

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
«ПЕНЗЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Факультет
«Экономика и управление»

Кафедра
«Государственное управление и
социология региона»

Направление подготовки

38.04.04
Государственное и муниципальное
управление

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ
на тему

**«Специальная оценка условий труда как механизм
регулирования условий и охраны труда»**

Студент гр.153ЭГм1

Д.С. Илюшин

Руководитель
д.с.н., профессор

И.А. Юрасов

Нормоконтролер
к.с.н., доцент

И.А. Мурзина

Рецензент
Начальник Управления по
регулированию тарифов и
энергосбережению Пензенской области

Н.В. Клак

Работа допущена к защите (протокол заседания кафедры от _____ № _____)

Заведующий кафедрой _____ С.И. Неделько

Работа защищена с оценкой _____ (протокол заседания ГЭК от _____ № _____)

Секретарь ГЭК _____ И.А. Мурзина

ПЕНЗА 2018

Введение

Актуальность исследования обусловлена тем, что коррупция в современной России относится к числу наиболее острых проблем, в значительной степени препятствующих реализации социально-экономической и политической стратегии развития страны и мешающих ее эффективному развитию.

Несомненна явная взаимосвязь между коррупцией, взяточничеством и преступными структурами, потому что ни одна преступная структура не сможет существовать, не коррумпируя должностных лиц различного ранга для достижения своих целей. Сформировавшиеся преступные сообщества сделали ставку на подкуп должностных лиц разных уровней государственной власти, местного самоуправления, финансовых, контрольно-ревизионных органов, что значительно затрудняет выявление совершенных ими преступлений. Весьма точным является утверждение, что если обычная преступность наступает на общество, действуя против его институтов, в том числе государства, то организованная преступность в этом наступлении старается опираться на институты государства и общества, использовать их в своих целях. Массовый характер приобрели факты незаконного выделения, получения и использования льготных кредитов, перелива капиталов в теневую экономику и зарубежные банки, отмывания денег, полученных преступным путем. Эти действия неизбежно сопровождаются разного рода корыстными злоупотреблениями должностными полномочиями, значительными суммами взяток.

Хотелось бы отметить, что до сих пор не выработана государственная стратегия противодействия этому масштабному явлению, не принят ряд важнейших антикоррупционных законов и иных общественно значимых документов, а меры, которыми сегодня пытаются оказать на нее воздействие, оцениваются профессионалами в большей степени как имитация государственной активности, поскольку они изначально малоэффективны. Уголовные дела в отношении почти половины должностных лиц, привлеченных к уголовной ответственности за взяточничество, не доходят до

стадии судебного рассмотрения. В отдельных случаях страдает и качество судебных решений по этой категории дел.

Нельзя не согласиться с тем, что именно коррупционные отношения, с одной стороны, провоцируют дальнейшее распространение и усиление криминальной напряженности в стране, а с другой, ослабляют возможности государства и общества эффективно реагировать на этот процесс. Давно подтверждено, что криминальная коррупция подрывает устои государственной власти, деформирует общественное сознание, ложится тяжелым материальным бременем на россиян.

Коррупция стала серьезно угрожать верховенству закона, демократии и правам человека, подрывать доверие к власти, принципам государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствовать конкуренции, затруднять экономическое развитие и угрожать стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Главной целью современной антикоррупционной политики является не столько полное искоренение коррупции, что в принципе невозможно, сколько достижение ситуации, когда коррупционная практика станет социально неодобряемой и неприемлемой моделью поведения.

Поставленная задача не может быть успешно решена без систематического целенаправленного участия институтов гражданского общества. На сегодняшний день в Российской Федерации отсутствует законодательная основа для гражданского участия в противодействии коррупции, не сформированы конкретные механизмы взаимодействия государственных и негосударственных структур в этой области, не выработаны способы вовлечения институтов гражданского общества в противодействие коррупции и активизации их деятельности в этом направлении.

Вышеизложенные положения выступают весомыми аргументами, обуславливающими необходимость научного анализа социального содержания коррупции в российском социуме для выработки научно-обоснованной эффективной антикоррупционной политики.

Степень разработанности проблемы. Среди работ, затрагивающих проблемы, обозначенные в магистерской диссертации, можно выделить научные исследования, определившие методологическую основу диссертации. К ним относятся общеметодологические работы, отражающие социологические, политологические и правовые подходы к пониманию сущности коррупции.

Коррупция в рамках политологического подхода анализируется с нескольких точек зрения. С одной стороны, подчеркивается, что коррупция представляет серьезную угрозу основным принципам и ценностям гражданского общества, подрывает веру граждан в демократию, разрушает правление закона, нарушает права человека, препятствует социально-экономическому развитию государства (И.Н. Клюковская [35] и др.). С другой стороны, указывается, что заострение общественного внимания на вопросах предупреждения коррупции и борьбы с ней в области финансирования политических партий является необходимым условием адекватного функционирования демократических институтов (И.М. Клямкин, Л.М. Тимофеев [36] и др.).

Политические аспекты коррупции, в частности вопросы коррупциогенности политических процессов в Российской Федерации, затрагиваются в трудах В.Н. Лопатина [41], П.А. Кабанова [33], Г.А. Сатарова [53] и др.

С точки зрения правового подхода коррупция рассматривается как явление, выражающееся в умышленном использовании чиновниками, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях – для личного обогащения или в групповых интересах. Понятие и сущность коррупции как общественно-правового явления стали предметом изучения таких авторов как Я.И. Гишинский [25], Ю.В. Голик [26], П.А. Кабанов [33], И.Н. Клюковская [35], В.В. Лунеев [42], С.В. Максимов [46], Л.М. Тимофеев [36] и др.

Классическая социологическая традиция не рассматривает коррупцию как самостоятельную теоретическую проблему, однако анализ работ Э. Дюркгейма [29], Р. Мертона [49], М. Вебера [23], и др. позволяет выделить концепции и теории, имеющие непосредственное отношение к исследовательской проблематике. В работах указанных классиков социологии заложены методологические принципы изучения исследуемого феномена, несмотря на то, что термин «коррупция» ими не использовался.

Социологический подход к изучению коррупции в России начал складываться в 60-х годах XX века в рамках социологии социального контроля и девиантного поведения и окончательно сформировался лишь в 1990–2000 гг. В работах С.В. Алексеева [14], С.В. Бондаренко [21], Г.А. Сатарова [53] и др. коррупция в современном российском обществе рассматривается не просто как совокупность противоправных деяний, совершаемых должностными лицами, а как системное социальное явление.

В работах Г.А. Сатарова [53], А.И. Турчинова [60] и др. обобщаются результаты эмпирических исследований восприятия коррупции различными социальными группами российского общества, оценки этого явления массовым сознанием.

Изучению роли институтов гражданского общества в противодействии коррупции посвящены труды таких ученых, как М.Б. Горный [27], С.С. Купреев [39], Е.В. Охотский [52] и др.

Значительный вклад в эмпирическое изучение коррупции внесли социологические исследования, проводимые зарубежными и отечественными организациями, такими как Всероссийский центр изучения общественного мнения, Фонд «Общественное мнение», ЛЕВАДА-Центр, Центр «Трансперенси Интернешнл-Россия», проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики ГУ-ВШЭ и пр.

Необходимо отметить исследования, посвященные проблемам противодействия коррупции. Эту группу составляют политологические, социологические, философские и культурологические работы, в которых

проблемы противодействия коррупции рассматриваются с позиций различных социальных наук. Социально значимые вопросы организации антикоррупционной деятельности государства в современных российских условиях рассматривают Е.В. Охотский [52], Ю.В. Голик [26], В.В. Лунеев [42], Г.А. Сатаров [53], И.Н. Клюковская [35] и ряда других.

Анализ научной литературы позволяет сделать вывод, что исследование коррупции в настоящее время является предметом специального изучения в различных общественных науках. Особенно активно изучением проблем, связанных с коррупцией, до настоящего времени занимались правоведы и экономисты. Однако, исследований, в которых коррупция рассматривалась бы как социальное явление современного российского общества, несмотря на их несомненную теоретическую и практическую востребованность, явно недостаточно.

Необходимость эффективного противодействия коррупции настоятельно выдвигает на первый план теоретико-методологический анализ социальной сущности коррупции, ее причин и истоков, а также определение ключевых агентов антикоррупционной политики, к числу которых относятся институты гражданского общества, выработку рекомендаций по активизации гражданского участия в противодействии коррупции.

Цель исследования заключается в изучении социальных аспектов коррупции в современной России для выработки механизмов активизации гражданского общества как социального ресурса повышения эффективности государственной антикоррупционной политики.

Цель предопределила решение следующих взаимосвязанных задач.

Задачи исследования

- рассмотреть коррупцию и ее основные виды как социальное явление,
- проследить историю борьбы с коррупцией и провести анализ противодействие коррупции в системе государственной службы,
- определить основные направления повышения эффективности антикоррупционной политики.

Объект исследования – коррупция как социальный феномен.

Предметом исследования являются социальные факторы, тенденции развития коррупции в российском обществе и государственная политика противодействия коррупции.

Теоретико-методологическая основа исследования обусловлена сложностью такого социального явления, как коррупция. Комплексный характер исследования темы диссертации предопределил необходимость использования различных методологических приемов и подходов.

В процессе исследования социальной сущности и содержания коррупции как социального явления использовались системный, структурно-функциональный и сравнительно-исторический подходы. Важное место в работе занимает институциональный подход, который дает возможность рассмотреть коррупцию не только как отдельное, самостоятельное явление, но и как социальный институт, взаимодействующий с другими социальными системами и институтами.

Источниковую базу настоящей работы составили: нормативные правовые акты Российской Федерации: федеральные законы РФ от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», от 17.07.2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов», указы Президента РФ и постановления Правительства РФ, антикоррупционное законодательство субъектов Российской Федерации; основополагающие документы в сфере противодействия коррупции: Национальный план по противодействию коррупции, Национальная стратегия по противодействию коррупции, статистические данные, материалы научно-практических конференций, монографии, статьи и публикации в средствах массовой информации, другие документы и материалы, посвященные проблеме исследования.

Положения, выносимые на защиту.

1. В современном российском обществе коррупция из социального явления трансформируется в социальный институт. Об институционализации коррупции (то есть процессе преобразования социальных практик в регулярные, долговременные, устойчивые и упорядоченные) свидетельствуют следующие признаки:

- коррупция деформировано выполняет ряд социальных функций: сокращение административных барьеров, ускорение и упрощение принятия управленческих решений, консолидация отношений между социальными классами и группами, оптимизация экономики в условиях дефицита ресурсов и пр.;
- коррупция характеризуется наличием субъектов коррупционных взаимоотношений, распределением социальных ролей (взятокодатель, взятокополучатель, посредник);
- коррупция предполагает наличие специфических правил, норм, известных субъектам коррупционных отношений;
- коррупция соотносится со специфическими и устойчивыми формами вербальной и невербальной коммуникации, выражаемой в сленге и символике.

2. Коррупция является выражением реакции населения на нестабильную и неэффективную экономическую и социальную политику государства, попыткой корректировки ее наиболее явных дефектов. В результате социальной адаптации значительной части населения к кризисам и социальным проблемам, доминирующее значение в ценностной структуре массового сознания приобрели ценности потребительского общества и прагматические установки жизнеобеспечения, что, в свою очередь, повлияло на степень готовности российского социума к коррупционным отношениям. Таким образом, вовлечение в коррупционные отношения все большего числа граждан привело к возведению коррупции в ранг обычаев и традиций российского быта и восприятию данного явления массовым сознанием практически как нормы, как естественной формы социальных отношений.

3. Коррупция, являясь системной проблемой, требует и системных усилий в борьбе с ней, заключающихся в согласованных действиях трех секторов общества: власти, бизнеса и гражданского общества. Системообразующим основанием антикоррупционной политики в современных

условиях должно стать активное и постоянное противодействие коррупции, основанное на трех базовых стратегиях:

- стратегии-осознания, заключающейся в общем анализе ситуации и выработке антикоррупционной стратегии; антикоррупционном гражданском образовании; построение антикоррупционных коалиций; свободном доступе к информации и независимым СМИ; разработке и внедрении антикоррупционных образовательно-просветительских программ и кампаний;

- стратегии-предупреждения, суть которой лежит в области формирования транспарентности органов власти; активного привлечения институтов гражданского общества к деятельности по предотвращению коррупции; уменьшения вмешательства государства в дела общества; принятии кодексов этики для чиновников, предпринимателей; снижении административных барьеров;

- стратегии-пресечения, представляющей собой формирование сильной и независимой судебной власти; эффективную деятельность правоохранительных органов; неукоснительное исполнение закона; общественную экспертизу законодательства на коррупциогенность; доступность правовой помощи.

4. Важнейшим условием противодействия коррупции является формирование антикоррупционных коалиций организаций гражданского общества, под которыми следует понимать добровольное неформальное объединение некоммерческих организаций и сектора предпринимательства, их усилий и ресурсов, а также координацию деятельности в противодействии коррупции вместе с органами власти. Главная миссия таких коалиций – способствовать снижению уровня и возможностей для проявления коррупции посредством совместной разработки и выполнения комплекса антикоррупционных мер и программ.

Научная новизна результатов исследования

– Доказано, что в современном российском обществе коррупция из социального явления трансформировалась в социальный институт, характеризующийся рядом институциональных признаков.

- Выявлены основные детерминанты институционализации коррупции в трансформирующемся российском обществе. Доказано, что уровень коррумпированности социальных отношений определяется не каким-либо отдельным фактором, а целым комплексом факторов и причин. Это обусловлено тем, что уровень коррупции находится в тесной зависимости от уровня развития социума.
- Выявлены противоречия в общественном восприятии коррупции, которые привели к формированию двойного стандарта в морали и поведении людей в отношении этого социального феномена. Так, негативное отношение к коррупции в целом, не мешает достаточно большому числу граждан вступать в коррупционные сделки при решении своих проблем, а номинальное осуждение верхушечной коррупции в органах власти сопровождается снисходительным отношением к бытовой коррупции, которая фактически воспринимается обществом как негласная социальная норма, а не аномия. Указанные противоречия являются одной из детерминант устойчивого воспроизводства коррупционных взаимодействий.
- Доказано, что, несмотря на реализацию в течение последних лет в российском обществе комплекса антикоррупционных мер, коррупционная социальная практика остается, по-прежнему, широко распространенной, поэтому проблема коррупции продолжает занимать одно из ведущих мест среди важнейших государственных проблем. Обоснована необходимость привлечения к борьбе с коррупцией институтов гражданского общества и отдельных граждан.
- Доказана необходимость формирования антикоррупционной коалиции институтов гражданского общества как способа партнерского взаимодействия социума и государства в сфере противодействия коррупции.
- Разработаны основные технологии активизации антикоррупционного потенциала российского общества: формирование антикоррупционного общественного мнения, развитие антикоррупционного правосознания, организация общественного антикоррупционного контроля.

