

# КОРРУПЦИЯ И БОРЬБА С НЕЙ

Коррупция была и остается одной из глобальных проблем, стоящих перед мировым сообществом. Что касается России, то здесь коррупция поразила все слои общества, практически все сферы деятельности и институты, т.е. стала системной проблемой, без решения которой невозможно дальнейшее развитие страны.

Согласно данным Транспаренси Интернешнл (ТИ) Россия относится к числу наиболее коррумпированных стран мира: в 2000 г. Россия занимала 82—83 место из 99 исследованных стран (чем ниже место, тем более коррумпирована страна), в 2001 г. — делила 79—81 места из 91 страны и, наконец, по данным 2002 г. делит 71—76 места из 102 стран. Кроме этого, российские компании активнее всех в мире дают взятки в развивающихся странах, причем используют их «в огромных неприемлемых размерах».

По данным Фонда ИНДЕМ [Г. Сатаров. 2002, 35] ежегодные потери от коррупции в России составляют 35 млрд долларов и сопоставимы с величиной расходов бюджета, а годовые затраты всех граждан на взятки составляют 2,8 млрд долларов, что сопоставимо с фондом заработной платы всех российских бюджетников. Среди наиболее коррумпированных институтов называют органы государственной власти на федеральном и региональном уровнях, местную власть, правоохранительные органы, суды, ГИБДД, коммунальные службы, политические партии, СМИ. В социальной сфере, здравоохранении, образовании, при призыве в армию взятки стали обычным явлением для решения вопроса.

Сравнительные исследования ситуации в 40 российских регионах показали, что все они в весьма значительной степени поражены коррупцией.

Результаты выборов, особенно глав исполнительной власти субъектов федерации и крупных городов (губернаторов и мэров), заранее предрешены, и практически не зависят от воли избирателей (вспомним недавние выборы губернаторов Ростовской области, Красноярского края, выборы мэра Нижнего Новгорода).

Основными причинами коррупции в странах с экономикой переходного периода, к которым сегодня относится Россия, являются экономический упадок, политическая нестабильность, неразвитость и несовершенство законодательства, неэффективность институтов власти, слабость институтов гражданского общества, отсутствие прочных демократических традиций.

К этим причинам для России следует добавить, учитывая местную специфику, субъектный тип политической культуры у подавля-

ющего большинства населения России, слабость судебной системы, пренебрежение правом в угоду выгоде, безнаказанность при нарушении законодательства.

Для борьбы с коррупцией необходимы системные усилия, т.е. согласованные действия всех слоев общества, всех 3-х секторов: 1 — власти, 2 — бизнеса и 3 — общественных организаций (НКО). Так как коррупция — это международная проблема, то возможны и желательны также координация и согласование на международном уровне. Эти согласованные, скоординированные меры должны быть направлены, главным образом, на устранение причин и условий возникновения коррупции и, кроме этого, на смягчение ее последствий.

От органов власти требуется политическая воля бороться с коррупцией, законодательное обеспечение этой борьбы и неукоснительное исполнение принятых законодательных актов, кроме этого, требуется готовность властей для того, чтобы стать прозрачными перед обществом, допускать возможность общественного участия и взаимодействовать с НКО и бизнесом как с партнерами.

Главная задача для структур гражданского общества (НКО и предприниматели) заключается в осуществлении общественного участия в процессе подготовки, обсуждения, принятия и контроля исполнения властных решений.

Стратегии борьбы с коррупцией должны вырабатываться в широкой по охвату, долгосрочной и прагматически ориентированной перспективе:

принимать участие в этой борьбе должны все основные действующие лица и группы гражданского общества;

действия должны быть интегрированы в долгосрочные программы с четко обозначенными целями в части изменения законодательства и претворения этих изменений в жизнь;

результат должен ставиться выше политических деклараций, продиктованных сиюминутной конъюнктурой (например, визит делегации крупного потенциального донора или работодателя).

## 19.1. Понятие коррупции

Латинский термин «коррупция» (corruptio) происходит от греческого слова, означавшего «грязь» и имеет более десятка значений, среди которых: портить воду, расстраивать дела, растрчивать состояние, губить свободу, развращать молодежь, фальсифицировать результаты и др. Современное понимание коррупции сформировалось в XX в., однако, до настоящего времени ни в российском законодательстве, ни в международных правовых актах ей не дано однозначного определения.

В отсутствие официальных приведем здесь свои следующие определения.

Под **коррупцией** мы здесь будем понимать действие или бездействие одного лица, принимающего решение (ЛПР), в своих корыстных интересах или в корыстных интересах другого лица, связанное

с использованием публичных ресурсов. Данное определение включает в себя все более или менее часто используемые в литературе<sup>1</sup>. ЛПР может представлять из себя одно физическое лицо (чиновник), группу физических лиц (конкурсная комиссия), юридическое лицо (НКО или фонд, распределяющий гранты) и др. Публичный ресурс может выступать в виде бюджетных средств, выборных должностей, депутатских мандатов, грантов для НКО и др.

