещаться капиталам, товарам и услугам, но и существенно повышает риск обвального разрушения мировой экономической системы в случае краха хотя бы одного из крупных рынков. Нет нужды говорить, что сегодня рынок может разрушиться вследствие повышения уровня его коррупционности. Другими словами, *глобализация экономики несет с собою и глобализацию коррупции.*

Аргумент второй. Одной из главных угроз отдельным странам и международной безопасности стал терроризм. Но терроризм успешен во многом благодаря именно мелким и крупным коррупционным сделкам. Как у террориста, так и у коррупционера «нет родины». У них есть только личные цели, хотя для террористов-организаторов эти цели артикулируются как «идейные». Как бы то ни было, *сплав терроризма с коррупцией являет собой гремучую смесь, способную взорвать национальную и международную безопасность.*

Аргумент третий. *Высокий уровень коррупции становится удобным поводом для политических спекуляций и легко приводит к власти силы тоталитарного порядка.* Разумеется, коррупция в условиях диктатуры и тотального контроля не уменьшается, а только видоизменяется. Но, во-первых, осознание обществом масштабов коррупции затушевывается в силу закрытости диктаторских режимов, а, во-вторых, даже если такое осознание возникает, оно не влияет на

масштабы коррупции, ибо демократические институты уже не действуют. Угроза установления подобных режимов опасна не только для самих переходных стран, но и для их соседей, а также для всего мирового сообщества, ибо нынешнее устройство мирового порядка, включающее, например, понятие «страна-изгой», существенно снижает уровень международной безопасности.

Разумеется, сказанное не означает, что многие государства – как развитые, так и переходные – не понимают опасностей коррупции. Речь идет лишь о том, что комплексы защитных мер от коррупции отражают несколько устаревший взгляд на коррупцию только как на разновидность преступлений или дисциплинарных проступков. Этот взгляд вреден тем, что, исповедуя его, государство консервирует традиционные антикоррупционные стратегии – «сознательной пассивности» или «войны» (см. Главу 4).

Общечеловеческий прогресс обусловил радикальное повышение коррупционной опасности для всего мира. Но достижения прогресса способны служить и выстраиванию системы защиты от продуцируемых им негативных явлений и угроз. Новая реальность обязывает по-новому взглянуть и на арсенал средств, которые может противопоставить общество коррупционной опасности.

Коррупция без постоянного противодействия ей имеет свойство расширяться. Вот почему все более естественным для любого государства становится *осуществление постоянной антикоррупционной политики*. Лишь эта стратегия (в главах 4, 5 она названа стратегией системного устранения причин коррупции) представляется единственно эффективной в нынешних условиях. При этом она не противопоставляется применению правового государственного принуждения к коррупционерам. Наоборот, это принуждение становится более эффективным, поскольку встраивается в общую систему антикоррупционного сдерживания. В частности, проводя антикоррупционную политику, государство и общество могут увидеть, в

чем состоят слабости полицейского, контрольного и судебного механизмов и скорректировать эти механизмы, а, главное, минимизировать коррупционные проявления в самих юрисдикционных органах.

Если до сих пор функция борьбы с преступностью (шире – охраны правового порядка) включала в себя и борьбу с коррупцией, то сегодня *антикоррупционная политика должна стать самостоятельной функцией государства*. Это необходимо даже в тех государствах, где отмечается относительно низкий уровень коррупции, и уж тем более в транзитных странах, проводящих экономические реформы после многолетнего отсутствия права частной собственности и конкурентной среды.

Для наглядности сравним функцию антикоррупционной политики с функцией обороны. Последняя является весьма дорогостоящей, но в мире можно насчитать лишь единицы государств, которые не включают оборону в число своих базовых функций. Если к обороне подходить с тех же позиций, с которых подходят обычно к борьбе с коррупцией, может показаться, что только инерция традиций требует сохранения данной функции, поскольку захватнические войны перестали быть правилом международной жизни. Но отнюдь не дань традиции заставляет даже небольшие государства тратить огромные суммы на содержание и постоянное перевооружение своих армий. Естественное чувство самосохранения (у государств, а точнее, у обществ тоже могут быть чувства и инстинкты) побуждает государство поддерживать один из своих главных инструментов в состоянии постоянной готовности к отражению потенциальной опасности. Функция борьбы с коррупцией должна стать такой же естественной государственной функцией.

Разумеется, и у стратегии постоянной антикоррупционной политики есть свои недостатки. Главный из них – существенные финансовые затраты государственного бюджета. Однако в отличие от многих других государственных функций, антикоррупционное

противодействие вполне окупает себя даже экономически, не говоря уже о моральном и политическом смысле.

Другой недостаток данной стратегии заключается в том, что она (во всяком случае на этапе ее становления), как ни странно, вряд ли способна иметь активную общественную поддержку. Дело в том, что для массового сознания в любой стране гораздо более понятна и потому одобряема «репрессивная» стратегия. И, наоборот, стратегия системного устранения причин, стратегия «подрубания корней», которая, как мы увидим ниже, предполагает такие весьма «скучные», а порой и затратные меры, вроде антикоррупционного просвещения или создания специализированного органа, ответственного за проведение антикоррупционной политики, – такая стратегия оказывается непопулярной, вызывает подозрение в том, что власть хочет лишь имитировать борьбу с коррупцией.

И все-таки *преимущества* данной стратегии¹ способны перевесить ее недостатки. Во-первых, антикоррупционная политика наиболее эффективная стратегия в том смысле, что лишь она способна реально снижать уровень коррупции в стране и приносить прямой экономический эффект. А, во-вторых, она имеет долговременный эффект, следовательно, дает большой «запас антикоррупционной прочности», т.е. эффект сказывается даже тогда, когда соответствующая политика какое-то время активно не проводится.

¹ Более подробно о преимуществах и недостатках разных стратегий см. гл.5.

§ 6.2. Определение и содержание антикоррупционной политики

Антикоррупционная политика – это разработка и постоянное осуществление разносторонних и последовательных мер государства и общества в рамках принятых данным государством основ конституционного строя с целью устранения (минимизации) причин и условий, порождающих и питающих коррупцию в разных сферах жизни.

Разработка антикоррупционной политики начинается с уяснения ее *основных направлений*. Эти направления свойственны практически любому государству, даже такому, где уровень коррупции в данное время не является угрожающим. Другое дело – содержание конкретных мер, укладываемых в каждое из направлений (блоков). Тут универсализма быть не может. Больше того, содержание направлений антикоррупционной политики должно корректироваться не только по мере осуществления отдельных мер, но и с учетом результатов глубинных исследований коррупции, основанных на научном подходе, в частности, после более тщательного изучения причин коррупции; «участков» государственного и общественного организма, наиболее пораженных коррупцией; мотивации коррупционного поведения; более точной оценки прямых и косвенных экономических потерь и проч.

Чтобы лучше понять то или иное явление, тот или иной процесс, необходимо рассмотреть, из каких *составных частей, элементов* данное явление (процесс) складывается. Особенно это относится к новым категориям, вводимым в научный и практический оборот, каковым является антикоррупционная политика. В то же время мы должны иметь в виду, что в зависимости от разных критериев по-разному и классифицируются составные части антикоррупционной политики.

Поэтому разобьем элементы антикоррупционной политики по нескольким критериям.