Теоретической и практической значимостью данного исследования является анализ состояния и степени коррумпированности общества, отображение различных взглядов на эту тему, их сравнительная характеристика. Исследование вносит существенный вклад в теоретическое изучение социальной сущности, детерминант и тенденций развития коррупции в современном российском обществе.

Методологические подходы, изложенные в работе, могут быть использованы в изучении различных механизмов взаимодействия всех субъектов антикоррупционной политики, направленных на активизацию участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции.

Содержащиеся в работе предложения и рекомендации могут использоваться в практической деятельности органов государственной власти, общественных объединений при разработке конкретных механизмов противодействия коррупции, подготовке руководящих документов по вопросам активизации антикоррупционного потенциала гражданского общества.

Теоретические положения и выводы диссертационного исследования могут применяться в процессе преподавания ряда учебных дисциплин, изучаемых в высших учебных заведениях и в системе подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Цели и задачи исследования обусловили **структуру магистерской диссертации**, которая состоит из введения, трех глав и заключения.

В первой главе показан генезис взяточничества и коррупции, отображены истоки возникновения взяточничества, как в нашей стране, так и в мире в целом.

Во второй главе раскрывается понятие коррупции, которое так юридически до конца и не раскрыто в нашем законодательстве, дается определение взяточничества, а также предпринята попытка рассмотрения проблемы эффективности борьбы с коррупцией и взяточничеством, что представляет определенный теоретический и практический интерес. Показан

зарубежный опыт и раскрывается реализация антикоррупционной политике в субъекте РФ на примере Пензенской области.

В третьей главе рассматриваются основные направления совершенствования антикоррупционной политики государства на современном этапе.

В заключении подводятся итоги исследования, формулируются выводы и предложения автора, выделяются вопросы, имеющие наибольшую ценность для деятельности государственных органов, задействованных в сфере противодействия коррупции. Рассматриваются вопросы укрепления законности и правопорядка, осуществления эффективного метода борьбы с указанным злом.

1 Теоретико-методологические основы исследования коррупции как социального феномена

1.1 Происхождение, сущность и виды коррупции

Сегодня взгляды государства и общества на коррупцию в целом остаются весьма разнообразными. Существуют разные мнения о причинах возникновения, значении и степени влияния данного явления на государственные и общественные институты, что во многом объясняется тем, кем исследуются вопросы коррупции - экономистами, социологами, политологами или правоведами. Также есть и бытовое понимание коррупции, которое формируется на основе опыта населения. К сожалению, этот разноречивый затрудняет формирование относительно универсального понятия коррупции, что, в свою очередь, объективно ограничивает и выработку более эффективных механизмов противодействия ее распространению.

Известно, что в основе термина «коррупция» лежит латинское слово «corruption», означающее в буквальном переводе «порчу, подкуп» (однокоренным в этом смысле является и слово «коррозия»). В целом этот перевод дает общее представление о сущности коррупции – порче или коррозии власти путем ее подкупа – с точки зрения рассмотрения ее в качестве социального явления, коим она, безусловно, является.

Кандидат юридических наук Г.К. Мишин, вопреки утверждениям большинства пишущих по этим вопросам авторов, утверждает, что латинский термин «corruption» происходит от двух корневых слов cor (сердце; душа, дух; рассудок) и ruptum (портить, разрушать, развращать). Поэтому суть коррупции не в подкупе, продажности публичных и иных служащих, а в нарушении единства (дезинтеграции, разложении, распаде) того или иного объекта, в том числе государственной власти [50, с. 32].

Среди работ, затрагивающих проблемы, обозначенные в магистерской диссертации, можно выделить научные исследования, определившие

методологическую основу диссертации. К ним относятся общеметодологические работы, отражающие социологические, политологические и правовые подходы к пониманию сущности коррупции.

Коррупция в рамках политологического подхода анализируется с нескольких точек зрения. С одной стороны, подчеркивается, что коррупция представляет серьезную угрозу основным принципам и ценностям гражданского общества, подрывает веру граждан в демократию, разрушает правление закона, нарушает права человека, препятствует социально-экономическому развитию государства (И.Н. Клюковская [35] и др.). С другой стороны, указывается, что заострение общественного внимания на вопросах предупреждения коррупции и борьбы с ней в области финансирования политических партий является необходимым условием адекватного функционирования демократических институтов (И.М. Клямкин, Л.М. Тимофеев [36] и др.).

Специалисты в области управления видят сущность коррупции в злоупотреблении ресурсами и использовании государственных полномочий для достижения личной прибыли. По их мнению, причины коррупции вытекают главным образом из-за недостаточного уровня оплаты труда государственных должностных лиц, чрезмерной монополизации услуг общественного пользования, необоснованно расширенной свободы действий чиновников при слабой системе контроля за ними, излишнего государственного регулирования общественных отношений, особенно в экономической сфере, и избытка бюрократических процедур, а также неудач в формировании стабильной внутренней культуры и этических правил государственной службы. Ими также поддерживается точка зрения о безусловном вреде коррупции [16, с. 89] .

Деловые организации чаще всего рассматривают коррупционные отношения как неизбежный фактор торговой и инвестиционной политики. Основной причиной их беспокойства является неопределенность, которую коррупция привносит в деловые отношения, и невозможность предсказать

результаты конкурентной борьбы в условиях, когда коррупция широко распространена.

Политические аспекты коррупции, в частности вопросы коррупциогенности политических процессов в Российской Федерации, затрагиваются в трудах В.Н. Лопатина [41], П.А. Кабанова [33], Г.А. Сатарова [53] и др.

С точки зрения правового подхода коррупция рассматривается как явление, выражающееся в умышленном использовании чиновниками, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях – для личного обогащения или в групповых интересах.

Правоведы уделяют коррупции значительное внимание и это. Объясняется тем, что некоторые виды коррупционного поведения на протяжении всей истории государства и права считались противозаконными. Вследствие этого соответствующие отношения рассматриваются как отклоняющееся поведение от обязывающих правовых норм, допускаемый произвол в осуществлении возложенных законом полномочий либо неправомерное использование возможностей управлять государственными ресурсами.

Понятие и сущность коррупции как общественно-правового явления стали предметом изучения таких авторов как Я.И. Гишинский [25], Ю.В. Голик [26], П.А. Кабанов [33], И.Н. Клюковская [35], В.В. Лунеев [42], С.В. Максимов [46], Л.М. Тимофеев [36] и др.

Сегодня определение закреплено в ст.1 федерального закона Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6].

Не без оснований юристы относили и продолжают относить это явление к области применения некоторых отраслей права, прежде всего, гражданского, административного и уголовного.

Популярностью пользуется такой подход российских исследователей коррупции, в рамках которого функциональный взгляд на коррупцию

объясняют ее институциональным характером. Так, Я.И. Гилинский пишет, что в «современном обществе, включая российское, коррупция – социальный институт, элемент системы управления, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами – политическими, экономическими, культурологическими. Социальный институт характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм, имеющих важное значение в структуре общества, наличием множества ролей» [25].

Наиболее подробное изложение теории институциональной коррупции представлено в работе Л.М. Тимофеева. Коррупция, с этой точки зрения, – инструмент рынка, компенсирующий препятствия, создаваемые государством. Система коррупционных сделок формирует «теневой рынок», которому автор дает следующее определение: «сложная полиинституциональная система частных правовых решений, неизбежно возникающая за рамками юридических законов, регулирующих отношения собственности» [36].

Классическая социологическая традиция не рассматривает коррупцию как самостоятельную теоретическую проблему, однако анализ работ Э. Дюркгейма [29], Р. Мертона [49], М. Вебера [23], и др. позволяет выделить концепции и теории, имеющие непосредственное отношение к исследовательской проблематике. В работах указанных классиков социологии заложены методологические принципы изучения исследуемого феномена, несмотря на то, что термин «коррупция» ими не использовался.

Социологический подход к изучению коррупции в России начал складываться в 60-х годах XX века в рамках социологии социального контроля и девиантного поведения и окончательно сформировался лишь в 1990–2000 гг. В работах С.В. Алексеева [14], С.В. Бондаренко [21], Г.А. Сатарова [53] и др. коррупция в современном российском обществе рассматривается не просто как совокупность противоправных деяний, совершаемых должностными лицами, а как системное социальное явление.

В работах Г.А. Сатарова [53], А.И. Турчинова [60] и др. обобщаются результаты эмпирических исследований восприятия коррупции различными социальными группами российского общества, оценки этого явления массовым сознанием.

Изучению роли институтов гражданского общества в противодействии коррупции посвящены труды таких ученых, как М.Б. Горный [27], С.С. Купреев [39], Е.В. Охотский [52] и др.

Значительный вклад в эмпирическое изучение коррупции внесли социологические исследования, проводимые зарубежными и отечественными организациями, такими как Всероссийский центр изучения общественного мнения, Фонд «Общественное мнение», ЛЕВАДА-Центр, Центр «Трансперенси Интернешнл-Россия», проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики ГУ-ВШЭ и пр.

Необходимо отметить исследования, посвященные проблемам противодействия коррупции. Эту группу составляют политологические, социологические, философские и культурологические работы, в которых проблемы противодействия коррупции рассматриваются с позиций различных социальных наук. Социально значимые вопросы организации антикоррупционной деятельности государства в современных российских условиях рассматривают Е.В. Охотский [52], Ю.В. Голик [26], В.В. Лунеев [42], Г.А. Сатаров [53], И.Н. Клюковская [35] и ряда других.

Важное обстоятельство, которое следует учитывать при анализе сущности коррупции, причем как в качестве социального явления, так и объекта правового воздействия. Речь идет о так называемой мелкой (низовой) и крупной (элитарной) коррупции. Несмотря на существенную разницу в уровнях, между ними существует тесная взаимосвязь и взаимозависимость, обусловленность и общность централизованного, патерналистского, организационного или социально-психологического характера.

Низовая коррупция, существуя на уровне повседневных потребностей граждан и предпринимателей, фактически стала нормой жизни, пронизывает

самые различные слои общества. Однако это же делает ее более уязвимой с точки зрения разоблачения конкретных проявлений. Не случайно основная масса официально регистрируемых коррупционных проявлений разоблачается и пресекается именно на этом уровне.

Гораздо изощреннее выглядит элитарная коррупция. Она характеризуется высоким социальным положением субъектов ее совершения, интеллектуальными способами их действий, огромным материальным и нравственным ущербом, латентностью посягательств, снисходительным, если не покровительственным, отношением властей к этому уровню коррупционеров.

Общеизвестно, что коррупционные действия властной элиты, как правило, совершаются в очень сложных и конфиденциальных видах государственной деятельности, куда профессионалов борьбы с ее проявлениями практически не допускают, а непрофессионалу разобраться трудно. Этот вид коррупции обладает высочайшей приспособляемостью, она непрерывно видоизменяется, совершенствуется, выстраивается в целостную систему с высокой степенью самозащиты, включающей лоббирование законодательных актов, увод от ответственности виновных и, напротив, преследование в различных формах лиц, вскрывающих коррупционную деятельность. Элитарная коррупция, обладая скрытым и согласительным характером, в условиях доминирования алчности и продажности властей взаимовыгодна как для берущих, так и для дающих. Если мелкая коррупция повседневно посягает на материальное благосостояние населения, то элитарная коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики [22, с. 45].

Коррупцированная бюрократия умна, образованна, богата и властна. Скрытность своих действий ее основная забота. Вследствие этого дать хотя бы приблизительную оценку фактическому распространению элитарной коррупции не представляется возможным.

Даже отдельные громкие разоблачения в коррупции высших должностных лиц, как правило, заканчиваются всего лишь «выбросом» через СМИ компромата, на который власть почти не реагирует.

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Серьезная угроза также во вторжении коррупции в систему юстиции в целом и отправлении правосудия, в частности, поскольку это с неизбежностью приведет к деформированию общей практики правоприменения, сделает ее менее цивилизованной и эффективной.

Необходимость эффективного противодействия коррупции настоятельно выдвигает на первый план теоретико-методологический анализ социальной сущности коррупции, ее причин и истоков.

Несмотря на достаточно широкий спектр воззрений на коррупцию, специалисты, тем не менее, почти единодушно сходятся на том, что:

а) она всегда связана с государственной/муниципальной властью и в силу этой зависимости неизбежно оказывает в большей или меньшей степени воздействие на характер и содержание власти, ее репутацию в обществе;

б) она как злоупотребление властью, может осуществляться для получения выгоды не только в целях личного, но и корпоративного, кланового интереса.

Коррупция в широком смысле включает в себя взяточничество и самостоятельное чиновничье предпринимательство. Рассматривая коррупцию в широком смысле в качестве важнейшего элемента этого понятия, следует выделить наличие у должностных лиц непосредственно распределять выгоды или давать разрешение на подобное распределение, когда искушение получить личную прибыль преобладает над долгом и обязанностью служить интересам государства и общества. В подобном смысле коррупция имеет место, когда государственная функция выполняется чиновником хотя и при наличии установленных правил или процедурного порядка, но при возможности для

него действовать и по собственному усмотрению, в том числе сознательно нарушая правила регулирования, с целью получения личной выгоды.

Коррупция в узком смысле, прежде всего, явление, при котором должностные лица сознательно пренебрегают своими обязанностями или действуют вопреки этим обязанностям ради дополнительного материального или иного вознаграждения. При этом в коррупцию всегда вовлечены две стороны: тот, кто подкупает, и тот, кто, будучи подкуплен, действует вразрез со своим служебным долгом в частных интересах. В этом проявляется своего рода «приватизация государства» [16, с. 22].

С учетом рассмотренных взглядов на сущность коррупция представляется как использование государственными (муниципальными) служащими и иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных и связанных с ними функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в частных интересах в ущерб общественно значимым политическим, экономическим, социальным, морально-этическим и иным интересам государства.

Вместе с тем, многие специалисты не без оснований отмечают, что сфера коррупционных отношений не ограничивается только государственной и муниципальной службой или лицами, привлеченными к публичному управлению, а распространяется и на частный сектор, профессиональные союзы и политические партии, и некоторые другие сферы.

Далее рассмотрим исторический аспект возникновения коррупции. С явлением коррупции история знакома уже очень давно. Еще Аристотель говорил: «Самое главное при всяком государственном строе - это посредством законов и остального распорядка устроить дело так, чтобы должностным лицам невозможно было наживаться». О взятках упоминается и в древнеримских 12 таблицах; в Древней Руси митрополит Кирилл осуждал «мздоимство» наряду чародейством и пьянством. При Иване IV Грозном впервые был казнен дьяк, получивший свыше положенного жареного гуся с монетами [57].

В Российском уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 г. (в редакции 1885г., действовавшее в России до октября 1917 г.) уже различался состав получения взятки – мздоимства и лихоимства [54].

Впервые цивилизованное человечество столкнулось с явлением коррупции в самые древнейшие времена, позже находим ее признаки по существу повсеместно.