### Виды и формы коррупции

Различают две основные формы коррупции: низовую (мелкая, повседневная) и вершинную (крупная, элитарная). Наиболее распространена и наиболее опасна коррупция во властных структурах, коррупция связанная с использованием административного ресурса (политическая коррупция, которая может выступать и в форме низовой коррупции — взятка за регистрацию предприятия, и в форме вершинной — использование административного ресурса для получения «нужного» результата выборов). В этом случае, а именно на нем мы и сосредоточим основное внимание, можно сказать: **коррупция — это использование должностным лицом своего служебного положения в корыстных целях (своих, либо кого-то еще).**

Отметим, что наиболее опасна коррупция в бюджетном и избирательном процессах, и постоянно будем обращаться именно к этим процессам.

Выделяют следующие виды коррупционных деяний, которые в различных странах уголовно наказуемы [Г.А. Сатаров, М.И. Левин. Россия и коррупция: кто кого?]:

- злоупотребление властью или должностным положением, превышение власти или должностных полномочий, совершаемые для удовлетворения корыстных интересов;
- хищение имущества (независимо от формы) с использованием должностного положения;
- незаконное получение благ, льгот и преимуществ и использование их;
- взяточничество;
- неправомерное вмешательство с использованием должностного положения в деятельность органов, физических и юридических лиц с целью препятствования выполнения ими своих полномочий или домогательства принятия неправомерного решения;
- использование информации, полученной с использованием служебного положения в корыстных интересах, необоснован-

<sup>1</sup> См., например: следующие сборники и литературу: Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000. 224 с.; Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2000. 276 с.; С.В. Бондаренко. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002. 368 с.

ный отказ или несвоевременное, либо недостоверное предоставление такой информации;

- предоставление необоснованных преимуществ физическим или юридическим лицам путем подготовки и принятия нормативно-правовых актов или управленческих решений;
- протектирование из корыстных интересов в назначении на должность лица, которое по профессиональным качествам не имеет преимуществ перед другими кандидатами.

Дополнительно можно выделить коррупционные деяния, для которых нет соответствующих статей в уголовном праве:

- предоставление льгот для своей коррупционной группы с отвлечением на эти цели публичных ресурсов;
- использование должностными лицами и государственными служащими подставных лиц и родственников в коммерческих структурах;
- бюрократический рэкет, выражающийся в вымогательстве средств у коммерческих структур для их «переброски» в иные предпринимательские организации, политические партии;
- лоббирование при принятии нормативных актов в интересах заинтересованных лиц (групп);
- злоупотребления служебным положением (уголовно не наказуемые в процессе приватизации, сдачи в аренду, лицензировании или квотировании).

Дадим здесь также определения коррупционных деяний, очень часто используемые в литературе в последнее время:

- «захват государства» — инициативные попытки предпринимателей повлиять на решения органов власти разного уровня и разных ветвей;
- «захват бизнеса» — установление чиновниками неправового контроля над бизнесом;
- конфликт интересов — государственные должностные лица и/или их ближайшие родственники имеют финансовую заинтересованность в делах, решения по которым принимают эти должностные лица, либо в информации, которую они получают в ходе выполнения своих служебных обязанностей.

**Прозрачность** власти — это ее открытость, понятность и возможность влияния на нее. Открытость означает доступ (в первую очередь к информации о деятельности власти, о процедурах принятия и исполнения властных решений, к самим решениям; доступ в помещения, где находятся органы власти и др.). Понятность состоит в том, к чему есть доступ (процедуры, решения) и можно разобратся. Возможность влияния — возможность использования и изменения того, к чему есть доступ, и что стало понятным (властные процедуры, информация, решения).

**Общественное участие** — участие структур гражданского общества в подготовке, принятии и контроле исполнения властных решений. Для его осуществления необходим определенный уровень культуры участников: готовность властей (знания о возможностях

структур гражданского общества, о межсекторном взаимодействии и социальном партнерстве, добрая воля и / или приказ начальства); готовность структур гражданского общества (доверие к власти, сведения о социальном партнерстве, уровень проектной культуры). Существует множество форм общественного участия (более 25), для нас самыми важными будут следующие: общественная законодательная экспертиза (независимая экспертиза представителями общественности принятых и готовящихся нормативных актов, предложения по их изменению, принятию иных нормативных актов), общественные слушания (обсуждение представителями общественности актуальных проблем с приглашением представителей органов власти, чаще всего обсуждаются проекты законов).