ДЛИТЕЛЬНОСТЬ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР

По данному критерию антикоррупционная политика разбивается на разовые и постоянные меры.

Разовые меры могут осуществляться в различных сегментах государственной и общественной жизни. Они рождаются в зависимости от конкретного состояния политической системы данного государства, масштабов коррупции, состояния законодательства, уровня эффективности полицейской и иной юрисдикционной деятельности и т.д. Другими словами, разовые меры всегда индивидуальны по отношению к конкретной стране. В то же время понятно, что изучение их эффективности влияет и на определение постоянных мер, и на поиск новых (последующих) разовых мер, и на обогащение опыта антикоррупционной политики в других странах.

К разовым мерам в современной России можно отнести, например², такие, как: законодательное приведение допустимого размера избирательных фондов в соответствие с реальными затратами на избирательные кампании; принятие закона о лоббировании в целях создания прозрачной системы отстаивания интересов в законодательных органах; введение кодифицированной системы процедур подготовки и принятия административных решений, иной административной деятельности, связанной с отношениями госслужащих с физическими и юридическими лицами (Административный кодекс); завершение перевода обслуживания всех счетов федерального бюджета в казначейство; ликвидация института «уполномоченных банков».

Таким образом, конкретная разовая мера исчезает из состава антикоррупционной политики после того, как она реализована. Сам же

² В полном виде эти и другие меры разного характера можно увидеть в Приложении № 1 («Основные направления антикоррупционной политики России», разработанные в 2000 году общественной организацией Национальный антикоррупционный комитет).

факт реализации разовых мер определяется по ясным формальным основаниям (в частности, принятие соответствующего нормативного акта или завершение организационного переустройства). Другое дело, если после принятия, например, какого-то закона в качестве разовой меры ситуация в данном сегменте коррупции не меняется. В этом случае антикоррупционная политика предполагает, естественно, анализ причин неэффективности и на этой основе – либо коррекцию соответствующей меры, либо отказ от нее и поиск другой.

Постоянные меры включают в себя:

- a) разработку на определенный период самой антикоррупционной программы, т.е. документа, содержащего основные направления политики на данный период;
- b) разработку на определенный период планов по противодействию коррупции, т.е. документов, конкретизирующих и структурирующих антикоррупционную программу;
- c) контроль за реализацией антикоррупционной программы и планов с внесением в них необходимых корректив и оценка степени их реализованности;
- d) деятельность специализированного антикоррупционного органа по противодействию коррупции (если таковой создан);
- e) деятельность правоохранительных органов по выявлению, пресечению и расследованию фактов коррупции;
- f) судебную практику в части применения ответственности за коррупционные деяния;
- g) деятельность контролирующих инстанций (контрольно-ревизионных, парламентские расследования и др.);
- h) мониторинг состояния коррупции (в территориальном, отраслевом и функциональном разрезах), в том числе

посредством статистических, социологических и иных методов;

- i) мониторинг системы институтов власти с точки зрения их эффективности в противодействии коррупции;
- j) антикоррупционное просвещение и воспитание.

Постоянные меры, как нетрудно понять, являются мерами универсальными для разных государств, т.е. не зависят от масштабов коррупции, политического и экономического устройства.

СТАДИИ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. По этому критерию антикоррупционную политику можно разбить на следующие группы:

- a) разработка антикоррупционных программ,
- b) планирование антикоррупционных мероприятий;
- c) прогнозирование и анализ состояния коррупции и тенденций в ее развитии;
- d) разработка специальных антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов;
- e) экспертиза законопроектов и проектов подзаконных актов;
- f) мониторинг реализации антикоррупционной политики и состояния коррупции;
- g) отчетность государственных органов в целях оценки эффективности их антикоррупционной деятельности.

НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Классификация, построенная по данному критерию, является стержневой, поскольку позволяет оценить, насколько адекватно государство понимает, что именно необходимо менять в своем устройстве и функционировании для уменьшения масштабов коррупции. Основными направлениями антикоррупционной политики являются:

- a) коррекция законодательства³;
- b) более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;
- c) упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти;
- d) изменение принципов государственной (прежде всего, публичной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- e) создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- f) укрепление судебной власти;
- g) совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности (деятельности спецслужб);
- h) координация антикоррупционной политики.

Направления антикоррупционной политики должны дополняться и корректироваться с учетом постоянного мониторинга коррупции по разным срезам – отраслевому, региональному, функциональному (см. Главу 2), а также по мере получения новых знаний о природе коррупции в результате ее глубинных исследований, в частности, после более тщательного изучения причин коррупции; «участков» государственного и общественного организма, наиболее пораженных коррупцией; мотивации коррупционного поведения.

Перед рассмотрением отдельных направлений антикоррупционной политики заметим, что не только раздел «Коррекция законодательства», но также и большинство других направлений связаны с изменениями законодательства или принятием новых законов и подзаконных актов. Другими словами, число основных направлений можно было бы существенно уменьшить. Но тогда было бы трудно увидеть их целевое предназначение. Поэтому рамки (содержание) такого направления, как

³ Под законодательством в данном случае мы понимаем не только собственно законы, но и нормативные подзаконные акты (акты президента, правительства, ведомственные акты).

коррекция законодательства, мы ограничились лишь направленностью, главным образом, на минимизацию затруднений при реализации гражданами⁴ своих прав, а также минимизацию чиновничьего усмотрения.

§ 6.3. Основные направления антикоррупционной политики

КОРРЕКЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

К сожалению, во многих исследованиях, посвященных борьбе с коррупцией, из поля зрения почти полностью исчезает проблема несовершенства законодательства как фактора, способствующего расцвету коррупции, а, следовательно, и как явления, которое необходимо учитывать в стратегии противодействия ей. Мы сказали «почти полностью» с целью отдать должное некоторым авторам как в нашей стране, так и за рубежом, которые признали данную проблему. Так, например, в работе «Предотвращение и борьба с коррупцией» криминолога Д.Шнайдера отмечается, что «коррупция может возникать как из-за пробелов в законодательстве, так и вследствие усложненных и трудно применимых на практике норм права»⁵.

Смысл коррекции законодательства применительно к антикоррупционной политике состоит в том, чтобы свести к минимуму легальные условия, способствующие коррупционным проявлениям или облегчающие их. Рассмотрим основные недостатки законодательства, составляющие коррупциогенный фактор.

1. Для исполнения нормы права ее *адресат вынужден затратить слишком много ресурсов*, что вызывает у него желание «откупиться» от исполнения данной нормы. В эту категорию входят нормы материального права, которые требуют от субъекта слишком многих

⁴ Под термином «граждане» здесь понимаются не только граждане РФ, но и иностранцы и лица без гражданства, а также не только физические, но и юридические лица.

⁵ *Schneider Dieter. Verhütung und Bekämpfung von Korruption // Die öffentliche Verwaltung, Juli 1997, Heft 14. S.583.*

затрат (материальных, временных, физических и т.п.), а также нормы процессуального права, которые допускают наложение дополнительных потерь в процессе привлечения к ответственности. В качестве коррупциогенного фактора можно назвать и «пересечение» контрольных полномочий правоприменительных органов (в частности, количество проверок, проводимых разными государственными органами, резко увеличивает потери для экономического агента, и, тем самым, облегчает коррумпированному чиновнику возможность вступить в «договорные отношения»⁶).