Например, одно из древнейших упоминаний о коррупции встречается еще в клинописях древнего Вавилона. Как следует из расшифрованных текстов, относящихся к середине третьего тысячелетия до нашей эры, уже тогда перед шумерским царем Урукагином весьма остро стояла проблема пресечения злоупотреблений судей и чиновников, вымогавших незаконные вознаграждения [50, с. 94].

Тема коррупции обнаруживается и в библейских текстах. Более того, о ее наличии и вреде с горечью говорят многие авторы. Например, в одной из книг библии Книге премудрости Иисуса сына Сирахова отец наставляет сына: “Не лицемерь перед устами других и будь внимателен к устам твоим... Да не будет рука твоя распростерта к принятию... Не делай зла, и тебя не постигнет зло; удаляйся от неправды и она уклонится от тебя... Не домогайся сделаться судьей, чтобы не оказаться бессильным сокрушить неправду, чтобы не убояться когда-либо лица сильного и не положить тени на правоту твою...”. Нетрудно заметить, что сам характер наставлений свидетельствует, что библейскому обществу были достаточно знакомы факты подкупа судей и нечестного правосудия [57].

Не избежала проявлений и расцвета коррупции и античная эпоха. Ее разрушительное влияние было одной из причин распада Римской империи.

Более поздние периоды западно-европейской истории также сопровождались развитием коррупционных отношений. При этом их присутствие в жизни и делах общества получило отражение не только в исторических документах, но и в художественных произведениях.

Многие известные западные мыслители уделяли исследованию проявлений коррупции немало внимания. Как представляется, весьма и всесторонне в этом смысле исследовал ее истоки Никколо Макиавелли. Характерно, что многие его воззрения на эту проблему весьма актуальны и сегодня. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легче лечить, а если она запущена, то «хотя ее легко распознать, но излечить трудно» [48, с. 137]. Казалось бы, простая истина, но как она современна для оценки сегодняшней ситуации с распространением коррупции в мире и России.

К сожалению, Россия в смысле наличия коррупционных отношений не была и не является исключением из общего правила. Их формирование и развитие также имеет многовековую историю. В частности, одно из первых письменных упоминаний о посулах как незаконном вознаграждении княжеским наместникам относится еще к концу XIV века. Соответствующая норма была закреплена в так называемой Двинской уставной грамоте (Уставная грамота Василия I), а позже уточнена в новой редакции Псковской Судной грамоты. Можно предположить, что эти источники лишь констатировали наличие подобных деяний, которые явно имели место намного раньше своего официального нормативного закрепления.

Распространенность лихоимства (взяточничества) в России была столь значительной, что по Указу Петра I от 25 августа 1713 года и позднейшим «узаконениям» лихоимцам была определена в качестве наказания смертная казнь. Однако и она не слишком устрашала казнокрадов. Чтобы представить себе хотя бы приблизительные масштабы продажности российских чиновников, достаточно вспомнить такие исторические персонажи, как дьяки и подьячие царских приказов допетровского и столоначальники поздних периодов, весьма вороватого сподвижника Петра I князя А. Д. Меншикова, казненного при Петре же за казнокрадство и лихоимство сибирского губернатора Гагарина, казнокрадов и взяточников высочайшего уровня из ближнего окружения последнего российского императора [54].

Весьма любопытна в этом плане направленная императору Николаю I «Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления», относящаяся к августу 1827 года. В этом документе с исключительной скрупулезностью рассматриваются причины распространения коррупционных отношений в государственном аппарате, дается классификация форм коррумпированного поведения, предлагаются меры по противодействию данному явлению [54].

На первое место предлагалось поставить «скорейшее издание полного систематического свода законов, какие по каждой отрасли Государственного Правления должны служить единообразным руководством в производстве и решении дел без изъятия»; «отмена законов тех, кои очевидно способствуют к умышленным проволочкам, притеснениям и к вынуждению взяток»; «установление во всех частях Государственного управления таких окладов жалования, кои бы сколько-нибудь соразмерны были с потребностями существования в том звании, в каком кто проходит поприще службы, и тем самым останавливали бы служащих от поползновения к самовольному в крайности удовлетворению сих потребностей, лихоимством»; «установление справедливой соразмерности в наказаниях» так, чтобы «вред или чувствительность наказания превосходила выгоду, приобретаемую от преступления», а «чувствительность наказания за повторенное преступление превосходила выгоду не только приобретенную чрез преступление, но и всю ту выгоду, которая могла бы приобретена быть чрез все повторенные преступления в человеке, в коем порок обратился в привычку»; «строжайшее не на одной бумаге, но на самом деле наблюдение за точным исполнением Высочайших Указов, ограждающих судебную власть от влияния Главноначальствующих в разных частях Государственного управления»; «введение гласности в производстве суда, и вообще в отправлении канцелярской службы, исключая тех только дел, которые по особенной важности Высшим Правительством из сего изъемлемы будут» [54, с. 51].

Тем не менее, все эти благие рекомендации в принципе так и остались нереализованными, а чиновничий аппарат все более и более погружался в пучину коррупции. Не случайно нравы, царившие в чиновничьей среде, в том числе коррупционные деяния и их участники, получили яркое отображение не только в исторических документах, но и произведениях великих русских писателей Н. В. Гоголя, М. Е. Салтыкова-Щедрина, И. И. Лажечникова, А. В. Сухова-Кобылина, А. П. Чехова и многих других.

Ленин считал взяточничество одним из опаснейших пережитков и требовал для борьбы с ним самых суровых, подчас «варварских», по его выражению, мер борьбы. В письме члену коллегии Наркомюста Курскому он требовал: «Необходимо тотчас, с демонстративной быстротой, внести законопроект, что наказания за взятку (лихоимство, подкуп, сводка для взятки, и прочее и тому подобное) должны быть не ниже десяти лет тюрьмы и, сверх того, десяти лет принудительных работ». Суровость мер в борьбе со взяточничеством объяснялась тем, что большевиками оно рассматривалось не только как позорный и отвратительный пережиток старого общества, но и как попытка эксплуататорских классов подорвать основы нового строя. В одной из директив РКП (б) прямо отмечалось, что громадное распространение взяточничества, тесно связанное с общей некультурностью основной массы населения и экономической отсталостью страны грозит развращением и разрушением аппарата рабочего государства [54].

Тем не менее, несмотря на суровость правовых мер воздействия к взяточникам, искоренить это явление не удалось, так и не были устранены основные причины его, многие из которых были обозначены еще в упомянутой выше записке российскому императору Николаю I. Даже во времена тоталитарного правления И. Сталина вирус коррупции не был истреблен, хотя, безусловно, следует признать, что модель сталинского квазисоциализма внешне казалась наименее коррумпированной. Однако не следует забывать, что тоталитаризм, основанный на политическом и экономическом терроре, и других странах также внешне проявлялся как мало коррумпированный

(классический пример гитлеровская Германия), что на самом деле не соответствовало действительности.

Еще сегодня не только пожилым, но и россиянам среднего возраста памятливы массовые факты поборов и взяточничества за получение государственного жилья, за выделение торговым предприятиям и продажу покупателям «по блату» дефицитных промышленных и продовольственных товаров, за прием в престижные вузы, за командировки за границу и тому подобное, о чем в свое время немало сообщала людская молва и даже пресса. И это при том, что номинально взяточничество каралось весьма строго - вплоть до высшей меры наказания по уголовному закону: смертной казни.

К выводу о широком распространении коррупции в конце эпохи социализма позволяют прийти не только материалы судебных процессов и прессы 1970-1980-х годов, но и проведенного одним из них в 1990 году изучения этой проблемы в ряде регионов России и некоторых союзных республик тогда еще существовавшего СССР. Его результаты свидетельствуют, что различные виды коррупционного поведения, в том числе в уголовно наказуемых и поэтому наиболее опасных формах, уже тогда были присущи практически всем союзным, республиканским, краевым и областным государственным и партийным органам, не говоря уже о местных. Наиболее пораженными в этом плане оказались структуры, осуществлявшие финансовое и материально-техническое обеспечение хозяйствующих субъектов, внешнеэкономические связи, организующие и контролирующие сферы товарного распределения и социальной поддержки населения. При этом если умолчать об этих явлениях уже не представлялось возможным, то они преподносились как некие издержки функционирования органов власти либо отдельные факты, не вытекающие из существовавшей системы [46, с.125].

Все это создало весьма благоприятную почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения при либерализации экономических и социально-политических условий в стране на рубеже 1990-х годов. И, в конечном счете, привело к тому, что в последние годы даже при

сохраняющейся уголовной ответственности взятки стали браться, по существу, открыто. Результаты проведенного уже в 1999-2000 годах исследования показывают, в частности, что при относительно стабильном общем количестве лиц, изобличаемых во взяточничестве на протяжении последних 12-15 лет, сегодня к ответственности за это деяние удастся привлечь всего одного из двух-двух с половиной тысяч лиц, совершивших данное преступление (т. е. более чем в двадцать раз меньше, чем в конце 1980-х-начале 1990-х годов). Это по существу декриминализовало взяточничество как вид преступления. Интересно, что из числа осуждаемых сегодня за взяточничество до половины составляют представители правоохранительных структур, что свидетельствует о высокой степени коррумпированности именно тех, на кого по идее власть и население должны рассчитывать как на главную опору в противодействии правонарушителям [57].

Сегодня Россия приобрела стойки имидж клептократического и глубоко коррумпированного государства не только внутри страны, но и за рубежом. Существует своеобразный рейтинг коррумпированности власти, в котором Россия занимает весьма незавидное положение в десятке самых неблагополучных стран мира в компании с Венесуэлой, Камеруном, Индией, Индонезией и некоторыми другими странами, с которыми добропорядочным политикам и деловым партнерам рекомендовано без необходимости не иметь дела.

На основе проведенного анализа мы приходим к выводу, что коррупция может рассматриваться как специфический социальный институт, тесно взаимосвязанный с другими социальными институтами (экономическими, политическими, культурными). Коррупция воспроизводится в форме регулярных и долговременных социальных практик действия, поддерживаемых с помощью социальных неформальных норм, имеющих существенное значение в воспроизводстве социальной структуры общества.

В современном российском обществе коррупция из социального явления трансформируется в социальный институт. Об институционализации

коррупции (то есть процессе преобразования социальных практик в регулярные, долговременные, устойчивые и упорядоченные) свидетельствуют следующие признаки:

- коррупция деформировано выполняет ряд социальных функций: сокращение административных барьеров, ускорение и упрощение принятия управленческих решений, консолидация отношений между социальными классами и группами, оптимизация экономики в условиях дефицита ресурсов и пр.;
- коррупция характеризуется наличием субъектов коррупционных взаимоотношений, распределением социальных ролей (взяткодатель, взяткополучатель, посредник);
- коррупция предполагает наличие специфических правил, норм, известных субъектам коррупционных отношений;
- коррупция соотносится со специфическими и устойчивыми формами вербальной и невербальной коммуникации, выражаемой в сленге и символике.

Что касается населения, то большинство людей чаще всего рассматривает коррупцию с точки зрения компенсации низкой оплаты чиновника, а также неизбежного условия за беспрепятственное прохождение в инстанциях интересующего их вопроса и получение необходимого им конкретного решения государственного органа. Есть бытовое понимание коррупции и в более широком смысле, в том числе как нарушение прав человека, а в самом крайнем значении - как «преступление против человека». При этом характерно, что многие граждане даже в случаях публичного осуждения ими этого явления, так или иначе, сами способствуют его сохранению, поскольку вынужденно или по собственной инициативе участвуют в коррупционных сделках. Логика подсказывает, что существование коррупции в обществе было бы невозможно по определению без подобного участия. Более того, справедливо осуждая коррупцию, они одновременно рассматривают ее как неотъемлемую часть их

жизни или определенные правила игры, которые ими из-за отсутствия выбора должны безоговорочно приниматься.

Серьезность усугубляется вовлечением в коррумпированную деятельность существенных слоев представителей «среднего класса», которые начинают рассматривать коррупцию как некий атрибут интеллигентности. В этих кругах самым большим оскорблением считается – прослыть глупцом. А глупым, в глазах других, уже считается не отсутствие добропорядочности, а неспособность извлекать преимущества в ситуации для своей личной выгоды. В результате в качестве постоянного спутника коррупции становится такое поведение, как массовое уклонение организаций и компаний от уплаты налогов, усугубляя последствия от коррупции.

Одной из наиболее негативных особенностей современного развития коррупции в России является то, что она сегодня стала менее воспринимаемой и осуждаемой обществом, чему в немалой степени способствовали пробелы в правовом воспитании населения, а также усилия некоторых политиков и высокопоставленных чиновников узаконить соответствующие отношения в качестве неотъемлемого элемента государственной службы. К сожалению, не могут переломить эту тенденцию и пресса, телевидение. Острота восприятия материалов о коррупции в обществе все больше утрачивается, а воздействующая сила в плане создания обстановки нетерпимости к коррупции как социальному явлению день ото дня ослабевает. Возник своего рода синдром привыкания к ней, который стал настолько существенным, что огромную часть общества не слишком раздражает не только продажность отдельных государственных чиновников, но даже то, что по подозрению в причастности к коррупционным отношениям под сомнение была поставлена репутация первого Президента России и его ближайшего окружения. Значительной частью граждан сообщения и разоблачения коррупции вообще воспринимаются как попытки одних российских политиков очернить своих оппонентов и заработать дополнительные очки в продвижении на те или иные должности.

Не является секретом, что сегодня коррумпированные отношения выступают связующим звеном между государственными органами и криминальными группировками, в том числе и организованными. Весьма характерно, что еще на рубеже 1999-х годов эта тенденция просматривалась уже достаточно отчетливо, а коррумпированные связи криминальных кругов с государственными чиновниками разных уровней в этот период в значительной степени предрешили последующее активное формирование и развитие в России организованной преступности. По оценкам экспертов, от одной трети до половины доходов, полученных в результате преступной деятельности, сегодня в России тратятся на создание и укрепление позиции организаторов и активных участников преступных сообществ в органах законодательной и исполнительной власти, судебной и правоохранительной системе [31, с. 35].

По данным Института психологии РАН, большинство граждан толерантно к бытовой коррупции, а низкий уровень правосознания как граждан, так и чиновников на местах порождает условия для злоупотреблений в самых различных сферах. Согласно результатам исследования, проведенного в 2015 году по инициативе Торгово-промышленной палаты РФ, около половины граждан готовы инициировать дачу взятки, «если «цена вопроса» дороже взятки» (51%), а почти две трети наших граждан пойдут на коррупционное преступление, «если нет иных способов решить вопрос» (63%) [51, с.2].