Прозрачность власти — условие необходимое для общественного участия, но, к сожалению, недостаточное. Без прозрачности общественного участия не бывает, однако, наличие прозрачности гарантирует его наличия, необходимо еще, чтобы сами структуры гражданского общества были в нем заинтересованы, т.е. необходима мотивация. Известно, однако, что мотивация эта у структур гражданского общества крайне слабая. Причина такого поведения, как уже говорилось выше, заключается в слабости институтов гражданского общества, отсутствии демократических традиций и, главное, — субъектном типе политической культуры россиян, когда надеются не на себя, а на доброго правителя, когда отсутствует собственная инициатива и ответственность. Чтобы изменить ситуацию, необходимо изменить тип политической культуры, а это — процесс трудный и длительный, и заключается он в развитии структур гражданского общества, вовлечении граждан в деятельность общественных организаций, в том числе занимающихся антикоррупционной деятельностью и вопросами общественного участия.

## 19.2. Элементы теории коррупции

На рис. 1 приведена схема, описывающая взаимодействие основных элементов (ЛПР, публичный ресурс, правила распределения публичного ресурса, кандидаты на публичный ресурс, НКО) при возникновении коррупции и противодействии ей.

Для пояснения этой схемы воспользуемся статьей хабаровских специалистов Н.П. Полички и В.В. Шиханова.

«...Теория коррупции. Как показали исследования, в большинстве случаев злоупотребление служебным положением связано с реализацией права принятия решения в ситуации, когда имеется несколько вариантов (альтернатив) решения задачи. Например,

на одно вакантное место, один мандат депутата претендуют несколько человек;

на один государственный заказ, на право аренды одного природного объекта (участка лесного фонда, земли, недр, и т.д.) или какого-либо имущества претендуют несколько предприятий.

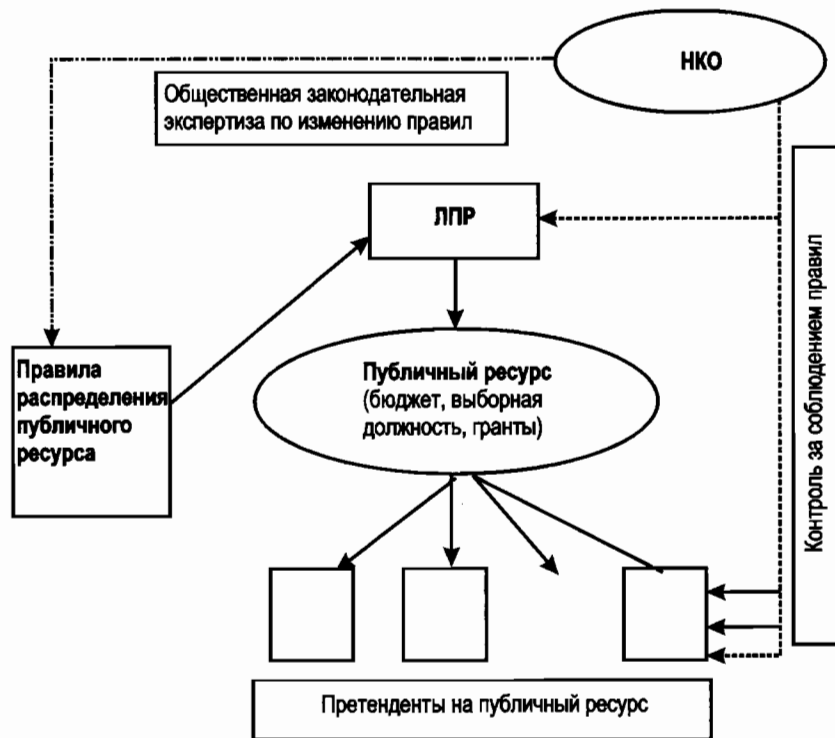


Рис. 1. Схема возникновения коррупции и участия НКО в процессе противодействия ей

Результатом деятельности ЛПР с данным множеством альтернатив является выбор наилучшей (оптимальной) альтернативы (одной или нескольких). Для решения данной задачи ЛПР должно иметь технологию решения этой оптимизационной задачи (задачи выбора наилучшего варианта), которая в обязательном порядке должна включать в себя:

- критерий оптимизации,
- способ оценки альтернатив по отношению к данному критерию,
- способ определения наиболее предпочтительной среди них.

Очевидно, что если речь идет о некоторой государственной задаче, то критерий оптимизации должен соответствовать государственному интересу (т.е., в том числе, к недопущению коррупции).