2. Нормы права дают должностному лицу *слишком большую возможность выбора между различными вариантами поведения по своему усмотрению*. Такая возможность именуется «дискреционными полномочиями». Разумеется, в государственной деятельности всегда будут существовать такого рода полномочия. Поэтому задача антикоррупционной политики в данном сегменте гораздо сложнее, чем если бы шла речь о полной ликвидации свободного усмотрения. Задача состоит, во-первых, в минимизации таких возможностей, а, во-вторых, в компенсировании их жесткими процессуальными нормами и эффективностью института обжалования – как административного, так и судебного.

3. Нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым *полностью действовать по своему усмотрению*. Обычно такие нормы появляются как ошибки в нормотворческом процессе, вследствие чего образуются широкие пробелы в законодательстве. Заметим, что в развитой правовой системе такие ошибки нивелируются тем, что государственный служащий хорошо осознает: известный принцип правового государства «все, что не запрещено, то дозволено» распространяется только на тех субъектов права, кто не имеет полномочий (граждан, юридических лиц в

⁶ В теории коррупции понятие «договорные отношения» служат своеобразным эвфемизмом понятия «коррупционные отношения».

гражданском обороте), т.е. тех, кто сам решает, реализовывать или нет данное субъективное право, но не действует в отношении государственных и муниципальных должностных лиц, обладающих властными полномочиями.

Властные полномочия составляют ядро компетенции, за пределы которой чиновники не вправе выходить. Поэтому отсутствие в законодательстве каких-то регулятивных или запретительных норм в отношении чиновника в правовом государстве не порождает для последнего дилемму – действовать или не действовать по своему усмотрению (разумеется, за исключением случаев крайней необходимости⁷). В тех же странах, где принципы правового государства еще не утвердились и не стали стереотипами правового сознания, отсутствие норм поведения чиновников может спровоцировать последних на использование законодательных пробелов в коррупционных целях.

4. Законы нередко наделяют органы исполнительной власти (правительство и ведомства), а также должностных лиц *правом принимать подзаконные нормативные акты либо молчаливо предполагают такое право*. Речь идет соответственно либо об отсылочных нормах в законах (например, «порядок реализации такого-то права определяется Правительством»), либо о слишком общем законодательном регулировании какого-либо общественного отношения, что нередко делает невозможным реализацию гражданами своих прав без ведомственной конкретизации порядка такой реализации. Тем самым облегчается возможность частных случаев «захвата государства» (state capture). Вообще, «захват государства» представляет

⁷ Данное понятие известно уголовному праву. Так, ч.1 ст.39 Уголовного кодекса РФ гласит: «Не является преступлением причинение вреда охраняемым уголовным законом интересам в состоянии крайней необходимости, то есть для устранения опасности, непосредственно угрожающей личности и правам данного лица или иных лиц, охраняемым законом интересам общества или государства, если эта опасность не могла быть устранена иными средствами и при этом не было допущено превышения пределов крайней необходимости».

собой «покупку процесса нормотворчества» заинтересованными лицами в личных или в узкогрупповых интересах.

Если суммировать сказанное, коррекция законодательства предполагает такое совершенствование процесса законотворчества, а, возможно, и коренную его перестройку, чтобы продукт этого процесса (закон) был максимально готов и пригоден для легального использования. В этих целях необходимо добиться, чтобы «на выходе» были соблюдены следующие условия.

1. Реализация субъективных прав, исполнение обязанностей гражданами, соблюдение ими запретов должны быть максимально облегчены. «Облегчение» в данном случае, разумеется, предполагает не отношение граждан к той или иной норме вообще (в частности, далеко не все с радостью относятся к всеобщей воинской обязанности, но это – уже проблема иного свойства), а «разумную достаточность» как самих правовых условий или ограничений, необходимых для реализации данной нормы, так и порядка соблюдения этих условий и ограничений.

2. Решения и действия чиновников при взаимоотношениях с гражданами по поводу реализации их прав и исполнения обязанностей, а также по поводу применения мер ответственности за нарушение норм права должны быть максимально стандартизированы.

Это означает, во-первых, ликвидацию или сведение к минимуму возможностей для усмотрения должностного лица. Например, в сфере дорожных нарушений, в соответствии с Кодексом РФ об административных правонарушениях, слишком дифференцированы виды правонарушений и при этом из 56 составов правонарушений только по 5 существуют твердые наказания. По другим же предусмотрены либо разные размеры, т.н. «вилки» штрафа («от» и «до»), либо даже разные наказания (или штраф, или лишение права управлять автомобилем). Тем самым у работников дорожно-патрульной службы существуют весьма широкие основания для усмотрения, оборачивающиеся зачастую возможностью поборов с водителей.

Во-вторых, стандартизация решений и действий чиновников при взаимоотношениях с гражданами означает процедурное упорядочивание таких отношений.

В-третьих, эта стандартизация предполагает довольно простой, ясный и доступный механизм судебного обжалования решений и действий должностных лиц.

3. Законы при регулировании общественных отношений должны быть максимально конкретизированы и лишены как пробелов, так и отсылочных норм. В этих целях требуется не только пересмотреть и законодательно формализовать правила юридической техники, но и изменить процедуру представления законопроектов на рассмотрение законодательным органом.

ОГРАНИЧЕНИЕ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КОРРУПЦИИ

Политическая коррупция является разновидностью «верхушечной коррупции», причем разновидностью наиболее опасной, поскольку такая коррупция имеет следствием принятие основных правовых правил, устанавливаемых в законах, подзаконных нормативных и индивидуальных актах.

Если низовая (бытовая и деловая) коррупция, разлагая государственный аппарат и общество, все же главным следствием имеет установление нелегального налога на граждан, повышение цены за предоставление публичных услуг, то верхушечная, прежде всего политическая, коррупция способна даже менять приоритеты общественного развития, исказить подлинные интересы страны и, в конечном счете, тормозит развитие государства, дестабилизирует социальную ситуацию.

Политическая коррупция существует практически во всех странах. Другое дело, что где-то ее питают институциональные причины (несовершенство самого государственного механизма), а где-то сугубо функциональные. Для сегодняшней России характерны именно

институциональные пороки. Поэтому на их ликвидацию, в первую очередь, должна быть направлена антикоррупционная политика. Мы подчеркиваем эту особенность потому, что названные ниже компоненты данного направления антикоррупционной политики довольно специфичны и пригодны в большей степени для переходных государств. Однако и в странах с развитой демократией также необходим постоянный анализ принципов и порядка формирования и функционирования властных институтов. С учетом сказанного разобьем данное общее направление антикоррупционной политики на следующие блоки.

1. *Совершенствование избирательного законодательства.* Опыт показывает, что именно на стадии формирования выборных органов власти (как представительных, так и иных, например, губернаторов, президента) возможно образование коррупционных связей. Это может происходить как путем «делегирования» во власть представителей криминалитета, так и подкупа отдельных кандидатов и даже руководства партий, баллотирующихся на выборах.