На наш взгляд, коррупция является своего рода результатом реакции населения на нестабильную и неэффективную экономическую и социальную политику государства, попыткой корректировки ее наиболее явных дефектов. В результате социальной адаптации значительной части населения к кризисам и социальным проблемам, доминирующее значение в ценностной структуре массового сознания приобрели ценности потребительского общества и прагматические установки жизнеобеспечения, что, в свою очередь, повлияло на степень готовности российского социума к коррупционным отношениям. Таким образом, вовлечение в коррупционные отношения все большего числа граждан привело к возведению коррупции в ранг обычаев и традиций

российского быта и восприятию данного явления массовым сознанием практически как нормы, как естественной формы социальных отношений.

Суммируя сказанное можно сделать вывод, что коррупция своими корнями уходит очень далеко, проблема была всегда, но сейчас она стала проявлять себя в более устрашающих формах. Без промедления необходимо сосредоточить усилия на ограничении сферы ее проявлений, снижении степени ее влияния, минимизации вредных последствий, чтобы в конечном итоге свести ее до приемлемого социально терпимого уровня.

1.2 Нормативные правовые основы антикоррупционной политики в России

Согласно федеральному закону Российской Федерации от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ “О противодействии коррупции” [6], основными направлениями противодействия коррупции являются:

- проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции;
- создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества;
- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции, на формирование в обществе негативного отношения к коррупционному поведению;
- совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;
- введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для

соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

- унификация прав и ограничений, запретов и обязанностей, установленных для государственных служащих, а также для лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации;

- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;

- обеспечение независимости средств массовой информации;

- неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность;

- совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции;

- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

- обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд;

- устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности;

- совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения;

- повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих;

- укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными

службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом;

- усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц;

- передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям;

- сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов;

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

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

С точки зрения особенностей формирования антикоррупционной политики России, приоритетное направление дается развитию норм об уголовной ответственности за коррупцию и взяточничество. Для правильного решения вопросов об уголовной ответственности за должностные преступления необходимо четкое знание функциональных обязанностей должностных лиц, которые сформулированы в различных нормативно-правовых актах.

Рассматривая правовую основу необходимо иметь в виду, что помимо Уголовного кодекса еще ряд законов и нормативных актов прямо или косвенно закрепляют меры антикоррупционной направленности. Прежде всего, это федеральные законы «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27.07.2004 № 79-ФЗ [4], «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 № 25-ФЗ [5], а также Указ Президента

РФ от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [7].

Их нормы содержат ряд обязанностей и существенных ограничений для государственных и муниципальных служащих, которые в случае их неисполнения должны влечь за собой определенные правовые последствия. Например, государственным служащим возбраняется получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения), связанные с исполнением должностных обязанностей, в том числе и после выхода на пенсию. Однако отсутствие механизмов реализации и контроля за соблюдением соответствующих норм привело к тому, что почти все содержащиеся в них антикоррупционные запреты и ограничения трудно реализуемы на практике.

Например, в соответствии с упомянутым указом проверка указанных должностными лицами в декларациях сведений возложена на кадровые службы соответствующих государственных органов. Однако опыт показывает, что вряд ли всерьез можно рассчитывать на сверхпринципиальность работников кадровых аппаратов по отношению к своим непосредственным руководителям, да и в целом на высокий уровень подобных проверок при отсутствии у этих работников необходимых для этого средств и полномочий.

Анализ Уголовного кодекса Российской Федерации позволяет прямо или косвенно причислить к числу коррупционных значительный ряд деяний, предусмотренных нормами, содержащимися в главах 19, 21, 23 и 30. Это некоторые преступления против конституционных прав и свобод человека и гражданина; против собственности; традиционные должностные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного управления [3].

Помимо коррупции в системе государственной и муниципальной службы и среди лиц, привлеченных к государственному (муниципальному) управлению, действующее уголовное законодательство позволяет вполне обоснованно гово-

речь о коррумпированности лиц, выполняющих властные и управленческие функции в коммерческих и иных организациях, а также о коррупции в спорте и шоу-бизнесе. Так ст.184. УК РФ «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов», предусматривает ответственность субъектов в этой сфере [3].

Возвращаясь к анализу криминальных коррупционных проявлений, можно отметить, что наиболее основательно в Уголовном кодексе проработаны вопросы ответственности за взяточничество. В ст. 290 получением взятки признается “получение должностным лицом лично или через посредника взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера за действия (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие) входят в служебные полномочия должностного лица либо оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию), а равно за общее покровительство или попустительство по службе” [3, с. 185]. Квалифицирующими признаками данного преступления являются получение должностным лицом взятки за незаконные действия (бездействие) и совершение его лицом, занимающим государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главой органа местного самоуправления, а также группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, неоднократно, с вымогательством взятки и в крупном размере (крупным размером взятки признаются сумма денег, стоимость ценных бумаг, иного имущества или выгод имущественного характера, превышающие триста минимальных размеров оплаты труда).

Уголовно наказуема и дача взятки лично или через посредника (ст. 291 УК Российской Федерации). При этом в качестве квалифицирующего признака этого состава является дача взятки должностному лицу за совершение им заведомо незаконных действий (бездействие) или неоднократно. По действующему уголовному закону лицо, давшее взятку, освобождается от

уголовной ответственности, если имело место вымогательство взятки со стороны должностного лица или если лицо добровольно сообщило органу, имеющему право возбудить уголовное дело, о даче взятки.

Из анализа ст. 290 Уголовного кодекса видно, что в качестве предмета получения и дачи взятки могут выступать деньги, ценные бумаги, любое другое имущество, а также выгоды имущественного характера. По смыслу этой же статьи субъектом получения взятки может быть должностное лицо, постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющее функции представителя власти либо выполняющее организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, а также в Вооруженных Силах и других войсках и воинских формированиях и получившее или получающее от других лиц заведомо незаконное материальное вознаграждение за свое служебное поведение или в связи с занимаемой должностью.

Уголовный кодекс РФ предусматривает следующие виды наказания за взяточничество: ст. 204. Коммерческий подкуп (максимальное наказание лишение свободы на срок до пяти лет), ст. 285. Злоупотребление должностными полномочиями (максимальное наказание лишение свободы на срок до десяти лет), ст. 290. Получение взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок от семи до двенадцати лет с конфискацией или без таковой), ст. 291. Дача взятки (максимальное наказание лишение свободы на срок до восьми лет), ст. 292. Служебный подлог (максимальное наказание лишение свободы на срок до двух лет). Весьма широкие рамки уголовного закона отчетливо проявляются, например, в альтернативных санкциях статей УК РФ, а также в относительно определенных санкциях ряда этих статей с амплитудой сроков лишения свободы в три, пять и более лет. Наличие таких санкций позволяет недобросовестным судьям использовать правомочия по определению вида и размера наказания для личного обогащения путем получения взяток.

Коррупция оказывает разрушительное воздействие на все правовые институты, в результате чего установленные нормы права заменяются правилами, продиктованными индивидуальными интересами тех, кто способен оказывать влияние на представителей госаппарата и готов за это платить. Серьезная угроза также во вторжении коррупции в систему юстиции в целом и отправлении правосудия, в частности, поскольку это с неизбежностью приведет к деформированию общей практики правоприменения, сделает ее менее цивилизованной и эффективной [56, с. 65].

Мало уделяется внимания различными издательствами Постановлению Пленума Верховного суда от 10 февраля 2000 г. «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе» в котором подробно рассматривается субъект уголовного преступления, представители власти, должностное положение, покровительство по службе, попустительство, состав преступления и т. д.

Однако при определении конкретных деяний в качестве проявления взяточничества далеко не все так просто. В частности, уголовное законодательство не определило минимального размера взятки, обоснованно полагая, что это имеет значение только для квалификации ее по ч. 4 п. “Г” ст. 290 УК. Между тем, действующий Гражданский кодекс Российской Федерации (ст. 575) разрешает государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или исполнением служебных обязанностей принимать обычные подарки, стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда. В результате возникла коллизия законов. Она позволила некоторым специалистам утверждать, что пять минимальных размеров оплаты труда - это та граница, которая отделяет подарок от взятки [2, с. 25].

В то же время из сказанного следует, что ст. 575 ГК может быть распространена на вознаграждение должностного лица за правомерные, не связанные с вымогательством, действия чиновника, если гражданин, в интересах которого было предпринято соответствующее действие, не

обговаривал с должностным лицом до совершения в пользу него таких действий последующую передачу взятки. Судебная практика признает и такие действия взяточничеством (п. 9 постановления Пленума Верховного суда РФ от 10 февраля 2000 г. № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе») [64, с. 20].

К сожалению, это не единственный недостаток нашего законодательства, также нет в законе многих существующих видов коррупционных действий, которые в мировой практике считаются преступными. Например, в УК России не нашли своего отражения нормы ответственности за такие широко практикуемые действия, как коррупционный лоббизм, фаворитизм, протекционизм, тайные финансовые взносы на политические цели, взносы на выборы с последующей расплатой государственными должностями, келейное проведение приватизации, акционирования, залоговых аукционов, предоставление налоговых и таможенных льгот, закрепление за государственными должностными лицами руководящих должностей в поддерживаемых ими банках и корпорациях до их отставки с госслужбы и т.п.

Необходимо отметить основные направления антикоррупционной политики:

- координация антикоррупционной политики.
- коррекция законодательства;
- более сбалансированная система сдержек и противовесов между основными институтами власти;
- упорядочение системы, структуры и функций органов исполнительной власти;
- изменение принципов государственной (прежде всего, публичной гражданской) службы и контроль за имущественным положением представителей власти;
- создание условий для эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств;
- укрепление судебной власти;

- совершенствование правоохранительной системы и полицейской деятельности (деятельности спецслужб).

Данные направления это не застывшая догма, они должны постоянно развиваться и дополняться, корректироваться с учетом постоянного исследования коррупции по разным факторам - отраслевому, региональному, функциональному, а также по мере получения новых знаний о природе коррупции; более тщательного изучения причин коррупции; мотивации коррупционного поведения. То есть, речь идет о последовательности основных шагов и содержании методов данной политики. Остановимся на основных направлениях антикоррупционной политики подробнее.

Коррекция законодательства. Суть данного направления состоит в том, чтобы свести к минимуму легальные условия, способствующие коррупционным проявлениям или облегчающие их. Рассмотрим основные недостатки законодательства, составляющие коррупциогенный фактор:

- 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 затрат (материальных, временных, физических и т.п.), а также нормы процессуального права, которые допускают наложение дополнительных потерь в процессе привлечения к ответственности;
- нормы права дают должностному лицу слишком большую возможность выбора между различными вариантами поведения по своему усмотрению;
- нормы права, регулирующие поведение должностного лица, отсутствуют, позволяя ему тем самым полностью действовать по своему усмотрению;

Суммируя сказанное, можно сказать, что коррекция законодательства предполагает такое совершенствование процесса законотворчества, а, возможно, и коренную его перестройку, чтобы закон был готов и пригоден для легального использования. Ограничение политической коррупции. Политическая коррупция является разновидностью “верхушечной коррупции”.

Политическая коррупция очень опасна, так как использует государственные и общественные ресурсы для достижения политических целей [57, с. 18].

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, искажать 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 чисто функциональные. Для сегодняшней России характерны именно институциональные пороки. Поэтому на их ликвидацию, в первую очередь, должна быть направлена антикоррупционная политика. Данное общее направление антикоррупционной политики подразделяется на следующие блоки:

- совершенствование избирательного законодательства и для этого надо: привести допустимый размер избирательных фондов в соответствие с реальными затратами на избирательные кампании; разрешить заблаговременно формировать избирательные фонды для сбора взносов, а не тогда, когда эта компания уже началась; ужесточить контроль за соблюдением порядка финансирования избирательных кампаний и мер ответственности за нарушения; ужесточить государственный и общественный контроль за выборными процедурами; повысить роль средств массовой информации в независимом освещении избирательных кампаний и контроле за соблюдением избирательного законодательства на всех ее этапах; повысить роль и укрепление гарантий независимости избирательных комиссий при одновременном обеспечении их прозрачности для общественного контроля.

Одним из блоков данного направления является и такое явление лоббизма. Здесь предполагается не только принятие закона о лоббизме, но и законодательное упорядочение всех парламентских процедур, в частности, для обеспечения прозрачности результатов голосований в законодательных органах. И хотя некоторые страны до сих пор отказываются признать его в качестве легального механизма, лоббизм все равно присутствует. Есть явления, которые целесообразнее не загонять в подполье, а попытаться минимизировать их негативные последствия. Что касается России, то в нашей стране установилась конституционная модель, предопределяющая слабость 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. Для этого надо сделать следующее: повысить роль парламента, например, ввести институт парламентских расследований; изменить суть президентских полномочий.

Важным направлением антикоррупционной политики является создание эффективного контроля за распределением и расходованием бюджетных средств, так как именно соприкосновение с бюджетными средствами создает наиболее питательную почву для коррупционных возможностей. Смысл антикоррупционной политики на этом направлении и состоит в поиске и применении все более эффективных форм и методов контроля. В число наиболее актуальных мер по реализации данного направления следующие: установление максимально дифференцированной бюджетной классификации, так как чем в более общей форме в законе о Федеральном бюджете закреплены расходные статьи, тем больше появляется возможностей для свободного обращения с бюджетными средствами; введение механизмов финансовой прозрачности при расходовании бюджетных средств на всех уровнях; введение системы специализированных мер ответственности в отношении должностных лиц за нарушения при использовании бюджетных средств; обеспечение

прозрачности государственных или муниципальных закупок и заказов, их конкурсный характер; законодательное ужесточение требований к финансовой отчетности на всех уровнях; 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 “полномочных банков”; внедрение этого принципа по отношению к региональным и местным бюджетам.

Данное направление можно считать основной частью тех мер, которые обычно называются административной реформой. Разумеется, никакая реформа не может быть непрерывно длящейся. Для современной России более актуальным является уже не столько изучение исполнительной власти, сколько именно административная реформа.

Государственная служба призвана внести важный вклад в реализацию функций государства, подъем экономики страны, обеспечение правопорядка, а также развитие институтов гражданского общества. Правительство РФ тем самым признало необходимым условием для достижения заявленных в административной реформе целей ликвидировать коррупцию. Таким образом, наше государство еще раз четко и во всеуслышание заявила, что намерена вести полную и целенаправленную борьбу с коррупцией во всех структурах и во всех уровнях государственной власти, путем разработки и внедрения правовых и новых организационных и иных механизмов противодействия коррупции. Изменение принципов государственной службы и контроль за имущественным положением представителей власти. Это направление традиционно является частью административных реформ и 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. В этом направлении можно выделить следующие блоки: четкое определение регулирования статуса, в том числе ограничений 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 том числе условий принятия их на службу и увольнения с нее, социальных гарантий после отставки, которая обязательно происходит вместе с отставкой руководителя; 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; законодательно установленное обязательное декларирование доходов и имущества высшими должностными лицами, государственными, муниципальными служащими, депутатами и судьями;

Укрепление судебной власти. Это направление подразумевает два равноценных вектора: снижение уровня коррупции в самой судебной системе и правовую эффективность этой системы в борьбе с коррупцией вообще. Укрепление судебной власти предполагает разнообразные меры. Это: введение новых институтов в системе правосудия; структурное переустройство судебной системы; рычаги для изменения правосознания судейского корпуса. Наиболее актуальные для современной российской действительности меры на этом направлении следующие:

- введение административной юстиции;
- введение окружного принципа для расположения судебных органов;

- изменение порядка формирования судейского корпуса и применения дисциплинарных взысканий к судьям при сохранении гарантий независимости суда;
- 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). Данное направление целесообразно разбить на два больших блока. Первый - создание условий для ликвидации коррупции в самих правоохранительных органах и спецслужбах.