В каких же ситуациях при решении оптимизационных задач ЛПР может использовать свое служебное положение в личных корыстных целях? Как показали исследования, факты коррупции наблюдаются в случаях, когда

1. ЛПР имеет заданную технологию решения задачи, но нарушает ее;

2. ЛПР имеет некоторые законодательно установленные нормы, регламентирующие отдельные аспекты решения оптимизационной

задачи, однако они описаны весьма абстрактно, допускают различные толкования и не могут в целом составить эффективной технологии, а потому ЛПР имеет законное право сам разрабатывать отдельные шаги и даже целые процедуры, опираясь при этом на личный корыстный интерес;

3. ЛПР не имеет никакой заранее заданной и нормативно установленной технологии решения оптимизационной задачи. Более того, законом или другим правовым актом ЛПР делегированы полномочия по разработке данной технологии, что он и делает, опираясь при этом на личный корыстный интерес.

К вышесказанному добавим следующее. В случае использования бюджетных средств, во время выборов, иных примеров политической коррупции роль правил, технологий, по которым распределяется публичный ресурс, играют нормативные акты (далее будем говорить — законы). Первая возможность коррупции — это вульгарное нарушение законодательства, за которое полагается соответствующее наказание. Этот случай интересен правоохранительным органам, как правило, прямых нарушений законодательства ЛПР старается избегать, хотя во время выборов прямые нарушения законов имеют место сплошь и рядом, настолько, по-видимому, привлекается здесь публичный ресурс, либо ЛПР уверен в своей безнаказанности, что более вероятно.

Для нас наиболее интересны второй и третий случаи, когда формально нарушений законов нет, просто крайне несовершенны сами законодательные акты, которые противоречивы, неполны, неопределенны, отсутствуют нормы, регулирующие прозрачность процедур принятия решений ЛПР и возможность общественного участия, отсутствуют санкции за нарушение закона.

### 19.3. Примеры коррупции

Рассмотрим конкретные примеры коррупции.

#### 1. Коррупция может возникать и возникает из-за следующих недостатков законодательства и законодательного процесса:

— неоднородность и фрагментарность — нормы, регулирующие избирательный и бюджетный процессы разбросаны по федеральным и региональным законодательным актам, постановлениям правительства и, самое главное, по ведомственным инструкциям. Финансирование избирательных кампаний регулируется в основном инструкциями избирательных комиссий различного уровня, бюджетный процесс — инструкциями Минфина;

— противоречивость — нормы федеральных законов противоречат друг другу, нормы региональных законов также противоречат друг другу и федеральным законам, принятые новые законы не отменяют нормы старых, возникает страшная путаница, инструкции (а именно их в основном и исполняют должностные лица) противоречат и федеральному и региональному законодательству;

— неполнота и отсутствие санкций за нарушение и неисполнение законов — существуют пробелы в законодательстве, в результа-

те ЛПР руководствуется не законом, а своими соображениями (пример — формирование избирательных комиссий не всегда возможно по нормам законов Санкт-Петербурга, Хабаровского края), принятие одних законов (например, регулирующих процесс агитации через СМИ во время выборов) не сопровождается внесением изменений в другие (законы о СМИ, Гражданский и Уголовный кодексы);

— неопределенность — появление норм, допускающих неоднозначное толкование и дающих ЛПР право самому определять и толковать норму (пример — санкция за нарушение от 5 до 20 МРОТ, другой пример — ЛПР может (именно может, а не обязано) предпринять те или иные действия, еще пример из избирательного законодательства — санкция за «существенное» нарушение, причем, что относить к существенным нарушениям определяет ЛПР);

— замена прямых норм отсылочными, причем отсылка идет не на закон, обсуждаемый и принимаемый более или менее открыто и коллегиально, а на подзаконный акт исполнительной власти, который, скорее всего будет закрыт для обсуждения;

— недостатки технологического процесса выпуска уже принятых нормативных актов (как правило, распоряжений и приказов главы исполнительной власти региона): неидентичность принятого и опубликованного текстов, наличие 2-х и более нормативных актов под одним номером, пробелы в нумерации (примеры взяты из законодательства Санкт-Петербурга и Псковской области);

— наличие злого умысла у разработчиков и / или некомпетентность принимающих закон (детализация пунктов таможенной декларации позволяет, например, электронные платы декларировать как пластмассовые предметы с элементами металла, что резко снижает таможенную пошлину).

Эти обстоятельства напрямую приводят к коррупции. Отсутствие норм, разрешающих и регулирующих общественное участие, приводит к бесконтрольности, что в свою очередь ведет к коррупции среди чиновников.

## **2. Возможность возникновения и формы проявления коррупции в бюджетном процессе**

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

Исследования независимых экспертов в российских регионах (от Санкт-Петербурга до Южно-Сахалинска) показали, что везде бюджетный процесс непрозрачен. Опросы проводились среди экспертов и лидеров НКО. Во всех регионах прозрачность бюджетного процесса оценена от «слабой» до умеренной», а общественное участие в бюджетном процессе везде оценено как «слабое». Наиболее открыт бюджет (т.е. доступна информация о бюджете и бюджетном процессе) в Санкт-Петербурге, Карелии и Обнинске.