Отсюда вытекают такие меры, как:

- приведение допустимого размера избирательных фондов в соответствие с реальными затратами на избирательные кампании;
- разрешение заблаговременно формировать избирательные фонды для сбора взносов, а не в период избирательных кампаний;
- ужесточение контроля за соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний и мер ответственности за нарушения;
- ужесточение государственного и общественного контроля за выборными процедурами;
- повышение роли средств массовой информации в независимом освещении избирательных кампаний и

контроле за соблюдением избирательного законодательства на всех ее этапах;

- повышение роли и укрепление гарантий независимости избирательных комиссий при одновременном обеспечении их прозрачности для общественного контроля.

2. Практика функционирования демократических институтов во многих странах показала, что в деятельности представительных органов всегда присутствует такое явление, как *лоббизм*. И хотя некоторые страны (прежде всего, в Европе) до сих пор отказываются признать его в качестве легального механизма, лоббизм все равно присутствует. Поэтому некоторые государства, особенно в основе которых лежит англосаксонская модель права (США, Великобритания), решили просто упорядочить лоббистскую деятельность.

Есть явления, которые целесообразнее не загонять в подполье, а попытаться минимизировать их негативные последствия. Поэтому целесообразнее ввести четкий механизм лоббистской деятельности и даже шире – прозрачный механизм отстаивания интересов в законодательных органах. Такой механизм предполагает не только принятие закона о лоббизме (или лоббистской деятельности), но и законодательное упорядочивание всех парламентских процедур, в частности, для обеспечения прозрачности результатов голосований в законодательных органах.

3. И первый, и второй блоки в рамках данного направления, а также иные меры во многом, если не всецело, зависят от того, как в данном государстве устроена *система сдержек и противовесов*. От этой системы зависит главное – подконтрольна ли совокупная государственная власть обществу, ответственна ли она перед ним, является ли прозрачным и обоснованным процесс принятия основополагающих государственных решений, в т.ч. кадровых.

Эта проблема актуальна для любой страны, даже той, где, казалось бы, существуют давние демократические традиции и устоялась определенная конструкция публичной власти. Дело в том, что рано или поздно меняются как внешние, так и внутренние условия, и это требует осмысления эффективности принятой модели и, возможно, ее пересмотра. Тем более анализ эффективности и степени оптимальности конституционных конструкций необходим для посттоталитарных стран с еще слабыми традициями публичной политической жизни.

Так, в России установилась конституционная модель, предопределяющая слабость представительных (законодательных) органов, отсутствие четкого политического лица исполнительной власти и главы государства. Все это создает питательную почву для политической коррупции. Отсюда естественным шагом в антикоррупционной политике является пересмотр действующей модели организации государственной власти. К мерам по этому направлению можно отнести, как минимум, следующие:

- повышение роли парламента (например, введение института парламентских расследований; более активное участие представительного органа в формировании исполнительной власти и более эффективный механизм парламентской ответственности Правительства);
- изменение сути президентских полномочий (в частности, концентрация их на охране базовых конституционных ценностей при одновременной передаче функций текущего управления вместе с политической ответственностью в руки Правительства и соответствующей политической силы, отвечающей за правительственный курс).

В связи с предложенной конкретизацией такого направления антикоррупционной политики, как ограничение политической коррупции, правомерно поставить вопрос: а не тождественны ли

антикоррупционные меры мерам, направленным на общее совершенствование демократических институтов? Во многом тождественны. Но дело в том, что, когда общество задумывается над совершенствованием своей политической системы, одним из мотивов такой реформы неизбежно является и снижение уровня коррупции. Поэтому конечно, не только названные, но и многие другие антикоррупционные меры служат одновременно и повышению уровня демократизма в обществе, уровню эффективности управления, ликвидации застойных явлений в общественном развитии. И наоборот, стремясь демократизировать публичную жизнь, повысить эффективность управления и т.п., мы получим и антикоррупционный эффект. Так что в конечном счете неважно, какими именно мотивами продиктованы те или иные изменения. Однако такие меры имеют больше шансов быть поддержаны обществом, если они диктуются необходимостью снижения уровня коррупции (и соответственно становятся частью антикоррупционной политики), а не только мотивами «совершенствования баланса полномочий» или «большой подконтрольности власти», которые зачастую не воспринимаются обществом как действительно серьезные.

УПОРЯДОЧЕНИЕ СИСТЕМЫ, СТРУКТУРЫ И РЕВИЗИЯ ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Данное направление можно считать основной частью тех мер, которые обычно называются *административной реформой*. Разумеется, никакая реформа не может быть непрерывно длящейся. Как же в таком случае это направление включается в антикоррупционную политику?

Дело в том, что структурное и функциональное упорядочение органов исполнительной власти не обязательно должно описываться понятием «реформа». Речь идет лишь о постоянном общественном и государственном внимании к данному, очень важному сегменту, где чаще всего и находятся, так сказать, коррупционные ниши. Таким

образом, речь идет не обязательно о собственно упорядочении, но и о постоянном изучении исполнительной власти, чьи система, структура и функции не могут быть неизменными.

Для современной России более актуальным является уже не столько изучение исполнительной власти, сколько именно административная реформа, т.к. несмотря на возникновение принципиально иного, по сравнению с тоталитарным, общественного строя, фактически так и не было проведено комплексной перестройки системы государственного управления. И это служит одним из самых активных резервуаров коррупции.

Отсюда, названное направление антикоррупционной политики включает в себя:

- установление обоснованных критериев для определения *оптимальной структуры и численности органов исполнительной власти*. За изменениями структуры органов, их статуса и функций часто стоят корпоративные, а не общегосударственные интересы; создается психологическая неуверенность руководителей ведомств в собственном будущем; отсутствуют обоснованные критерии изменений структуры, что порождает возможность корыстного лоббирования со стороны тех или иных закулисных групп; бесконтрольно растет численность государственного аппарата;
- ликвидацию институциональных причин для *конфликта интересов* (в частности, создание такой системы и структуры органов исполнительной власти, чтобы в одном и том же органе не совмещались, например, функции определения правил, контроля и предоставления публичных услуг);
- декоммерциализацию государственной и муниципальной деятельности, в том числе путем делегирования ряда

публичных социальных и правовых услуг негосударственным структурам (например, этот процесс давно происходит в сфере нотариальной деятельности);

- обеспечение *информационной прозрачности* процесса принятия решений органами исполнительной власти, использования ими бюджетных средств, в том числе через доступ к финансовым документам государственных органов со стороны негосударственных организаций и средств массовой информации (определение перечня документов, подлежащих обязательному обнародованию, и проч.);
- введение механизмов *общественного влияния* на деятельность ведомств (независимая экспертиза общественно значимых проектов решений, информирование, обратная связь и др.).

ИЗМЕНЕНИЕ ПРИНЦИПОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И КОНТРОЛЬ ЗА ИМУЩЕСТВЕННЫМ ПОЛОЖЕНИЕМ ПРЕДСТАВИТЕЛЕЙ ВЛАСТИ

Это направление традиционно является частью административных реформ, а в некоторых странах иногда (США в 90-х годах – «реформа Гора») целиком охватывает содержание последней. Для противодействия коррупции это направление чрезвычайно важно, поскольку от того, насколько высок статус государственного служащего, уровень оплаты его труда, насколько прочны правовые и социальные гарантии для служащего, во многом зависит мотивация честного служения.