Решение проблемы конфликта интересов. Это направление актуально на современном этапе и поэтому стало популярным. Суть этой проблемы 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 так называемая модель “эффекта шлепанцев” - чиновник оказывает услуги бизнесу на условиях дальнейшего трудоустройства на исключительных основаниях. На практике мы часто видим и слышим: 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. Привлечь чиновника к ответственности на таком основании практически невозможно. Тем не менее, предпринимаются попытки урегулировать и эту проблему. Так реформа российской государственной службы предусматривает 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 [31, с. 35].

В целом, правительственная политика любого государства, в свою очередь является частью комплексной антикоррупционной политики этого государства. Наша страна вошла в список тех государств, которая по оценке Transparency International занимает позицию с правовой стороны. Потому что большая часть высших правительственных должностных лиц государства либо когда-то способствовала, принимала или до сих пор принимает участие в коррупционных аферах и схемах, будучи работниками государственных учреждений и органов.

2 Коррупция в современном обществе и проблемы реализации антикоррупционной политики

2.1 Международный опыт борьбы с коррупцией

По давности принятия нормативных правовых актов, связанных с противодействием коррупции (первый акт о противодействии коррупции был принят в 1889 г.), Англия находится в списке первых стран, что придает еще больший интерес исследованию антикоррупционной практики в этой стране. Наличие таких факторов, как политическая воля, давность начала реализации мер, и превентивный характер структуры противодействия коррупции позволили Великобритании достичь высоких результатов.

В Великобритании существует два основных государственных ведомства, ответственные за осуществление борьбы с коррупцией посредством превентивных мер: антикоррупционное ведомство и Комитет по стандартам публичной сферы Великобритании. Антикоррупционное ведомство, созданное при департаменте бизнеса и инновационной политики, работает с бизнес-структурами, в том числе и на международном уровне. На антикоррупционное ведомство возложены следующие функции: координация работы государства по поддержке этического бизнеса за рубежом путем консультаций по вопросам антикоррупционного законодательства; помощь компаниям в разработке этических кодексов; поддержка интернет-ресурса

В рамках первой функции антикоррупционное ведомство помимо консультаций по вопросам законодательства Великобритании консультирует частные компании по вопросам антикоррупционного законодательства других стран. В рамках этого направления данное ведомство активно сотрудничает с государственной организацией по торговле и инвестированию, которая имеет обширную контактную базу британских компаний за рубежом, оказывая им консультационную поддержку.

Кроме этого антикоррупционное ведомство оказывает помощь предприятиям в разработке этических кодексов. Эта работа носит ярко выраженный превентивный характер, так как оказывает влияние на культуру персонала компаний, что зачастую является определяющим фактором снижения уровня коррупции. Однако действенность данной антикоррупционной меры обусловлена наличием, во-первых, заинтересованности компании в формировании внутрикорпоративной культуры, не признающей коррупцию, и, во-вторых, грамотным внедрением таких кодексов. Перечисленные условия успешно выполняются. Помимо работы с компаниями напрямую антикоррупционное ведомство осуществляет поддержку сайта, задачей которого является информирование коммерческих структур об уровне коррупции в зарубежных странах. Такое информирование является важной задачей во всей системе мер противодействия коррупции в связи с тем, что предоставляемая информация, выступая в качестве “тида” для владельцев частных компаний об уровне коррупции в различных странах, помогает предпринимателям более продуманно подходить к открытию бизнеса в той или иной стране. На международном уровне антикоррупционное ведомство за короткий промежуток времени стало представителем Великобритании в рабочей группе по борьбе с коррупцией при Организации экономического сотрудничества и развития и возложило на себя обязательства по контролю за исполнением Конвенции ООН по противодействию коррупции. Все перечисленное значительно повысило его статус и позволило ему закрепиться в качестве активной структурной единицы противодействия коррупции не только в Великобритании, но и за рубежом.

Один из самых важных вопросов, а именно вопрос этики, находится в ведении Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании (далее - Комитет по стандартам). Важно отметить, что данная структурная единица независима от государственных органов, что позволяет ей максимально свободно осуществлять свою деятельность, независимо от складывающейся политической конъюнктуры. Комитет по стандартам осуществляет следующие

функции: анализ поведения публичных лиц и государственных служащих, включая анализ различных соглашений, в том числе финансового характера, и внесение предложений об изменениях в соглашения ради поддержания высоких стандартов поведения в публичной сфере; рассмотрение вопросов, связанных с финансированием партий, и внесение предложений об изменениях в таких соглашениях. Члены Комитета по стандартам обязаны руководствоваться в своей деятельности положением о правилах функционирования Комитета. Данные правила устанавливают обязательный характер соблюдения высших стандартов поведения для того, чтобы подавать пример поведения публичным лицам и государственным служащим [38]. Эти стандарты включают в себя соблюдение принципа максимальной открытости, отказ от участия в деятельности политических структур. Именно Комитетом по стандартам были разработаны и сформулированы “Семь принципов публичной сферы”, которые легли в основу этического поведения и всех этических рекомендаций публичным лицам и государственным служащим. Кроме того, Комитет по стандартам публикует ежегодный доклад о своей деятельности, в котором отражается информация о том, что было достигнуто и что необходимо реализовать в будущем. Вся деятельность Комитета по стандартам направлена на реализацию основной превентивной меры - формирование этики должностных лиц и государственных гражданских служащих. Наличие специальной структуры, которая отвечала бы за этику, является важнейшим шагом во всей системе мер по сокращению уровня коррупции в государственном секторе. Максимальная открытость такой деятельности позволяет информировать общественность о необходимости соблюдения базовых морально-этических принципов, что в долгосрочном периоде положительно сказывается на выработке отношения неприязни к коррупционным преступлениям у представителей государства и общества. Что касается декларации доходов, то в Великобритании декларирование доходов осуществляют только должностные лица и парламентарии. Форма же декларирования основана на указании источников доходов, что является

логически правильным и действенным способом противодействия коррупции, как уже упоминалось ранее. Два вышеописанных структурных элемента являются основными субъектами противодействия коррупции в Великобритании. Их характерной особенностью является ориентированность на бизнес-сообщество. Это означает, что государство концентрирует свое внимание не только на «благополучателе» (представитель государственного сектора) - термины «взяткополучатель» и «взяткодатель» не используются заведомо, так как они значительно сужают область благ, - но и на «благодателе» (любой субъект), т.е. на том элементе коррупционных отношений, который зачастую является зачинателем коррупционного преступления, предлагая вознаграждение чиновнику взамен предоставления ему определенной выгоды. Это, в свою очередь, расширяет поле борьбы, которое во многих странах (в том числе в России), как правило, ограничивается борьбой только с «благополучателем». Из вышесказанного очевидно, что в своей работе структуры Великобритании, ответственные за противодействие коррупции, руководствуются принципом превентивности. Акцент на развитии этики публичных лиц и государственных служащих, а также на их обучении является крайне важным, так как чиновник, действующий в соответствии с этическими стандартами и нормами, по определению начинает негативно относиться к коррупции, что впоследствии приводит к формированию высоких стандартов поведения, на которые начинают ориентироваться другие представители государственной сферы. Декларирование по источникам доходов должностных лиц и парламентариев также является основной составляющей всей системы антикоррупционных мер Великобритании.

Опыт противодействия коррупции во Франции Франция является страной с жесткой системой государственного управления, а также с жесткой системой отбора кандидатов на работу в государственные органы. В соответствии с этим представляется актуальным проанализировать опыт Франции в части формирования превентивной структуры противодействия коррупции. На сегодняшний день во Франции функционируют четыре основных

государственных органа, ответственных за противодействие коррупции: центральный орган по противодействию коррупции, учреждение по борьбе с отмыванием денег, комиссия по этике, контрольная инспекция. Центральный орган по противодействию коррупции (далее - ЦОПК) был образован в 1993 г. За 20 лет своего существования ЦОПК сумел реализовать большое количество инициатив, став серьезным звеном противодействия коррупции не только во Франции, но и во всем мире [38]. На данное ведомство были возложены следующие функции:

1. Информационная - анализ причин осуществления чиновниками неправомερных действий. Сделанные выводы из анализа упомянутых причин затем включаются в обучающие программы по предупреждению оппортунистического поведения, разрабатывающиеся для государственных органов.
2. Оказание содействия суду по расследованию коррупционных дел. Следователи и судьи могут направлять запросы в ЦОПК по вопросам сбора информации о конкретном деле. Эти вопросы могут касаться процедуры ведения дела, элементов расследования, а также какой-либо иной информации.
3. Консультирование. ЦОПК консультирует органы государственной власти относительно мер, которые могут быть применены для предотвращения фактов коррупции на должностях различных уровней власти.
4. Обучение. Реализация обучающих программ в различных образовательных учреждениях Франции. Это обучение основано на выработке этики неприятия коррупции у гражданина.
5. Развитие международной деятельности. Осуществление международного сотрудничества, что проявляется в укреплении связей с различными международными организациями по противодействию коррупции.
6. Развитие и укрепление сотрудничества с частным сектором. ЦОПК активно участвует в предупреждении коррупции в государственных организациях путем заключения соглашения между ними о внедрении в их деятельность этических

кодексов, реализации обучающих программ для сотрудников данных организаций и т.д.

На основе перечисленных функций ЦОПК можно охарактеризовать как превентивную структуру, деятельность которой направлена на долгосрочную работу с причинами возникновения коррупции, что достигается путем обучения, повышения культуры чиновников и проведения аналитической работы причин их коррупционного поведения с дальнейшим использованием соответствующей информации для разработки обучающих программ.

Учреждение по борьбе с отмыванием денег (далее - УБОД) было создано согласно Закону о противодействии взяточничеству от 12 июля 1990 г. Данный орган является основным в сфере борьбы с незаконными финансовыми схемами, отмыванием денег и финансированием терроризма, т.е. затрагивает технологическую сторону противодействия коррупции. Ведомство активно участвует в поддержке и развитии легальных финансовых сетей, внедрение которых положительно сказывается на развитии экономических связей между различными экономическими агентами, как внутри страны, так и за рубежом. Учреждение осуществляет аналитическую работу, что проявляется в виде анализа различных финансовых схем по запросу государственных органов, которые направляют запрос в УБОД, после чего данное ведомство начинает работу по выявлению основных авторов схемы, ее структуры и механизма функционирования. Затем осуществленная работа направляется в орган - заказчик анализа. Кроме этого УБОД вносит предложения по развитию методов борьбы с финансовыми махинациями и перекрытию нелегальных денежных каналов.

В 2007 г. законом «Modernisation de la fonction publique» была создана единая Комиссия по этике взамен трех комиссий, существовавших ранее (отдельно для федерального, местного уровней и системы здравоохранения). Комиссия по этике занимается всеми вопросами, касающимися возникновения конфликта интересов у государственных служащих и должностных лиц. Работа Комиссии по этике во Франции осуществляется очень эффективно. Важными

асpekтами ее работы, как и в случае с Комитетом по стандартам в Великобритании, являются заинтересованность ее руководителей в достижении реальных результатов, а также независимость Комиссии от других органов государственной власти. Комиссия по этике рассматривает случаи перехода представителей государственной власти в частный сектор, анализируя каждый случай отдельно. Для этого она организывает встречу с руководителем компании, в которую собирается переходить государственный служащий, для того чтобы более детально выяснить причины такого перехода. На основе анализа каждой ситуации Комиссия по этике издает заключение, в котором она либо одобряет переход государственного служащего из публичного сектора в частный, не выявив наличия конфликта интересов, либо рекомендует руководителю запретить данный переход в связи с наличием в действиях служащего личной заинтересованности. Решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер. Однако, как правило, руководитель принимает решение в соответствии с заключением Комиссии по этике. Комиссия дистанцирована от всех государственных структур, служащих которых она проверяет, в то время как в России в состав комиссий по служебному поведению и регулированию конфликта интересов каждого государственного органа входят заинтересованные лица, работающие в этом же органе, что может сказаться на объективности принятия решения.

Опыт Франции по созданию Комиссии по этике можно охарактеризовать как успешный. Важно, что Комиссия является независимой от государственных органов, поскольку это необходимое условие качественной работы структуры, связанной с возникновением и регулированием ситуации конфликта интересов. Несмотря на то, что решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер, субъект, принимающий решение о разрешении государственному служащему перейти на работу в частный сектор, руководствуется сделанными Комиссией по этике выводами, так как работа, которую она проводит, прежде чем вынести окончательное решение, отличается содержательностью и полнотой анализа ситуации [38].

В России же аналогичная практика будет недействительна, так как комиссии, существующие сегодня, не воспринимаются как значимый элемент противодействия коррупции и их решения зачастую игнорируются. В связи с этим помимо наделения комиссий по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов полномочиями принятия решений необходимо изменить способ их формирования в пользу снижения количества представителей государственных органов в ее составе.

Каждый федеральный орган имеет свою контрольную инспекцию (далее - Инспекция), которая работает только в рамках соответствующего органа и анализирует только его внутренние локальные проблемы. В основе деятельности Инспекции лежит контроль за качеством организации работы конкретного государственного органа, а также контроль за реализацией государственной антикоррупционной политики. Наличие в каждом органе государственной власти собственной контрольной инспекции положительно сказывается на повышении эффективности работы соответствующего органа, а также на укреплении дисциплины труда, что косвенным образом влияет на сокращение текущих и будущих проявлений оппортунистического поведения государственных служащих.

Структуры борьбы с коррупцией во Франции представляют собой полноценную систему, реализующую меры превентивного характера. Реализация таких мер, как формирование этики служения обществу, разработка и внедрение обучающих программ в учебные планы образовательных учреждения, приносит реальные плоды. Их успешность демонстрирует возможность эффективной борьбы с коррупцией при жесткой системе государственного управления во Франции.

Рассмотренный выше опыт демонстрирует разнообразность подходов и вариативность идей при выборе оптимальной стратегии борьбы. Было показано, что имеющаяся сегодня структура в России работает неэффективно. Она лишь демонстрирует активную деятельность (создание формальных структур, точечное устранение представителей государственной власти за

коррупционное правонарушение), в то же время не реализуя каких-либо превентивных антикоррупционных мер. Что касается рассмотренного опыта Франции и Великобритании, то, несмотря на имеющиеся отличия институционального характера, идея борьбы с коррупцией посредством превентивных мер, инициаторами которых выступают конкретные структуры, лежит в основе антикоррупционной деятельности в обеих странах. Именно такой характер борьбы позволяет достигать наивысших результатов, так как объектом реализации антикоррупционных мер становятся причины возникновения коррупции, а не последствия, как это происходит на данный момент в России.