Второй причиной возникновения коррупции в бюджетном процессе является отсутствие конкурентности при исполнении расходных статей бюджета. Механизмы регионального и муниципального заказов, к сожалению, практически не работают (есть счастливые исключения в Мурманске, Ярославле, частично в пригороде Петербурга г. Пушкине).

Имеются и специфические возможности появления и формы проявления коррупции в бюджетном процессе (далее приведены результаты исследований по регионам Северо-Запада).

Законодательные органы субъектов федерации соглашаются с просьбой губернатора и принимают бюджет с нарушениями законодательства: сразу в целом (а не в 3-х чтениях), без постатейной разбивки (Республика Коми, Архангельская область). По сути не только граждане, но и депутаты не имеют информации о бюджете.

Резервные фонды депутатов. В Санкт-Петербурге каждый депутат имеет право единолично и бесконтрольно израсходовать по своему усмотрению около 800 000 \$ (более 1 500 000 \$ в 2002 г.) в год.

Резервный фонд администрации — решение о расходовании этого фонда принимает глава субъекта федерации.

Изменение тарифов на оплату жилищно-коммунальных услуг. Предприятия-монополисты повышают тарифы без предоставления какого-либо обоснования.

Погашение долга субъекта федерации. Какой-либо контроль за текущими операциями с государственными ценными бумагами отсутствует.

Финансирование федеральной судебной системы за счет бюджетов субъекта федерации. Проходит практически во всех субъектах и приводит к полной зависимости судей от исполнительной власти (в Санкт-Петербурге некоторые суды финансируются даже из муниципальных бюджетов).

## **19.4. Противодействие коррупции**

Как указывалось выше, коррупция стала системной проблемой, поразившей все слои общества, и для борьбы с ней необходимы системные усилия всех слоев общества (всех 3-х секторов: власти, бизнеса, НКО).

Выделяют 3 стратегии противодействия коррупции<sup>1</sup>:

<sup>1</sup> Теория системного противодействия коррупции, стратегии борьбы с ней изложены также в следующих работах отечественных авторов (см. также литературу в этих работах): Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. 192 с.; Головинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003; Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002. 368 с.; Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И. Сикоры. Киев: Визком, 2002. 132 с.; Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington: D.C., 2000.

Общественное осознание опасности коррупции и ее последствий (осознание);

Предупреждение и предотвращение коррупции (хорошее управление);

Верховенство закона и защита прав граждан (пресечение).

Логика такого разбиения предельно понятна: сначала необходимо понять, что коррупция — это плохо, и ей необходимо противодействовать, затем следует предупреждать коррупцию, устранять ее причины, а если коррупция все-таки имеет место, то необходимо пресекать ее проявления и защищать граждан от ее последствий.

Отметим, что возможна и другая логика. Так, К. Головщинский и С. Пархоменко также выделяют три стратегии: 1 — предупреждение (устранять причины коррупции); 2 — война (качать всех коррупционеров); 3 — пассивное противодействие (ничего делать не надо — рынок сам уменьшит уровень коррупции до приемлемых размеров). Хороший обзор мер по противодействию коррупции дан также в книге С.В. Бондаренко [Бондаренко С.В., 2002].

В рамках данных 3-х стратегий деятельность, причем согласованная деятельность всех 3-х секторов, осуществляется по следующим направлениям:

В рамках первой стратегии (осознание) — это:

1.1. Общий анализ ситуации и выработка антикоррупционной стратегии;

1.2. Антикоррупционное гражданское образование;

1.3. Построение антикоррупционных коалиций;

1.4. Свободный доступ к информации и независимые СМИ.

В рамках второй стратегии (предупреждение — хорошее управление) — это:

2.1. Прозрачная власть, прозрачные процедуры (в первую очередь в бюджетном и избирательном процессе);

2.2. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов;

2.3. Общественное участие в процессах предотвращения коррупции;

2.4. Уменьшение вмешательства государства в дела общества;

2.5. Кодексы этики для политиков, чиновников, предпринимателей;

2.6. Снижение административных барьеров для предпринимателей и внедрение конкурентности (система государственных и муниципальных заказов, грантов и другие конкурсные механизмы).

В рамках третьей стратегии (пресечение — верховенство закона) — это:

3.1. Сильная и независимая судебная власть;

3.2. Неукоснительное исполнение законов;

3.3. Законодательство, не допускающее возможность появления коррупции, и общественная экспертиза;

3.4. Правовая помощь и защита, внедрение института омбудсмена и других правовых институтов.

Работа органов власти и структур гражданского общества должна вестись в соответствии с этими стратегиями по двум главным направлениям:

1. Принимать такие законодательные акты, чтобы возможность возникновения коррупции при их исполнении была бы минимальной и неукоснительно исполнять их.