Данное направление можно разбить на следующие блоки (перечень, как и по другим направлениям, естественно, не исчерпывающий):

- четкое определение регулирования статуса, в т.ч. ограничений (прежде всего в отношении к

предпринимательской деятельности) для лиц, избираемых или назначаемых на высшие государственные должности (министры, депутаты, губернаторы и проч.);

- четкое определение статуса «политических назначенцев» (помощников, советников президента, премьера, министров и т.п.), в т.ч. условий принятия их на службу и увольнения с нее, социальных гарантий после отставки, которая обязательно происходит вместе с отставкой «патрона»;
- определение оснований и порядка управления от имени государства пакетами акций, входящих в состав государственной или муниципальной собственности, в акционерных обществах с наличием государственной или муниципальной собственности; ответственности за это государственных служащих;
- установление твердых и понятных социальных и материальных гарантий для каждой категории государственной службы, в том числе при отставке;
- введение ограничений для перехода на работу после увольнения с государственной службы в коммерческие организации, которые были прежде подконтрольны данному должностному лицу (государственному служащему) или были связаны с ним в соответствии с его компетенцией;
- необходимость ротации служащих, в чьи функции входят прямые контакты с населением и бизнесом;
- распространение ограничений, установленных для государственных служащих, на менеджеров государственных предприятий и предприятий с определенной долей государственного или муниципального участия;

- установление механизмов, гарантирующих прозрачность динамики имущественного положения лиц в период прохождения ими государственной службы. В том числе:
 - законодательно установленное обязательное декларирование доходов и имущества высшими должностными лицами, государственными, муниципальными служащими, депутатами и судьями;
 - установление мер ответственности (вплоть до отставки, лишения полномочий) за заведомый обман при декларировании доходов и имущества;
 - введение принципа информационной прозрачности в отношении декларируемых сведений при соблюдении неприкосновенности частной жизни.

СОЗДАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КОНТРОЛЯ ЗА РАСПРЕДЕЛЕНИЕМ И РАСХОДОВАНИЕМ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ

Вряд ли нужно доказывать важность данного направления антикоррупционной политики: именно соприкосновение с бюджетными средствами создает наиболее питательную почву для коррупционных возможностей. Оно (направление противодействия) – наиболее прагматичное, поскольку приближено к возможностям реальной коррупции. Причем коррупция в этом сегменте является и наиболее вредной, поскольку махинации с бюджетными средствами наносит очевидный ущерб прежде всего социальным функциям государства, а, следовательно больно бьет по наименее защищенной части граждан.

Для честных служащих наличие или отсутствие финансового контроля не является сколь-нибудь значимым фактором в их деятельности. Но общество в обозримой перспективе не может себе позволить презумпцию повсеместной честности. Поэтому издавна существует институт контроля за расходованием «казенных денег». Весь

вопрос – насколько эффективен этот контроль, насколько он всеохватен, а также насколько учитывает то обстоятельство, что и контролеры далеко не всегда могут оказаться людьми, застрахованными от соблазнов. Смысл антикоррупционной политики на этом направлении и состоит в поиске и применении все более эффективных форм и методов контроля.

Обрисуем основные блоки мер, составляющих данное направление антикоррупционной политики (опираясь, прежде всего на состояние дел в современной России). В число наиболее актуальных мер входят:

- установление максимально дифференцированной бюджетной классификации. Как известно, чем в более общей форме в законе о федеральном бюджете (и актах о бюджетах других уровней) закреплены расходные статьи, тем больше появляется возможностей для манипулирования бюджетными средствами;
- введение механизмов финансовой прозрачности при расходовании бюджетных средств государственными, муниципальными органами и учреждениями (принципы составления смет и их исполнения);
- введение системы специализированных мер ответственности в отношении должностных лиц за нарушения при использовании бюджетных средств, а также персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения вверенными им средствами и имуществом;
- обеспечение прозрачности государственных или муниципальных закупок и заказов, их конкурсный характер (там, где это невозможно, должны применяться жесткие спецификации и стандарты на продукцию и

- услуги) и прозрачность проведения конкурсов; аудит системы госзакупок;
- законодательное ужесточение требований к финансовой отчетности государственных, муниципальных предприятий (в том числе раскрытие информации на уровне не меньшем, чем для частных компаний, акции которых котируются на бирже);
 - расширение функций и полномочий антимонопольных органов;
 - придание Счетной палате статуса основного органа государственного финансового контроля за расходованием бюджетных средств с расширением ее властных полномочий;
 - ликвидация института внебюджетных фондов;
 - уменьшение объема наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности;
 - завершение перевода обслуживания всех счетов федерального бюджета в казначейство; ликвидация института «уполномоченных банков»; внедрение этого принципа по отношению к региональным и местным бюджетам.

УКРЕПЛЕНИЕ СУДЕБНОЙ ВЛАСТИ

Возможно, данное направление не является универсальным для любой антикоррупционной программы. В развитых странах не стоит (во всяком случае остро) вопрос об укреплении судебной власти. Но для переходных стран, в том числе России, это – один из приоритетов как общего развития по пути к правовому государству, так и в борьбе с коррупцией. Причем укрепление судебной власти подразумевает два равноценных вектора: снижение уровня коррупции в самой судебной

системе и правовую эффективность этой системы в борьбе с коррупцией «вовне».

Укрепление судебной власти предполагает разнообразные меры: и введение новых институтов в системе правосудия, и структурное переустройство судебной системы, и рычаги для изменения правосознания судейского корпуса, в том числе путем вливания в него людей с развитым правосознанием. Наиболее актуальные для современной российской действительности меры на этом направлении таковы:

- введение административной юстиции, т.е. создание доступной специализированной системы судебного обжалования административных решений, нарушающих как частные, так и публичные интересы, либо фактов непринятия необходимых решений государственными и муниципальными служащими. Причем должен быть радикально усовершенствован институт компенсаций за ущерб, а также за нанесение морального вреда потерпевшим от чиновничьего произвола либо чиновничьего бездействия;
- введение окружного принципа для расположения судебных органов. Это отнюдь не техническое нововведение, поскольку совпадение зоны судебной юрисдикции с административными границами (субъектов Федерации, районов, городов) неизбежно приводит к повышению возможностей незаконного влияния местных властей на суд и судей;
- изменение порядка формирования судейского корпуса и применения дисциплинарных взысканий к судьям при сохранении гарантий независимости суда (здесь мы не раскрываем, как именно должны измениться принципы и порядок формирования судейского корпуса, а равно

порядок его очищения или самоочищения. Ясно лишь, что сегодня эти принципы и порядок далеко не гарантируют от попадания в число судей людей с сомнительной репутацией и, главное, от быстрого их лишения судейского статуса. В то же время подчеркнем, что проблема эта крайне деликатная, поскольку желание гарантировать честность судейского корпуса часто приводит к созданию модели, ставящей судей в зависимость от иных ветвей власти);

- приоритетное финансирование судебной власти для обеспечения доступности судебной защиты всем гражданам и снижения уровня коррупции в судейском корпусе;
- обеспечение информационной открытости судебных решений, в том числе через Интернет.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ СИСТЕМЫ И ПОЛИЦЕЙСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ (ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СПЕЦСЛУЖБ)

Несмотря на то, что акцент в антикоррупционной политике делается на устранение или минимизацию условий, способствующих коррупции либо облегчающих коррупционную деятельность, это не снимает актуальности постоянного совершенствования методов *выявления и пресечения преступлений*, относящихся к коррупционным, а также деятельности по *сбору и анализу доказательств преступлений* в сфере коррупции с целью наказания виновных в суде (оперативно-розыскная деятельность, дознание, следствие, поддержание государственного обвинения в суде).