Основными объектами, на которые направлены меры по противодействию коррупции в иностранных структурах, являются: бизнес, государственный аппарат, общество и финансовые схемы. В России из перечисленных направлений государственные органы фактически занимаются только борьбой с незаконными финансовыми схемами. Соответственно, для осуществления полноценной борьбы с коррупцией необходимо начинать осуществлять работу по каждому из оставшихся незадействованных объектов. Суммируя все то, что было проанализировано выше, можно заключить, что наличие структуры противодействия коррупции, которая бы в своей основе содержала такие компоненты, как:

- 1) наделение комиссий по служебным спорам и регулированию конфликта интересов полномочиями по принятию окончательных решений и изменению способа формирования ее состава;
- 2) разработка новых образовательных программ и технологий обучения в области противодействия коррупции, предназначенных для представителей структурных подразделений по управлению государственной службой и для государственных служащих категории “руководители”;
- 3) установление нового порядка декларирования доходов государственных служащих и публичных лиц, который должен осуществляться по источникам

доходов, а не по имуществу, окажет положительное влияние на повышение эффективности противодействия коррупции в России [37].

Выводы, сделанные из анализа зарубежного опыта, являются, на наш взгляд, весьма полезными для формирования собственной структуры противодействия коррупции в России. Но необходимо иметь в виду, что моментального эффекта от создания структуры противодействия коррупции в России не будет и быть не может, так как абсолютно новый способ борьбы должен проникнуть в сегодняшнюю систему, которая характеризуется чрезмерно бюрократизированным государственным аппаратом. Тем не менее, взяв за основу долгосрочный период планирования мер борьбы с коррупцией, создание и развитие профессиональной структуры противодействия коррупции с опорой на содержательный, а не формальный аспект, положительно скажутся на снижении уровня коррупции.

Ситуация усугубляется и тем, что не проработан механизм участия институтов гражданского общества в антикоррупционных программах.

Объяснением этого явления может служить также преобладающий тип политической культуры среди россиян: субъектная или патерналистская политическая культура, при которой надежды на счастливое будущее свое и своей страны и ответственность за их исполнение возлагаются на власти, одновременно слагается всякая ответственность с себя и отрицается личная инициатива в возможности исполнения этих надежд.

Международный опыт показывает, что для реализации успешных и стабильных антикоррупционных программ необходимы системные усилия, т.е. согласованные действия всех слоев общества, всех трех секторов: власти, бизнеса и гражданского общества, в т.ч. общественных организаций.

2.2 Противодействие коррупции на государственной гражданской службе Пензенской области

Уровень доверия населения Пензенской области к органам власти региона существенно возрос к 2017 году по сравнению с 2015 годом, свидетельствуют результаты социологического исследования, проведенного институтом регионального развития области [24]. Исследование восприятия жителями Пензенской области коррупции проводилось с января по июнь 2017 года. В ходе социологического исследования опрошено 1,3 тысячи человек методом случайной выборки и 100 человек, занимающих руководящие должности в коммерческих организациях на территории Пензенской области, проведены 14 глубинных интервью со специалистами государственной гражданской службы. Если в 2015 году антикоррупционную борьбу органов власти всех уровней как неэффективную оценивали 57% респондентов, то в 2016 году их количество сократилось до 39,3%, а в 2017 — до 23,7%. Согласно результатам опроса, усилия органов государственной власти по противодействию коррупции эффективными сейчас считают 35,8% респондентов, тогда как в 2016 году такого мнения придерживались 23,6%, а в 2015 — 14,9%. Более трети респондентов неразрывно связывают понятие коррупции с таким явлением, как взяточничество, свыше четверти опрошенных под коррупцией понимают использование должностного положения в личных и корыстных интересах, а для 15,4% — это использование государственных средств в личных целях [24].

Исследование выявило противоречие в сознании части респондентов в отношении такого явления, как коррупция. С одной стороны, коррупционные действия для них являются способом более эффективно решать повседневные проблемы, а с другой стороны, респондентами признается негативное влияние такой практики на социальную жизнь [24].

Борьба с коррупцией на государственной гражданской службе имеет свои особенности. Во-первых, это особые требования, предъявляемые к государственному служащему. В частности, к гражданам, претендующим на замещение государственных должностей и должностей государственной службы, предъявляются определенные квалификационные требования. Согласно ст. 12 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [4] в число квалификационных требований к должностям гражданской службы входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Требования к уровню профессионального образования установлены непосредственно законом - так, к числу квалификационных требований к должностям гражданской службы категорий «руководители», «помощники (советники)», «специалисты» всех групп должностей гражданской службы, а также категории «обеспечивающие специалисты» главной и ведущей групп должностей гражданской службы относится наличие высшего профессионального образования.

Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для федеральных гражданских служащих установлены Указом Президента РФ от 27 сентября 2005 г. № 1131 (с изм. от 26 июля 2008 г.) «О квалификационных требованиях к стажу государственной гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу работы по специальности для федеральных государственных гражданских служащих». Для гражданских служащих субъекта РФ такие требования устанавливаются законом субъекта РФ. В частности для государственных гражданских служащих Пензенской области такие требования установлены в Законе Пензенской области от

09.03.2005 № 751-ЗПО «О государственной гражданской службе Пензенской области».

Квалификационные требования к профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей, устанавливаются нормативным актом государственного органа с учетом его задач и функций и включаются в должностной регламент гражданского служащего. Каждый государственный орган выдвигает в числе профессиональных знаний знание Конституции и законодательства в рамках компетенции этого органа, основ организации прохождения государственной гражданской службы, служебного распорядка, правил деловой этики, основ делопроизводства.

В число квалификационных требований к должностям гражданской службы в Пензенской области входят требования к уровню профессионального образования, стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности, профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей.

Квалификационные требования к должностям гражданской службы устанавливаются в соответствии с категориями и группами должностей гражданской службы. Квалификационные требования к стажу гражданской службы (государственной службы иных видов) или стажу (опыту) работы по специальности для гражданских служащих устанавливаются законом Пензенской области.

Поступление граждан на службу по общему правилу происходит по итогам конкурса. Конкурс заключается в оценке профессионального уровня претендентов на замещение должности гражданской службы, их соответствия установленным квалификационным требованиям к должности гражданской службы. Таким образом, процедура поступления на гражданскую службу предполагает проверку соответствия претендента квалификационным требованиям.

За кадровой службой закреплена организация проверки достоверности представляемых гражданином персональных данных и иных сведений при поступлении на гражданскую службу.

Гражданин, претендующий на замещение должности гражданской службы, включенной в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также гражданский служащий, замещающий должность гражданской службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, ежегодно, не позднее 30 апреля года, следующего за отчетным, представляет представителю нанимателя сведения о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера членов своей семьи [4].

Основанием для осуществления проверки достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера является достаточная информация, представленная в письменном виде в установленном порядке:

- а) правоохранительными и налоговыми органами;
- б) постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями;
- в) Общественной палатой Российской Федерации (общественной палатой субъекта Российской Федерации).

Непредставление государственным служащим сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей должно стать либо основанием для увольнения, либо основанием для применения иных мер юридической ответственности.

В целом декларирование доходов членов семьи государственных служащих является распространенной превентивной антикоррупционной мерой в мире. Причем часто речь идет именно о членах семьи, т.е. всех близких родственниках. В российском законодательстве уже устоялось понятие «члены семьи». Семейный кодекс РФ членами семьи называет супругов, родителей и детей (усыновителей и усыновленных), Жилищный кодекс РФ - супруга, а также детей и родителей. Постановление Верховного Совета РФ от 20 мая 1993 г. N 4994-1 «О некоторых вопросах, связанных с применением Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» разъясняет, что к членам семьи судьи относятся супруг(-а), родители и дети, проживающие с ним и ведущие общее хозяйство. Таким образом, возраст детей не имеет значения, к членам семьи относятся и совершеннолетние дети.

Тем не менее Федеральный закон «О противодействии коррупции» избрал промежуточную позицию, возложив обязанность декларировать доходы только супруга(-и) и несовершеннолетних детей.

В качестве профилактической меры обозначено и внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении. В принципе это правило - основа публичной гражданской службы, обеспечивающая ее стабильность и гарантирующая «право на карьеру» (один из принципов классической бюрократии по Максу Веберу [23]).

Во-вторых, это профилактические меры, связанные с активностью общества. Формирование нетерпимости к коррупционному поведению - результат не только государственной политики, но и многих других факторов (бизнес вне коррупции, школа и семья). Сюда же относится развитие

институтов общественного контроля за соблюдением законодательства о противодействии коррупции. Разумеется, без соответствующей нормативной базы, «санкционированной» государством, здесь не обойтись. Права институтов гражданского общества на контроль должны базироваться на законодательных нормах. Например, Общественная палата РФ, согласно Федеральному закону от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», вправе по решению совета Общественной палаты проводить экспертизу проектов нормативных правовых актов Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления либо в связи с обращением Президента РФ, Совета Федерации ФС РФ, Государственной Думы ФС РФ, Правительства РФ проводить экспертизу проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов, проектов нормативных правовых актов Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти, проектов законов субъектов РФ и нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, проектов правовых актов органов местного самоуправления.

В-третьих, это парламентский контроль.

Парламентский контроль не обозначен в Конституции РФ как специальное направление деятельности представительного органа, упоминаются отдельные функции в обеспечение данной деятельности - отчеты Правительства, информация об исполнении бюджета, выражение недоверия Правительству. Между тем в теории признано, что парламентский контроль - одна из функций парламента, заключающаяся в осуществлении контроля за деятельностью правительства и других органов исполнительной власти. Общеизвестными формами и способами парламентского контроля в мире являются: участие парламента в формировании правительства, в назначении и смещении с должности ряда высших должностных лиц; обсуждение политики правительства и возможность выражения ему недоверия; контроль за

использованием средств государственного бюджета и утверждение отчета об исполнении бюджета (через счетные палаты, контрольные управления); депутатские запросы; проведение парламентских расследований и парламентских слушаний, контрольная деятельность парламентских комитетов и комиссий; контроль за актами делегированного законодательства; создание специальных органов, осуществляющих от имени парламента контроль за соблюдением прав и законных интересов граждан (Уполномоченный по правам человека); ратификация международных договоров.

В-четвертых, институт антикоррупционной экспертизы.

Нормативные акты, допуская излишнюю свободу административного усмотрения, могут создавать условия для коррупционных проявлений; антикоррупционная экспертиза призвана устранить подобные нормативные дефекты.

Впервые об антикоррупционной экспертизе как особом направлении деятельности было упомянуто в Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.: внедрение практики антикоррупционной экспертизы законопроектов, иных нормативных правовых актов.

Затем совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов РФ названо мерой профилактики коррупции в Национальном плане противодействия коррупции от 31 июля 2008 г. Этим документом организация антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов РФ закреплена за Генеральным прокурором РФ и Министерством юстиции РФ.

Концепция административной реформы в числе мероприятий по внедрению экспертизы нормативных правовых актов на коррупциогенность назвала разработку методик первичной и специализированной (предметной) экспертизы действующих нормативных правовых актов и вносимых проектов. В настоящее время Правительством РФ утверждены Правила проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях

выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции, и Методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

Важнейшим направлением деятельности Губернатора и Правительства Пензенской области является формирование на территории региона антикоррупционной политики и организация деятельности органов государственной власти и местного самоуправления по решению задач направленных на противодействие коррупции.

Работа по противодействию коррупции в Пензенской области ведется по следующим основным направлениям:

1. Формирование организационно-правовой основы противодействия коррупции.
2. Реализация мер по минимизации коррупциогенных факторов в деятельности органов власти и управления.
3. Обеспечение исполнения лицами, замещающими государственные и муниципальные должности, государственными гражданскими и муниципальными служащими ограничений и запретов, установленных в целях противодействия коррупции.
4. Организация взаимодействия с институтами гражданского общества и гражданами повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

Одним из важнейших направлений работы является совершенствование организационно-правовой основы деятельности в сфере противодействия коррупции.

В соответствии с требованиями Федерального закона Российской Федерации от 25.12.2008 №273-ФЗ «О противодействии коррупции», Указа Президента Российской Федерации от 01.04.2016 № 147 «О национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы и внесении изменений в

некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции», Закона Пензенской области от 14.11.2006 №1140 «О противодействии коррупции в Пензенской области», органами государственной власти, органами местного самоуправления Пензенской области осуществляется комплекс организационных и практических мероприятий, направленных на обеспечение реализации антикоррупционной политики.

Создание эффективно работающей организационной структуры позволяет в полном объеме решать вопросы профилактики коррупции. Этому направлению работы в Правительстве Пензенской области уделяется значительное внимание.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» [7] постановлением Правительства Пензенской области от 05.10.2015 года №120-пП образована Комиссия по координации работы по противодействию коррупции. В настоящее время она является постоянно действующим координационным органом при Губернаторе Пензенской области.

С целью обеспечения согласованного функционирования региональных органов государственной власти, органов местного самоуправления муниципальных образований и организаций Пензенской области в сфере реализации государственной антикоррупционной политики 20 августа 2015 года в Правительстве Пензенской области сформирован отдел по профилактике коррупционных и иных правонарушений Управления государственной службы и кадров.

В соответствии с распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р «О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции» (с последующими изменениями) в исполнительных органах государственной власти Пензенской области

координация работы по профилактике коррупции возложена на заместителя руководителя, а также назначены должностные лица, ответственные за организацию этой деятельности [12].

В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления Пензенской области по профилактике коррупционных проявлений, в соответствии с распоряжением Губернатора Пензенской области от 23.09.2015 №340-р «О некоторых вопросах организации работы по противодействию коррупции в органах местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области», координация работы по профилактике коррупции в муниципальном районе (городском округе) возложена на одного из заместителя главы администрации, а также назначены ответственные лица за проведение данной работы.

В целом к работе по профилактике коррупции привлечены 291 человек. Аналогичную работу в исполнительных органах государственной власти выполняют 53 человека [48].

В каждом муниципальном районе (городском округе) созданы советы, к полномочиям которых отнесены вопросы разработки и реализации приоритетных направлений антикоррупционной политики, всего на территории области в муниципалитетах работает 30 советов по противодействию коррупции.

В соответствии с требованиями федерального законодательства в Пензенской области антикоррупционная нормативная правовая база постоянно совершенствуется. Разработка региональных нормативно-правовых актов дополняет и развивает федеральное законодательство, создает правовую основу для борьбы с коррупцией.