2. Создавать условия, как для противодействия коррупции, так и для возникновения общественного участия в данном процессе, развивать это участие и повышать его эффективность.

При этом оба направления тесно переплетаются, предполагают скоординированные действия всех трех секторов, главным является второй пункт, но для его реализации также необходимо вносить изменения в законодательство.

## 1. Законодательство

Здесь необходимы действия в трех направлениях.

1.1. Разработка и принятие нормативных актов, исполнение которых минимизирует возможность появления коррупции (стратегия верховенства закона). От властей требуется определенная квалификация как при разработке (в основном это касается исполнительной власти), так и принятии законов (это в первую очередь относится к депутатам). От НКО требуется проведение общественной законодательной экспертизы, что предполагает конструктивное взаимодействие с органами власти, для чего, в свою очередь, также необходима определенная квалификация (уровень проектной культуры).

1.2. Разработка и принятие нормативных актов, направленных на повышение прозрачности власти, введение механизмов конкурентности, создания условий для возникновения и развития общественного участия (стратегия предупреждения). Здесь, кроме законодательной экспертизы, НКО выступают в качестве разработчиков законов, что еще более предполагает наличие у них уровня проектной культуры при взаимодействии с властями.

1.3. Усовершенствование законодательного процесса (стратегия верховенства закона). В данном случае основная работа лежит на органах власти, в обязанность которым следует вменить проверку на идентичность принятого и готовящегося к публикации текстов, правильность нумерации законодательных актов и др. Что касается некомпетентности депутатов, принимающих, а иногда и разрабатывающих законы, то это прямая забота и обязанность организационных отделов представительных органов: повышать образование народных избранников.

## 2. Противодействие коррупции и общественное участие

Противодействие коррупции связано в первую очередь с проведением реформы государственной и муниципальной службы, системы правоохранительных органов, с упрощением административных процедур и уменьшением всякого рода вмешательства государства в бизнес (стратегия предупреждения) — это функция власти.



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

- Соппротивление властей: органы власти крайне неохотно предоставляют общественности информацию о своей деятельности о процедурах принятия властных решений, ревниво и недоброжелательно относятся к попыткам НКО контролировать их деятельность;
- недостаточная мотивация самих структур гражданского общества принимать участие в процессах предупреждения коррупции: отказы участвовать в общественных слушаниях, экспертизах, контрольных органах. Причина этому — неверие в свои силы и надежда на доброго правителя, т.е. преобладающий субъектный тип политической культуры россиян.

Для обеспечения эффективного общественного участия, необходимо решить эти проблемы. Первая из них решается более или менее просто (стратегия осознания): в законодательные акты вносятся изменения, предписывающие органам власти предоставлять информацию, и разрешающие участие и контроль со стороны структур гражданского общества. Представителям органов власти, кроме этого, предлагается пройти обучение в системе гражданского образования, где они получат сведения о НКО, о пользе прозрачной власти, социальном партнерстве и др. Была бы только политическая воля.

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

развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);

- развивать систему гражданского образования среди НКО, в школах и институтах, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания). Основными темами гражданского образования призваны стать: права человека, правовое образование, гражданское общество, власть, социальное партнерство, коррупция и ее предотвращение;
- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

### **Антикоррупционная деятельность органов власти**

В процессе борьбы с коррупцией власти принадлежит важнейшая роль. В программе национального антикоррупционного комитета (НАК) «Основные направления антикоррупционной политики России» деятельность органов власти должна параллельно осуществляться по четырем направлениям (материалы сайта [www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak\\_program.doc](http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak_program.doc)):

- законодательные меры;
- организационные, организационно-политические меры;
- взаимодействие со структурами гражданского общества;
- международное сотрудничество.

Рассмотрим каждое направление подробнее, при этом будем относить конкретные виды деятельности к одной из вышеприведенных антикоррупционных стратегий.

## **1. Законодательные меры**

1.1. Ограничение условий, благоприятствующих проникновению криминальных элементов в законодательную власть и их влиянию на принятие законов (*стратегия пресечения — верховенства закона*): предполагается внести изменения в избирательное законодательство, принять закон о лоббизме, внести изменения в законодательство о статусе депутатов и в регламенты Государственной думы и Совета Федерации.

1.2. Создание условий для обеспечения большей структурированности, прозрачности и подконтрольности органов исполнительной власти (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается законодательно обеспечить информационную прозрачность процесса принятия решений органов исполнительной власти, ввести механизмы общественного влияния на деятельность ведомств, принять закон о федеральных органах исполнительной власти.