Данное направление целесообразно разбить на два больших блока.

Блок первый – создание условий для минимизации (в идеале – ликвидации) коррупции в самих правоохранительных органах и спецслужбах. В некоторых странах (в том числе России), где есть

основания считать о пораженности коррупцией многих полицейских структур и спецслужб, речь должна идти фактически о проведении комплексной полицейской реформы.

В этом блоке можно выделить следующие меры:

- проведение инвентаризации и ревизии системы правоохранительных органов и спецслужб для ликвидации необоснованного дублирования функций и полномочий;
- усиление специализации правоохранительных органов, что ведет к повышению профессионализма их работников;
- существенное повышение заработной платы работников правоохранительных органов при одновременной оптимизации их численности и усилении их ответственности, в том числе путем установления в качестве квалифицирующего признака совершение корыстного преступления сотрудником правоохранительного органа (спецслужбы).

Блок второй – совершенствование полицейской деятельности и деятельности спецслужб по противодействию коррупции.

Ко этому блоку можно отнести следующие меры:

- повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов и спецслужб, внедрение в их работу современных информационных технологий;
- более глубокое интегрирование национальных правоохранительных органов и спецслужб в международные антикриминальные организации, в частности:
 - унификация представлений о доказательственной базе в сфере коррупции (это необходимо, например,

- для аргументации при ходатайствах о выдаче подозреваемых и обвиняемых лиц);
- налаживание международного информационного обмена (в частности, о фирмах, практикующих подкуп и незаконное лоббирование);
 - заключение двусторонних и многосторонних международных соглашений о совместных оперативных мероприятиях;
 - заключение международных соглашений о взаимной правовой помощи, связанной с выдачей уголовно преследуемых лиц, опросом свидетелей, доступом к банковским счетам и наложением на них ареста;
- организация стажировок российских специалистов в странах, где были успешно реализованы программы борьбы с коррупцией;
 - подготовка и выпуск современной учебной литературы по борьбе с коррупцией для юридических вузов и факультетов.

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМЫ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ

Эта проблема приобрела в последнее время значительную актуальность и, как следствие, популярность. О конфликте интересов говорят эксперты в области государственного управления, она поднимается политиками и журналистами. Так же, как в свое время проблема коррупции, концепция конфликта интересов получает заслуженную известность.

В чем же сущность этой проблемы? Чтобы разобраться в концепции конфликта интересов, сначала предпримем небольшой экскурс в теорию, а потом обратимся к нескольким практическим примерам, иллюстрирующим проблему с разных сторон.

Традиционно, когда мы говорим о противоречиях между интересами, подразумеваются противоречия либо межличностного характера, либо такие противоречия, которые возникают между интересами индивида и группы индивидов. Однако конфликт интересов как устоявшийся научный термин означает более конкретный случай.

Концепция конфликта интересов была разработана для описания и анализа ситуаций, складывающихся в весьма специфических условиях. Речь идет об одном из элементов или характеристик принципал-агентской модели (см. Главу 1). Напомним: в рамках классической модели «принципал – агент» существует, как минимум, два субъекта отношений. Во-первых, это принципал, который может быть как индивидуальным, так и коллективным субъектом взаимоотношений. Он является непосредственным или же опосредованным собственником ресурсов, которые используются для достижения его целей. Во-вторых, это агент, которому принципал передает право управления ресурсами для реализации поставленных им, принципалом, задач в обмен на вознаграждение.

В простейшем случае, когда принципал обладает собственными ресурсами, модель принимает упрощенный вид и выглядит как отношения между нанимателем и наемным работником. Работник может быть более или менее прилежным, трудолюбивым и честным. Хозяин, в свою очередь, может быть более или менее строгим, справедливым и щедрым.

В более сложных случаях – таких, как государственное управление – принципалом является часть или все общество, располагающее определенными ресурсами. Для артикуляции и агрегации мнений по поводу того, как и на что следует использовать эти ресурсы, могут использоваться самые разнообразные процедуры, но основной принцип все равно остается: коллективный принципал передоверяет управление ресурсами для реализации своих интересов агенту.

Как раз на этом этапе во взаимоотношениях принципала и агента могут возникнуть трудности. Проблема заключается в том, что агент

всегда был и останется всего лишь человеком. А любому человеку свойственно иметь собственные потребности и интересы. Эти интересы очень редко полностью совпадают с интересами принципала. Чаще они совпадают лишь частично или не совпадают вообще. Вот тут и возникает конфликт интересов. Можно сказать, что интересы разных индивидов (принципала и агента), сходясь в одном – агенте – , порождают внутренний конфликт интересов.

Таким образом, на прикладном уровне концепция конфликта интересов описывает рассогласование интересов принципала и агента, а практическая ценность этой концепции заключается в анализе различных случаев конфликта и поисках потенциальных путей преодоления или нивелирования этого конфликта.

Теперь рассмотрим несколько наиболее стандартных ситуаций, связанных с конфликтом интересов. Первый, очень характерный и наиболее простой случай – это *совмещение агентом (чиновником) государственной службы и коммерческой деятельности*. Такая коммерческая деятельность может вестись в различных формах. В большинстве стран государственным служащим запрещено совмещать работу с коммерческой деятельностью, поэтому достаточно редко чиновник оказывается непосредственным собственником коммерческой организации. Чаще бывает, что родственники чиновника оказываются вовлеченными в бизнес непосредственно или через владение акциями или долями в капитале коммерческой организации.

В данной ситуации чиновник, обладая конфиденциальной («инсайдерской») информацией и дополнительными рычагами воздействия (знакомства, связи, взаимные услуги) может конвертировать их в неконкурентное преимущество. Кроме того, устанавливаемые с другими коммерческими организациями отношения могут служить ширмой для нелегального воздействия на решения, принимаемые госорганом, в котором работает чиновник. Проще говоря, коммерческая деятельность любого чиновника – это чрезвычайно коррупциогенная среда, способствующая искажению первоначальных

целей и задач работы отдельных чиновников и целых государственных органов. С точки зрения конфликта интересов, в данном случае чиновники (агенты) предают интересы общества, народа (коллективного принципала) в угоду собственным корыстным интересам.

Эту потенциальную проблему сформулировать достаточно легко. Если чиновник получает материальные стимулы только от принципала, то конфликт интересов будет минимален. Дело в том, что в такой ситуации чиновник будет максимально заинтересован в преуспевании своего работодателя – государства, от которого он и получает все свои средства к существованию. Единственным источником проблем здесь может быть идеологический конфликт, который остается за рамками нашего анализа.

В том же случае, когда источников материального стимулирования чиновника несколько – государство, частный бизнес, взятки и т.д. – возникает проблема предпочтения, и выбор чиновника в пользу того или иного источника финансирования становится неочевидным. Именно по этой причине в большинстве развитых стран законодательство о государственной службе оказывается довольно строгим. Именно из-за этой проблемы России столь необходима реформа государственной гражданской службы.