В настоящее время в Пензенской области действует 25 нормативных правовых актов по вопросам противодействия коррупции, в том числе 3 Закона Пензенской области, 13 постановлений Губернатора Пензенской области, 9 постановлений Правительства Пензенской области.

Так, в 2016 году Управлением государственной службы и кадров Правительства Пензенской области подготовлены проекты 28 правовых актов, в том числе:

- 2 законов Пензенской области;
- 12 постановлений Губернатора Пензенской области;
- 8 постановлений Правительства Пензенской области;
- 6 распоряжений Губернатора Пензенской области;

Для информирования заинтересованных лиц об изменениях антикоррупционного законодательства подготовлены 4 обзора изменений федерального законодательства в сфере противодействия коррупции [48].

Правительством Пензенской области на постоянной основе проводится анализ правоприменительной практики в отношении решений судов о признании недействительными ненормативные правовые акты, незаконными решения и действия (бездействия) указанных органов, должностных лиц.

Указанный анализ проводится юридическими службами исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области.

В целях рассмотрения вопросов правоприменительной практики и совершенствования законодательства о противодействии коррупции в Пензенской области сформирована межведомственная рабочая группа по вопросам правоприменения законодательства о противодействии коррупции.

Управлением государственной службы и кадров Правительства Пензенской области ежеквартально подготавливаются обзоры изменений законодательства о противодействии коррупции, которые размещаются на официальном сайте Правительства Пензенской области в сети «Интернет».

Правительством Пензенской области большое внимание уделяется методическому обеспечению деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований по противодействию коррупции. В целях правового обеспечения

органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области разработано 8 образцов муниципальных правовых актов.

В 2016 году разработано 7 методических материалов.

Методические материалы направлены в исполнительные органы государственной власти и органы местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области, а также размещены в разделе «Против коррупции» официального сайта Правительства Пензенской области в сети «Интернет».

Постановлением Правительства Пензенской области от 22.10.2013 №782-пП в рамках государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Пензенской области в 2014-2020 годах» утверждена подпрограмма «Антикоррупционная программа Пензенской области на 2014-2020 годы» [11] и План противодействия коррупции в Пензенской области на 2016-2017 годы [13].

Основные мероприятия программы направлены на искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, повышение уровня правовой грамотности служащих и формирование в обществе нетерпимого отношения к проявлениям коррупции.

Во всех органах государственной власти и органах местного самоуправления Пензенской области разработаны планы мероприятий по противодействию коррупции.

Для повышения эффективности работы органов государственной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области организован мониторинг их деятельности в сфере противодействия коррупции.

Правительством Пензенской области ежеквартально проводился анализ показателей оценки органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере профилактики коррупции.

Оценка проводилась за 2016 год посредством анализа представленной по установленной форме информации, изучения данных, содержащихся на

официальных сайтах в сети «Интернет», дополнительных материалов, представленных в течение анализируемого периода.

Рейтинг органов государственной власти Пензенской области в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений по состоянию на 31 декабря 2016 года представлен в Приложении Б. Перечень показателей эффективности деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) Пензенской области в сфере противодействия коррупции представлен в Приложении В.

Среди органов государственной власти лучших показателей в работе по профилактике коррупции достигли:

Министерство лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Пензенской области, Министерство здравоохранения Пензенской области, Министерство сельского хозяйства Пензенской области.

Из числа органов местного самоуправления - администрация г. Пензы, администрации Земетчинского, Башмаковского, Бессоновского, Белинского районов.

Значительно усилить работу по профилактике коррупции необходимо руководителям Министерства образования Пензенской области, Избирательной комиссии Пензенской области, Управления общественной безопасности и обеспечения деятельности мировых судей в Пензенской области, а также главам администраций Камешкирского, Нижнеомовского, Лунинского, Пачелмского, Шемышейского районов.

Правительством Пензенской области уделяется значительное внимание мерам по минимизации коррупциогенных факторов в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Важнейшей мерой по минимизации коррупциогенных факторов является формирование правового пространства, свободного от коррупциогенных факторов.

В 2016 году приняты меры по повышению качества правотворческой деятельности, совершенствованию правового регулирования путем исключения

из правовых актов норм, порождающих коррупцию и создающих условия для совершения коррупционных деяний, а также недопущения включения в проекты правовых актов таких норм.

Эта работа проводилась с целью ограничения возможности принятия управленческих решений по своему усмотрению лицами, замещающими государственные должности и государственными гражданскими служащими, а также исключения возможности появления в правовых актах норм, усложняющих управленческий процесс и способствующих формированию коррупционных проявлений.

Решение этой задачи осуществлялось путём проведения антикоррупционной экспертизы региональных правовых актов и их проектов в соответствии с Федеральным законом от 17.07.2009 №172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (с последующими изменениями).

В 2016 году проведена антикоррупционная экспертиза 25708 проектов нормативных правовых актов (АППГ - 22330), из них в исполнительных органах государственной власти Пензенской области - 2633, в органах местного самоуправления – 23075. Выявленные 724 (в ИОГВ – 419, в ОМС – 305) коррупциогенных фактора устранены.

Проведена антикоррупционная экспертиза 3239 нормативных правовых актов (АППГ -2957), из них в исполнительных органах государственной власти Пензенской области - 177, в органах местного самоуправления – 3062. Выявленные 134 (в ИОГВ – 2, в ОМС – 132) коррупциогенных фактора устранены.

Правовым управлением Правительства Пензенской области за 2016 год проведена антикоррупционная экспертиза 1105 проектов нормативных

правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области, из них в 125 проектах выявлено 404 коррупциогенных фактора, все они устранены.

Проведена анткоррупционная экспертиза 3318 муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих включению в регистр МНПА Пензенской области, из них 614 (18,5%) содержали коррупциогенные факторы [48].

Выявленные коррупциогенные факторы в основном выражаются в следующем:

- в широте дискреционных полномочий, а именно неопределенности сроков и условий принятия решений по конкретным вопросам;

- в отсутствии или неполноте административных процедур - отсутствие порядка совершения органами местного самоуправления или организациями (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка.

- в принятии нормативного правового акта за пределами компетенции - нарушение компетенции органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов.

- нормативные коллизии - противоречия, в том числе внутренние, между нормами, создающие для органов местного самоуправления или организаций (их должностных лиц) возможность произвольного выбора норм, подлежащих применению в конкретном случае.

Правовым управлением Правительства Пензенской области на постоянной основе оказывалась методическая помощь органам местного самоуправления муниципальных образований Пензенской области в части приведения муниципальных актов в соответствие с законодательством о муниципальной службе и противодействии коррупции.

Одним из направлений минимизации коррупциогенных факторов является представление государственных услуг через многофункциональные центры, которые обеспечивают разрыв непосредственного контакта заявителя и государственного служащего. Это существенно снижает риск возникновения

коррупционных проявлений.

Статистика показывает, что жители региона все больше предпочитают обращаться в органы власти посредством МФЦ. За 2016 год оказано более 1,23 млн. услуг. В среднем по региону МФЦ организовано предоставление более 210 видов государственных и муниципальных услуг по основным направлениям жизнедеятельности граждан. Специалистами МФЦ проведена работа по обеспечению предоставления услуг лицам с ограниченными возможностями.

По данным мониторинга качества предоставления государственных и муниципальных услуг показатель уровня удовлетворенности граждан качеством предоставления услуг в Пензенской области в 2016 году составил 90%. Время ожидания в очереди при обращении заявителя в орган государственной власти (орган местного самоуправления) для получения государственных (муниципальных) услуг не превышало 15 минут. В среднем оценка качества составила 9,8 баллов при максимальной оценке 10 баллов, что является высокой оценкой общей удовлетворенности граждан качеством предоставления государственных и муниципальных услуг за 2016 год на территории Пензенской области.

Предоставление государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, с помощью реализации принципа «одного окна», позволило избавить граждан от необходимости получать согласования в десятках различных инстанций, а также обеспечивать беспристрастность государственных и муниципальных служащих при предоставлении услуг населению.

На базе сети МФЦ для граждан организовано оказание бесплатной юридической помощи по правовым вопросам, не связанным с предпринимательской деятельностью, создано Государственное юридическое бюро. В 2016 году юридическим бюро оказано 39757 бесплатных консультаций жителям Пензенской области.

Проблема предупреждения коррупции в системе закупок связана с необходимостью обеспечения прозрачности процедур, соблюдения принципа

эффективности и экономичности расходования бюджетных средств, строгого исполнения закона, непредвзятого и равного отношения ко всем претендентам на победу в торгах.

За 2016 год специалистами Управления по регулированию контрактной системы и закупкам Пензенской области (далее – Управление закупок) и подведомственного ГКУ ПО «Управление по осуществлению закупок Пензенской области» размещена 6301 заявка на закупку товаров (работ, услуг), из них 642 совместные закупки.

По итогам экспертизы поступивших заявок, Управлением закупок и подведомственным учреждением возвращено 1107 заявок государственных заказчиков Пензенской области. За 12 месяцев 2016 года УФАС по Пензенской области рассмотрено 57 жалоб на положения документаций и на действия комиссий по осуществлению закупок Управления закупок и подведомственного ГКУ ПО «Управление по осуществлению закупок Пензенской области», из них 36 признаны необоснованными, 13 – обоснованными, 3 частично обоснованны и 5 отозваны.

На постоянной основе ведется работа по обеспечению соблюдения государственными гражданскими служащими Пензенской области ограничений и запретов, требований, направленных на предотвращение или урегулирование конфликта интересов, а также соблюдение исполнения ими обязанностей, установленных Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (с последующими изменениями) и другими федеральными и региональными законами.

В Пензенской области на постоянной основе организовано проведение оценки коррупционных рисков, возникающих при реализации функций органов власти.

Удельный вес должностей государственных гражданских служащих с высоким риском коррупционных проявлений составляет 72,8%.

Удельный вес должностей муниципальных служащих с высоким риском коррупционных проявлений составляет 71,9% [48].

В 2016 году вносились изменения в перечни должностей государственной гражданской (муниципальной) службы Пензенской области, при назначении на которые граждане обязаны представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, и при замещении которых служащие обязаны представлять сведения о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера.

В 2016 году сведения о доходах представили 1058 государственных гражданских служащих и 2323 муниципальных служащих.

Сведения о расходах представили 46 государственных гражданских служащих и 49 муниципальных служащих Пензенской области. В отношении 6 служащих назначена процедура контроля за расходами.

Органами государственной власти и органами местного самоуправления Пензенской области обеспечено своевременное размещение сведений о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера на официальных сайтах и предоставление этих сведений СМИ.

Одной из задач по профилактике коррупции является обеспечение своевременного принятия мер в соответствии с законодательством Российской Федерации в отношении фактов, содержащих признаки возникновения конфликта интересов, уделив первоочередное внимание выявлению скрытой аффилированности.

В 2016 году поступило и рассмотрено 12 обращений от граждан и организаций о коррупционных правонарушениях государственных гражданских и муниципальных служащих, в том числе в исполнительных органах государственной власти – 10, в органах местного самоуправления муниципальных образований – 2. Из указанного количества 4 являются письменными обращениями (в ИОГВ поступило 3 обращений, в ОМС – 1), 8 – обращениями через интернет-сайт. По результатам их рассмотрения оснований для применения к государственным и муниципальным служащим мер дисциплинарного воздействия не установлено [48].

Эффективным направлением просвещения является консультирование государственных гражданских и муниципальных служащих по вопросам профилактики коррупции. За 2016 год консультативная помощь по вопросам, связанным с применением на практике законодательства о противодействии коррупции, оказана органами государственной власти Пензенской области в 1796 случаях, органами местного самоуправления в 1024 случаях [48].

С целью создания условий для повышения уровня правосознания граждан, популяризации антикоррупционных стандартов поведения и вовлечения в процесс антикоррупционной политики граждан принимаются меры практического характера: проводятся «круглые столы», встречи, беседы, заседания советов общественности с участием представителей руководителей исполнительных органов государственной власти, сотрудников правоохранительных органов, педагогических работников, представителей общественных организаций.

В 2016 году проведено 329 мероприятий антикоррупционной направленности с участием руководителей исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области, в рамках которых обсуждалась тема негативного влияния коррупции на общество. Мероприятия антикоррупционной направленности состоялись в сферах здравоохранения и социальной защиты населения, ЖКХ, образования, а также защиты прав потребителей. Цель данных мероприятий – формирование антикоррупционного климата среди населения, устранение причин коррупционных поступков.

Во взаимодействии со средствами массовой информации осуществляется непосредственное общение должностных лиц, представителей институтов гражданского общества с населением. На базе ГАУ ПО «Информационный центр «Пензенская правда» еженедельно организуются и проводятся «прямые линии», в ходе которых не только рассматриваются обращения и жалобы (в т.ч. связанные с коррупционными проявлениями) граждан и представителей организаций, но и происходит общение в рамках антикоррупционной

пропаганды, проводятся консультации по разрешению различных ситуаций, которые могут носить коррупционный характер. До граждан, участвующих в личном приёме, доводится информация об антикоррупционной деятельности, принимаемых мерах по снижению уровня коррупции, а также обсуждаются проблемы по данному направлению, пути их решения. Отчет о проведенных мероприятиях еженедельно публикуется в областной газете «Пензенская правда».

Правительством Пензенской области совместно с заинтересованными органами исполнительной власти, образовательными учреждениями высшего, среднего и дополнительного профессионального образования проводится внедрение в учебный процесс элементов антикоррупционного воспитания и образования.

В Пензенской области с участием региональных некоммерческих организаций реализуются общественные проекты. Пензенским региональным отделением Всероссийской политической партии «Единая Россия» реализуется проект «Молодёжный антикоррупционный проект» (проект направлен на правовое просвещение и формирование правовой культуры молодежи, продвижение в молодежной среде антикоррупционной модели поведения). В мае-июне т.г. в рамках реализации проекта на базе Пензенского архитектурно-строительного колледжа активистами организован конкурс плакатов антикоррупционной тематики.

На территории области реализуется проект «Оказание бесплатной юридической помощи социально незащищенным слоям населения Пензенской области» (членами Пензенского регионального отделения Ассоциации юристов России, иных некоммерческих организаций совершаются выезды в районные центры региона). Также Пензенским региональным отделением Ассоциации юристов России реализуется проект «Школа права-Academia Legis» (проведение разъяснительной работы среди учащихся старших классов общеобразовательных учреждений их прав и обязанностей, просвещение в части функционирования российской правовой системы).

Обеспечение на системной основе согласованных и целенаправленных совместных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления достигается путем участия представителей некоммерческих организаций Пензенской области, Общественной палаты Пензенской области, региональных средств массовой информации в работе сессий Законодательного Собрания Пензенской области, в заседаниях постоянных комиссий, рабочих групп, иных совещательных органах по вопросам профилактики и противодействия коррупции. Учет мнения общественности при принятии решений органами государственной власти и местного самоуправления осуществляется через публичные слушания, которые проводятся как на уровне региона, так и во всех городских округах и муниципальных районах Пензенской области.