1.3. Ограничение условий для произвольной деятельности органов и должностных лиц исполнительной власти (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внесение изменений в Административный кодекс, касающихся процедур подготовки и принятия административных решений; установление законодательных рамок для сужения сферы применения разрешительного принципа; ликвидация возможностей выбора должностным лицом одной из нескольких санкций, предусмотренных за одно и то же правонарушение; запрет непосредственного наложения мер административной ответственности контролирующими инстанциями (в частности ГИБДД, пожарными, санэпидстанцией и др.); ограничение издания подзаконных нормативных актов.

1.4. Изменение принципов государственной службы (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается четко определить порядок разрешения «конфликта интересов»; ввести механизмы, гарантирующие прозрачность динамики имущественного положения госслужащих; установить социальные гарантии для каждой категории госслужащих и др.

1.5. Создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внедрение максимально дифференцированной бюджетной классификации; принятие Закупочного кодекса и др.

1.6. Упорядочение системы «сдержек и противовесов» (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается ввести институт парламентских расследований и др.

1.7. Укрепление судебной власти. Обеспечение доступного и эффективного правосудия (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

1.8. Принятие закона об ответственности за легализацию преступных доходов (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

1.9. Законодательное регулирование контроля за динамикой имущественного положения депутатов и чиновников (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): внесение изменений в законодательство, обязывающих депутатов и чиновников декларировать свои доходы и имущество.

## **2. Организационные, организационно-политические меры**

2.1. Декоммерциализация государственной и муниципальной деятельности (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.2. Меры по упорядочению системы государственных финансов (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предлагается принимать реальные бюджеты; уменьшать оборот наличных денег, внедрять электронные средства расчетов; соблюдать принцип открытых конкурсов на госзаказы и закупки; разворачивать казначейскую систему исполнения бюджета.

2.3. Ликвидация отраслевых, межотраслевых департаментов аппарата правительства, которые дублируют функции, снижают прозрачность (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.4. Разграничение контролирующих государственных, муниципальных органов и органов предоставляющих услуги (*стратегия предупреждения — хорошее управление*).

2.5. Совершенствование правоохранительной системы (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предлагается ликвидировать дублирование функций и полномочий различных спецслужб; усилить специализацию правоохранительных органов; повысить зарплату их сотрудникам и др.

2.6. Создание постоянно действующего независимого общедепартаментального органа по предупреждению коррупции (*стратегия пресечения — верховенства закона*): предполагаемые функции данного органа — это координация и контроль за реализацией государственной политики; разработка проектов законов и экспертиза нормативных правовых актов для минимизации возможности коррупции.

2.7. Разработка ведомственных антикоррупционных программ с обязательным вынесением их на публичное обсуждение (*стратегия осознания*).

## **3. Взаимодействие со структурами гражданского общества**

3.1. Привлечение институтов гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции и обеспечении прозрачности в государственном управлении (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается создание общественного наблюдательного совета при общедепартаментальном органе; развитие диалога между властью, бизнесом и НКО по обсуждению антикоррупционной деятельности; поддержка практики общественного участия; включение НКО в процесс создания местных ведомственных «островов неподкупности» и др.

3.2. Популяризация примеров успешных антикоррупционных программ в других странах и регионах России (*стратегия осознания*).

3.3. Формирование антикоррупционного мировоззрения российских граждан (*стратегия осознания*): предполагается вести агитационную кампанию и кампанию по гражданскому образованию жителей; обеспечить максимальную гласность при проведении антикоррупционной политики.

3.4. Государственная поддержка в создании общероссийской сети НКО, вовлеченных в антикоррупционную деятельность (*стратегия осознания*).

3.5. Привлечение частного сектора (через ассоциации малого и среднего бизнеса, отраслевые союзы предпринимателей) к участию в отдельных антикоррупционных программах и в антикоррупционной государственной политике (*стратегия предупреждения — хорошее управление*): предполагается внедрение кодексов деловой этики и др.

3.6. Привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности (*стратегия осознания*).

3.7. Использование сети Интернет для информирования о деятельности органов власти, обеспечения доступа к информации, вовлечения граждан в процесс обсуждения проектов решений и контроля за их реализацией (*стратегия осознания*).

## **4. Международное сотрудничество**

4.1. Юридические меры: приближение к международным стандартам национального законодательства, регулирующего государственное присутствие в экономике (*стратегия предупреждения — хорошее управление*); присоединение к международным соглашениям о помощи при выдаче преступников (*стратегия пресечения — верховенства закона*); заключение соглашений об отказе от коррупции как от средства конкуренции (*стратегия осознания*); введение дискриминационных мер для бизнесменов из тех стран, законодательство которых не препятствует использованию взяток (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

4.2. Полицейские меры: международный информационный обмен (*стратегия осознания*); унификация представлений о доказательной базе в сфере коррупции (*стратегия пресечения — верховенства закона*); заключение соглашений о совместных оперативных мероприятиях, о взаимной правовой помощи и др. (*стратегия пресечения — верховенства закона*).