Как уже отмечалось, уже существуют испытанные инструменты преодоления такого рода проблемы. Одним из законодательно оформленных требований к российскому чиновнику является запрет на личное ведение коммерческой деятельности (правда, значительно сложнее избежать «семейственности» государственных служащих. Однозначно эффективных инструментов в этой сфере, пожалуй, просто не существует. Тем не менее, попытки преодолеть эту проблему должны предприниматься).

Теперь обратимся к анализу еще одной классической ситуации, одновременно способствующей возникновению конфликта интересов и являющейся его следствием. Предыдущий пример характеризовался распределением чиновником ренты от государственной службы между

различными людьми – родственниками, друзьями и проч. Однако существует еще один способ избежать контроля со стороны государства и общества за нецелевым использованием ресурсов: *распределение ренты во времени*.

Идея заключается в том, что чиновник, предоставляя неофициальные услуги, получают гарантии безбедного существования в будущем. Своеобразная «взятка в рассрочку». Существует несколько механизмов реализации таких нелегальных взаимоотношений между чиновником и бизнесом.

Первая модель может быть названа «*эффектом шлепанцев*» – чиновник оказывает услуги бизнесу на условиях дальнейшего трудоустройства на исключительных основаниях. На практике это очень часто встречается: после отставки или увольнения чиновник оказывается моментально трудоустроенным на хорошей должности в коммерческой компании, работающей в сфере, которой этот чиновник недавно управлял. Вторая модель является логическим продолжением первой и называется «*эффектом вращающихся дверей*». Чиновник мигрирует из бизнеса на государственную службу, обратно в бизнес, потом вновь на государственную работу и т.д.

Такую ротацию отследить достаточно просто. Но привлечь чиновника к ответственности на таком основании практически невозможно. Тем не менее предпринимаются попытки урегулировать и эту проблему. Так в проекте реформы российской государственной службы предусматривается запрет на занятие управляющих постов в коммерческих организациях, работающих в той же сфере, что и чиновник. Предполагается, что такой запрет будет действовать несколько лет после отставки или увольнения.

Таким образом, конфликт интересов в государственной службе может принимать самые различные формы. Незаконные интеракции могут быть закамуфлированы самыми разнообразными методами. Однако суть проблемы всегда остается той же: чиновник (агент) предаст интересы государства и общества (принципала), доверяющих ему

управление ресурсами, и использует эти ресурсы для удовлетворения собственных потребностей и интересов. Эта проблема очень тесно связана с коррупцией. Поэтому необходимо в рамках антикоррупционной политики уделять существенное внимание разрешению этого конфликта или минимизации его последствий.

КООРДИНАЦИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ

Как нетрудно понять, речь здесь идет уже не об одном из направлений антикоррупционной политики, а о методологии ее реализации и контроля за эффективностью. Разумеется антикоррупционная политика накладывает соответствующие обязанности на все государственные и муниципальные органы. Но для них антикоррупционная деятельность не является ведущей. В то же время, если понимать борьбу с коррупцией как полноценную и имманентную современному государству функцию, нужно признать, что необходим *публично-властный институт, на который может быть возложена ответственность за ее координацию (в каком-то смысле – за управление антикоррупционной политикой)*.

Разумеется, ни одна из функций государства не реализуется каким-то одним единственным государственным органом, тем более в системе, основанной на принципе разделения властей. Так, в России за функцию обороны страны отвечает не только Министерство обороны, но и, разумеется, Президент, Правительство, палаты Федерального Собрания. Однако только для Минобороны эта функция является основной. Поэтому, если нет органа, специализирующегося на функции противодействия коррупции, можно сделать вывод, что она не выделена в качестве одной из базовых, родовых задач государства.

Это не значит, что из-за отсутствия функциональной и институциональной обособленности борьба с коррупцией вообще не может вестись. Правоохранительные органы и спецслужбы занимаются выявлением коррупционных проявлений и привлечением

коррупционеров к ответственности. Время от времени появляются законы и подзаконные нормативные правовые акты, направленные на ликвидацию некоторых условий, способствующих коррупции. Однако и «репрессивная», и «предупредительная» антикоррупционная деятельность не позволяет достичь необходимой результативности. С системным явлением бороться несистемными методами бессмысленно и даже в определенном смысле опасно, ибо это рождает в обществе коррупционный фатализм.

В мире существуют две концепции специализированного антикоррупционного органа. Первая предполагает создание специализированного полицейского ведомства (или спецслужбы) по борьбе с коррупцией (такие органы были созданы, например, в Гонконге, Сингапуре, Индии), хотя и с некоторыми вкраплениями аналитической, мониторинговой антикоррупционной деятельности. Вторая концепция (пока менее популярная) предполагает создание именно координационного гражданского органа.

Для России наиболее целесообразно сегодня создание именно координирующего органа по антикоррупционной политике, а не нового правоохранительного органа.

Во-первых, *нецелесообразно совмещать сугубо полицейские функции с иными*. Во всяком случае это нецелесообразно на первых этапах существования такого органа. Об этом свидетельствует и опыт функционирования антикоррупционных органов в ряде азиатских стран, где сугубо полицейские задачи явно доминируют над предупредительными и контрольными, которые совмещены в перечне их задач. Это тем более актуально для России, где гораздо более живы традиции «полицейщины», нежели традиции анализа и предотвращения. Сейчас важно переломить распространенное в стране мнение о достаточности лишь «сильной руки» в борьбе с коррупцией. Необходимо готовить общество к тому, что коррупции можно противостоять только планомерной и системной деятельностью.

Поэтому, хотя и придется пережить период неизбежной критики в создании «еще одной бюрократической структуры», но по мере успехов антикоррупционного органа (при условии его политической поддержки) эта критика сменится общественным доверием.

Во-вторых, акцент на «полицейской» функции нового органа вызовет существенную оппозицию среди существующих правоохранительных органов и спецслужб. Это тем более опасно, что и без того, как говорилось выше, наша полицейская система нуждается в серьезном институциональном, функциональном и кадровом реформировании. Добавление в нее еще одного элемента лишь усугубит процессуальную и оперативную неразбериху.

В-третьих, статус правоохранительного органа предполагает право ведения этим органом оперативно-розыскной деятельности и предварительного следствия. Но это значит, что антикоррупционный орган в качестве полицейской структуры (или спецслужбы) *будет поднадзорен прокуратуре*. Целесообразнее, наоборот, поставить этот орган в определенном смысле *над* прокуратурой с тем, чтобы у него была возможность указывать на коррупционные проявления в самой ее деятельности.

Основные задачи координирующего антикоррупционного органа могут быть следующими (в свою очередь разобьем их на группы):

1) участие в разработке и осуществлении антикоррупционной политики:

- разработка либо организация разработки направлений, форм и методов государственной антикоррупционной политики;
- контроль и организация общественного контроля за реализацией государственной антикоррупционной политики;
- координация государственных органов и организаций по проведению государственной антикоррупционной политики;

- разработка либо организация разработки проектов антикоррупционных программ федерального значения и примерных региональных и муниципальных антикоррупционных программ;
- разработка либо организация разработки проектов законов, направленных на устранение условий, способствующих коррупции;
- организация антикоррупционной экспертизы и проведение антикоррупционной экспертизы принятых законов и подзаконных правовых актов;
- проведение антикоррупционной экспертизы материалов конкретных уголовных, гражданских дел и дел об административных правонарушениях, по которым принято судебное решение либо по которым прекращено производство соответствующим органом дознания или предварительного следствия и дача заключений о степени вероятности коррупционных проявлений в ходе рассмотрения этих дел;
- публичное вынесение оценки решений и действий лиц, занимающих государственные должности в системе федеральной государственной службы, с точки зрения этики государственной службы с целью выявления и пресечения коррупционных проявлений;
- контроль за динамикой имущественного положения лиц, занимающих государственные должности в системе федеральной государственной службы;
- организация мониторинга и проведение мониторинга коррупции в Российской Федерации;
- привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности;

- разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти и деятельность конкретных их представителей;

2) взаимодействие со структурами гражданского общества:

- привлечение институтов гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в государственном управлении;
- создание общественного наблюдательного совета при антикоррупционном органе;
- поддержка общественных объединений, чья деятельность направлена на борьбу с коррупцией; помощь в организации антикоррупционного фронта;
- поддержка практики общественного мониторинга, осуществляемого авторитетными антикоррупционными общественными организациями, за выполнением политиками предвыборных обещаний в сфере борьбы с коррупцией;
- включение неправительственных организаций в процесс создания региональных, местных, ведомственных «островов неподкупности», а также в процесс контроля в них за динамикой коррупции;
- привлечение предпринимательских структур (через ассоциации малого и среднего бизнеса, отраслевые союзы предпринимателей и проч.) к участию в отдельных антикоррупционных программах и в антикоррупционной государственной политике;
- оказание поддержки усилиям журналистского сообщества по выработке и обеспечению соблюдения правил

профессиональной этики, внедрению стандартов журналистского расследования;

3) антикоррупционное просвещение и формирование антикоррупционного мировоззрения:

- разработка и осуществление антикоррупционных образовательно-просветительских программ и кампаний с целью преодоления пассивности общества в восприятии коррупции как угрозы национальной безопасности;
- формирование понимания коррупции как опасного социального явления, привычность которого не снижает степень его опасности. В этой связи необходимо постоянное распространение информации о реальных масштабах коррупции, об ущербе, который несет общество и государство в результате коррупции, о других ее негативных последствиях, о причинах, ее порождающих;
- разъяснение значения норм корпоративной этики (государственных служащих, бизнеса, СМИ, общественных организаций) как основы для обеспечения прозрачности профессиональной или общественной деятельности;
- разработка и популяризация стандартов деловой практики популяризация примеров успешных антикоррупционных программ в других странах и регионах;
- распространение кодексов делового поведения и создание ассоциаций по продвижению этики предпринимательства;
- обучение предпринимателей принципам взаимоотношений с представителями власти;
- выпуск справочников административных процедур для населения, задача которых – в доступной форме изложить правила осуществления различных административных процедур, применяемых в данном регионе или населенном пункте;

- широкое использование сети Интернет для информирования общественности о деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечения доступа к общественно значимой информации, вовлечения граждан в процесс обсуждения проектов решений, в осуществление контроля за их реализацией.

Несмотря на то, что данная концепция антикоррупционного органа не предусматривает наделение его правоохранными (полицейскими) функциями, это не значит, что речь идет о создании заведомо слабой, «маскарадной» структуры. В чем же залог эффективности антикоррупционного органа, его реального влияния?

Во-первых, в *публичности* самой его деятельности. После тщательного гражданского расследования (в форме публичных слушаний с обязательным присутствием должностных лиц и их обязанностью отвечать на вопросы) государственный антикоррупционный орган выносит свой вердикт. Разумеется, этот вердикт не будет иметь преюдициального характера, т.е. обязанности для правоохранительных органов и судов принять без проверки и доказательств факты, установленные данным органом. Но такого рода официальное мнение антикоррупционного органа уже не сможет быть проигнорировано иными государственными органами. Роль таких решений будет радикально повышаться по мере установления в стране реальной политической конкуренции, реальной политической ответственности, которые должны сменить нынешнюю непубличную конкуренцию аппаратных и околоаппаратных групп.

Антикоррупционный орган будет также выдавать предписания о ликвидации обнаруженных условий, способствующих коррупции в том или ином органе; делать представления о наложении на соответствующих должностных лиц дисциплинарных наказаний, вплоть до увольнения от должности; передавать материалы своих проверок правоохранительным органам для возбуждения уголовного дела.

Во-вторых, залог влияния состоит в определенной *подконтрольности* данному органу самих правоохранительных и судебных органов в смысле возможных коррупционных проявлений в них. В этих целях антикоррупционный орган должен быть наделен правом истребовать уголовные, гражданские дела, дела об административных правонарушениях, материалы оперативно-розыскных мероприятий, проводить по ним экспертизу и требовать возбуждения уголовного дела в отношении должностных лиц, подозреваемых в коррупционном проявлении в ходе дознания, предварительного следствия или судебного рассмотрения.

В-третьих, должна быть законодательно предусмотрена императивность для государственных органов *учитывать результаты антикоррупционной экспертизы* проектов правовых актов или актов, вступивших в законную силу.

В-четвертых, антикоррупционный орган должен обладать правом *наблюдать за проведением торгов, конкурсов, аукционов* и проч., проводимым по государственным заказам, государственным закупкам, продаже государственного имущества.

В-пятых, антикоррупционный орган должен стать центром, куда поступают и где *анализируются специальные декларации государственных служащих и высших должностных лиц, свидетельствующие о динамике их имущественного* положения, а также о соответствии реальных расходов и доходов.

Таким образом, антикоррупционный орган смог бы взять под свой контроль наиболее важные точки в деятельности государственного аппарата, где возможны коррупционные проявления, и при этом постоянно информировать общество о результатах своей деятельности. Такая парадигма сможет сделать этот орган *гораздо более опасным для коррупционеров*, чем даже правоохранительные органы, спецслужбы и суды.

Но на чем основан расчет, что новый государственный орган не примет «существующие правила игры», т.е. сам не станет еще одной бюрократической и коррупционной структурой, как и многие другие «торгующей» своими властными полномочиями? Гарантии от его коррумпируемости следующие:

- принцип формирования данного органа разными ветвями власти, причем без права отзыва члена, назначенного соответствующими государственными органами;
- относительно небольшой срок полномочий (3 года) плюс частая ротация, причем многоступенчатая, т.е. обновление органа частями;
- невозможность вновь занять должность члена антикоррупционного органа без трехлетнего перерыва;
- существенные материальные и социальные гарантии для членов антикоррупционного органа и сотрудников его аппарата.

Наконец, (и это, пожалуй, одно из главных отличительных свойств антикоррупционного органа) – не формальное, а реальное *взаимодействие с институтами гражданского общества*, специализирующимися на противодействии коррупции. Речь идет не о «дежурных» декларациях о сотрудничестве, а о функциональной невозможности антикоррупционному органу осуществлять свою деятельность без антикоррупционных общественных сил. Тем самым, с одной стороны, появляется гораздо больше возможностей для повышения эффективности антикоррупционной деятельности будущего органа. С другой стороны, создаются дополнительные гарантии подконтрольности самого антикоррупционного органа.

Разумеется, все это не может полностью исключить возможность появления в данном органе недобросовестных людей. Но такие гарантии все-таки минимизируют возможность его коррумпируемости.