4.3. Партнерство (*стратегия осознания*): обучение кадров; помощь в разработке антикоррупционных программ; помощь в разработке и реализации антикоррупционных мер.

## **Антикоррупционная деятельность гражданского общества**

Как сказано выше, согласованная деятельность НКО и других структур гражданского общества в рамках антикоррупционных стратегий и направлений работ своей целью должна ставить предупреж-



ление коррупции (устранение ее причин). Применительно к гражданскому обществу эти причины формулируются как

- неразвитость институтов гражданского общества,
- слабость демократических традиций,
- преобладающий субъектный тип политической культуры.

Структуры гражданского общества, в первую очередь НКО, развиваются достаточно быстро, не менее быстро растет число проектов, которые они реализуют. Наступило время, когда от отдельных проектов, выполняемых отдельными НКО, следует переходить к согласованной скоординированной программе совместных действий НКО. При этом необходимо сформировать орган, который бы координировал действия НКО по реализации программы, например, сеть НКО и координационный совет такой сети. Необходимо также снабдить такой орган инструментом, с помощью которого стала бы возможна координация действий общественных организаций. В качестве такого инструмента естественно выступает информационный ресурс, в виде Интернет-сайта, с помощью которого и будет происходить обмен информацией, согласование интересов и координация деятельности.

Разобъем, в заключение, возможные направления деятельности НКО по 3 антикоррупционным стратегиям.

#### 1. Стратегия осознания.

— Анализ ситуации и выработка рекомендаций органам власти и структурам гражданского общества, касающихся антикоррупционной политики.

— Гражданское образование и создание новых институтов: центров гражданского образования, центров публичной политики.

— Построение антикоррупционных сетей и коалиций НКО.

— Контроль за доступом к информации.

— Поддержка независимых СМИ.

#### 2. Стратегия предупреждения.

— Давление на власть для обеспечения ее прозрачности (в первую очередь — прозрачный бюджет, прозрачный избирательный процесс, прозрачные процедуры).

— Общественное участие НКО в процессе подготовки, принятия и контроля исполнения властных решений.

— Внедрение кодексов корпоративной этики для НКО, бизнесменов и органов власти.

#### 3. Стратегия верховенства закона (пресечения).

— Общественная законодательная экспертиза и мониторинг законодательства.

— Правовая помощь и защита.

— Внедрение новых институтов: региональный омбудсман, юридические клиники.

## ЛИТЕРАТУРА

Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой / Под ред. И.В. Сикоры. Киев.: Визком, 2002.

Бондаренко С.В. Коррупцированные общества. Ростов-на-Дону: ОАО «Росиздат», 2002.

Гражданские инициативы и предотвращение коррупции / Под ред. А.Ю. Сунгурова. СПб.: Норма, 2000.

Жалинский А.Э., Поличка М.А., Поличка Н.П. Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002.

Коррупция и борьба с ней: роль гражданского общества / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2000.

Общественное участие в бюджетном процессе: опыт и технологии / Под ред. Т.И. Виноградовой. СПб.: Норма, 2002.

Основные направления антикоррупционной политики России / материалы сайта [www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak\\_program.doc](http://www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/nak_program.doc).

Предупреждение коррупции: что может общество / Под ред. М.Б. Горного. СПб.: Норма, 2003.

Сатаров Г.А. Диагностика российской коррупции. Социологический анализ. (Краткое резюме доклада). М.: Фонд ИНДЕМ, 2002.

Сатаров Г.А., Левин М.И. Россия и коррупция: кто кого? // Российская газета. 1998. 19 февраля.

Anticorruption in transition. A contribution to the policy debate. The World Bank. Washington: D.C., 2000.

## ОСНОВНЫЕ ПОНЯТИЯ

Коррупция, захват государства, захват бизнеса, конфликт интересов, прозрачность власти, общественное участие, противодействие коррупции, антикоррупционные стратегии.

## КОНТРОЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ

1. Что такое коррупция?
2. Назовите формы коррупции.
3. Назовите основные виды коррупционных деяний.
4. Дайте определение «захвату государства», «захвату бизнеса», «конфликту интересов».
5. Что такое прозрачность власти?
6. Что такое общественное участие?
7. Назовите основные элементы коррупционного процесса.
8. Какие недостатки законодательства могут приводить к коррупции?
9. Какие причины приводят к коррупции в бюджетном процессе?
10. Назовите 3 стратегии противодействия коррупции.
11. Назовите направления деятельности в рамках каждой из стратегий.
12. Расскажите об антикоррупционной деятельности органов власти.
13. Расскажите об антикоррупционной деятельности структур гражданского общества.