В целях формирования целостной системы общественного контроля за деятельностью исполнительных органов власти Пензенской области, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений создан и функционирует Совет общественности при Губернаторе Пензенской области по противодействию «бытовой» коррупции.

В целях формирования целостной системы общественного контроля за деятельностью исполнительных органов власти Пензенской области, предупреждения и пресечения коррупционных проявлений рядом некоммерческих организаций области в рамках реализации профильных проектов организован общественный контроль.

Пензенским региональным отделением Общероссийского народного фронта реализуется проект «За честные закупки» (проект предполагает осуществление общественного контроля за проведением электронных торгов, госзакупок в форме работы с профильными сайтами посредством информационно-телекоммуникационной сети Интернет).

Пензенской региональной общественной организацией социальной поддержки и защиты граждан «Сурская семья» реализуется проект «Развитие инструментов общественного контроля и публичного мониторинга качества

социальной сферы». В рамках проекта общественниками в марте-сентябре 2016 года в муниципальных образованиях региона проведен мониторинг удовлетворенности жителей качеством услуг в сфере образования, здравоохранения, а также мониторинг качества представления услуг в учреждениях социального обслуживания.

В рамках общественного проекта «Качество власти в свете административной реформы в Пензенском регионе», реализуемого Общественным движением Ассоциации потребителей Пензенской области проводится общественный контроль по качеству оказания государственных услуг населению области, выполнения требований административных регламентов. Данные, полученные в ходе общественного мониторинга, обсуждаются в ходе заседаний общественных советов, круглых столов с участием руководителей профильных исполнительных органов власти для улучшения качества работы ведомств.

В Пензенской области принят Закон Пензенской области от 04.03.2015 № 2679-ЗПО «О порядке организации и осуществления общественного контроля в Пензенской области». Статья 11 данного закона посвящена общественной экспертизе в Пензенской области, в ней определен порядок инициирования общественной экспертизы в Пензенской области, обязанности ее организатора, порядок ее проведения, сроки проведения, подведение и обнародование итогов общественной экспертизы в Пензенской области.

В целях повышения эффективности взаимодействия с институтами гражданского общества, профилактики коррупционных проявлений в нормотворческом процессе организована независимая антикоррупционная экспертиза проектов разрабатываемых ИОГВ и ОМС, размещенных на их сайтах нормативных правовых актов. Проекты нормативных правовых актов Губернатора и Правительства Пензенской области размещаются на сайтах соответствующих органов, входящих в Веб-портал Правительства Пензенской области (www.pnzreg.ru).

Данная процедура является составным элементом общественного контроля за деятельностью государственных органов, принципа публичности и открытости деятельности исполнительных органов государственной власти, органов местного управления и реализуется институтом уполномоченных независимых экспертов.

Для повышения эффективности проведения антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, имеющих высокий уровень социальной и общественной значимости, организовано взаимодействие с независимыми экспертами, в том числе, членами Пензенского регионального отделения Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России», аккредитованными Министерством юстиции Российской Федерации. За 2016 год членами организации проведена независимая антикоррупционная экспертиза 30 проектов нормативных правовых актов.

Общественная палата Пензенской области в рамках деятельности профильных комиссий проводит работу с различными социальными группами населения, направленную на формирование антикоррупционного общественного сознания. Независимые эксперты Общественной палаты Пензенской области выступают на заседаниях исполнительных и законодательных (представительных) органов государственной и муниципальной власти, привлекаются в качестве специалистов по изучению социальных и экономических вопросов.

Региональное отделение Общероссийской общественной организации «Общественная комиссия по борьбе с коррупцией» по Пензенской области проводит работу по оказанию общественной поддержки деятельности правоохранительных и других государственных органов и организаций, общественных объединений, направленной на обеспечение законности и укрепление правопорядка, усиление борьбы с коррупцией.

Автономная некоммерческая организация «Центр общественных процедур «Бизнес против коррупции» в Пензенской области» проводит работу по объединению усилий делового сообщества, направленную на борьбу с

коррупционным давлением на бизнес и рейдерством. В компетенцию Центра входят рассмотрение обращений предпринимателей, оказание содействия предпринимателям при обращении в органы государственной власти и органы местного самоуправления, мониторинг ситуации с коррупционным и рейдерским давлением в бизнес - среде.

Для руководителей и членов некоммерческих организаций Пензенской области проводятся обучающие семинары и иные мероприятия, в том числе, посвященные вопросам антикоррупционной направленности. Работают «Общественные приемные» в региональной Общественной палате и Центры правовой помощи населению на базе некоммерческих организаций Пензенской области, которые проводят анализ обращений граждан и организаций, в том числе с целью выявления коррупционных признаков.

Правительством Пензенской области реализуется комплекс мер, направленных на поддержку социально ориентированных некоммерческих организаций (СО НКО), зарегистрированных и осуществляющих свою деятельность на территории региона. Поддержка СО НКО осуществляется в рамках государственной программы Пензенской области «Региональная политика, развитие гражданского общества в Пензенской области на 2014-2020 годы». В регионе действует единый Порядок предоставления субсидий социально ориентированным некоммерческим организациям на условиях софинансирования и конкурсного отбора, утвержденный постановлением Правительства Пензенской области от 09.06.2011 № 358-пП, в том числе по направлению деятельности «Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению» [48].

В целом антикоррупционная деятельность региона ориентирована на выполнение стандартов, предусмотренных федеральным законодательством о противодействии коррупции, но поиск эффективных методов борьбы с коррупцией продолжает оставаться актуальной задачей.

3 Пути повышения эффективности противодействия коррупции

Антикоррупционная политика государства основывается на положении о том, что коррупция есть одно из проявлений низкой эффективности: политической системы; государственного управления; экономики; социальной сферы; гражданского общества.

Коррупция - комплексная «болезнь», требующая комплексного «лечения», и здесь успех приходит не так быстро, как хотелось бы. Как показывает международный опыт, успех в реализации антикоррупционной политики может быть достигнут, если придерживаться следующих принципов:

- авторитетное руководство;
- консолидация власти и общества;
- прозрачность антикоррупционной политики;
- направление усилий на искоренение условий, порождающих коррупцию;
- антикоррупционная политика должна сочетать последовательность и энергичность с тщательностью, продуманностью и подготовкой шагов;
- сочетание институциональных изменений и социальной инженерии;
- активное воздействие на общественное сознание;
- финансирование антикоррупционной политики;

Антикоррупционная политика государства может быть эффективной только в случае, если она опирается на благоприятную так называемую внешнюю среду, которая подразумевает:

- эффективную и легитимную государственную власть;
- стабильную демократическую политическую систему;
- активно функционирующие институты гражданского общества;
- высокий уровень общей и правовой культуры; высокий уровень нравственной культуры.

Говоря о противодействии коррупции, можно выделить следующие основные задачи, стоящие перед российским государством на современном этапе: целенаправленное снижение уровня коррупции, её влияния на деятельность государственных органов, на повседневную жизнь граждан, на активность и эффективность бизнеса; обеспечение защиты прав и законных интересов граждан, общества и государства от угроз, связанных с коррупцией; создание системы противодействия коррупции в стране; постепенное устранение причин и условий, способствующих возникновению и активизации коррупционных отношений в стране и в отдельных её регионах; при реализации общенациональной антикоррупционной программы учитывать международный опыт, активно сотрудничать с международными организациями, действующими в сфере борьбы с коррупцией и организованной преступностью.

Более того, сегодня Россия, как никогда в прошлом, нуждается в особой идеологии, которая составила бы основу духовного единения народа перед лицом опасностей, вызовов и угроз её развитию, среди которых коррупция занимает ведущее место. Каким видится образ национально-государственной антикоррупционной идеологии? Во-первых, содержание этой идеологии должны составлять конституционные положения, ценности, нормы, принципы, регламентирующие права и свободы всех граждан России, в том числе и право на экономическую безопасность. Во-вторых, национально-государственная антикоррупционная идеология должна отражать жизненно важные экономические интересы личности, общества и государства в изменившихся общественно-политических условиях в мире и стране. Она призвана определять стратегию строительства демократического, правового государства, гражданского общества в России, основу которого составляют экономическая свобода, общественные институты, правопорядок и сильная власть. В-третьих, важнейшая черта антикоррупционной идеологии – её нацеленность на формирование в общественном сознании моральных ценностей, национальной гордости и самосознания народа как великой нации, утверждающей свою

государственность, основанную на самобытности российского народа и отражающую специфику формирования его менталитета, духовности, традиций и обычаев.

То обстоятельство, что в коррупционные практики вовлечено практически все общество, определяет сложность борьбы с ней. Реформирование системы государственной и муниципальной службы, правоохранительных органов, ужесточение системы санкций за коррупционные преступления, совершенствование нормативно-правовых актов на предмет сокращения в них «коррупционных ниш», несомненно, важные направления антикоррупционной политики, но они не дадут должного эффекта, если не будут подкреплены целенаправленной работой по формированию нетерпимого отношения всего социума к коррупционному поведению.

Таким образом, успешная антикоррупционная политика невозможна без фундаментальных сдвигов в общественном, групповом и индивидуальном сознании, без серьезных позитивных коррекций в правилах поведения не только таких целевых групп, как государственные и муниципальные служащие, но и рядовых граждан.

Следовательно, коррупция, являясь системной проблемой, требует системных усилий по ее решению. Последние заключаются в согласованных действиях всех слоев общества, всех трех его секторов: власти, бизнеса и гражданского общества. Эти скоординированные меры должны быть направлены главным образом на устранение причин и условий возникновения коррупции.

Системные усилия по противодействию коррупции должны укладываться в рамки следующих трех стратегий: во-первых, общественное осознание опасности коррупции и ее последствий; во-вторых, предупреждение и предотвращение коррупции; в-третьих, пресечение коррупции – верховенство закона и защита прав граждан.

Логика такого разбиения заключается в следующем: сначала необходимо понять, что коррупция – это деструктивное явление 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.

В рамках данных стратегий согласованная деятельность трех секторов (власти, бизнеса и гражданского общества) должна осуществляться по следующим основным направлениям

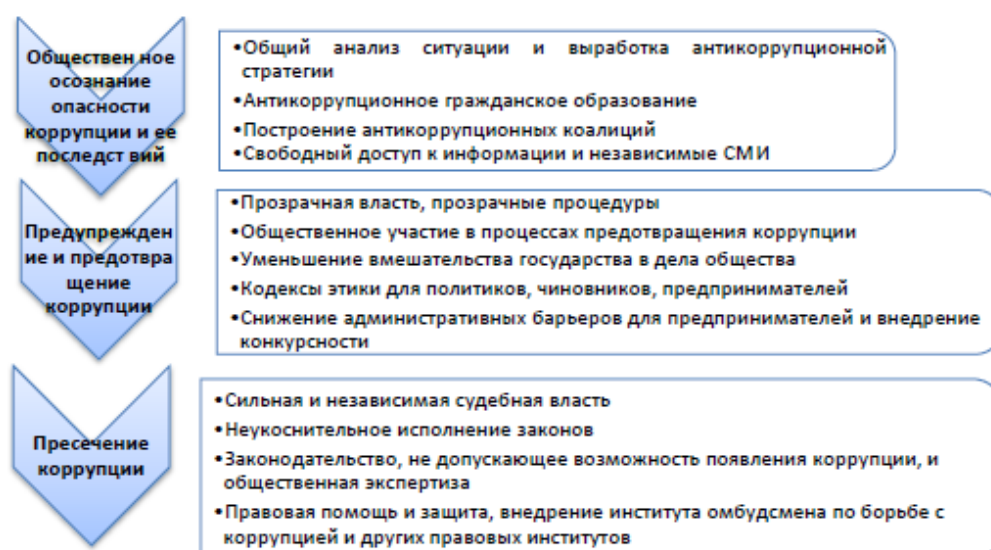


Рисунок 1 - Основные направления государственной стратегии борьбы с коррупцией

Ведущим принципом всей антикоррупционной политики должно быть постоянное повышение рисков, цены потерь и уровней нестабильности для вовлеченных в коррупцию должностных лиц, представителей бизнеса и граждан.

Важную роль в осуществлении данной стратегии играют разнообразные институты гражданского общества. Более того, участие гражданского общества в противодействии коррупции является одним из ее принципов и закреплено в статье 1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» [6], где под определением понятия «противодействие коррупции» устанавливается деятельность не только органов государственной власти

различных уровней, но и деятельность институтов гражданского общества и отдельных физических лиц.

Анализ зарубежного опыта участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции позволяет выделить следующие их формы.

1. Гражданское образование (в частности, пропагандистская деятельность);

2. Антикоррупционный мониторинг и его разновидность – общественный контроль.

3. Лоббистская деятельность.

Каждая из этих форм воплощается в жизнь при помощи различных механизмов, таких, например, как:

- реализация антикоррупционных образовательных программ и проектов;
- проведение публичных мероприятий и акций («круглых столов», семинаров и т.п.);
- внесение предложений в органы государственной и муниципальной власти по совершенствованию антикоррупционного законодательства;
- общественное расследование;
- независимая антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов;
- создание антикоррупционных приемных;
- поддержка интернет-ресурсов, освещающих проблемы в сфере противодействия коррупции и др.

Таким образом, коррупция, являясь системной проблемой, требует и системных усилий в борьбе с ней, заключающихся в согласованных действиях трех секторов общества: власти, бизнеса и гражданского общества. Системообразующим основанием антикоррупционной политики в современных условиях должно стать активное и постоянное противодействие коррупции, основанное на трех базовых стратегиях:

- стратегии-осознания, заключающейся в общем анализе ситуации и выработке антикоррупционной стратегии; антикоррупционном гражданском

образовании; построение антикоррупционных коалиций; свободном доступе к информации и независимым СМИ; разработке и внедрении антикоррупционных образовательно-просветительских программ и кампаний;

- стратегии-предупреждения, суть которой лежит в области формирования транспарентности органов власти; активного привлечения институтов гражданского общества к деятельности по предотвращению коррупции; уменьшения вмешательства государства в дела общества; принятии кодексов этики для чиновников, предпринимателей; снижении административных барьеров;

- стратегии-пресечения, представляющей собой формирование сильной и независимой судебной власти; неукоснительное исполнение закона; общественную экспертизу законодательства на коррупциогенность; доступность гражданами правовой помощи и защиты.

В соответствии с Указом Президента РФ 1 апреля 2016 года №147, которым принят «Национальный план противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы» для чиновников Правительство РФ совместно с Генеральной прокуратурой РФ подготовил ряд методических рекомендаций (по рассмотрению типовых ситуаций предотвращения и урегулирования конфликта интересов, по вопросам привлечения к юридической ответственности за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов; ориентиры получают бывшие госслужащие, которые после прекращения службы желают устроиться на работу в частный сектор и обязаны в связи с этим соблюдать определенные ограничения – например, они должны сообщать новому работодателю о своем прежнем месте работы).

Усилен контроль за сведениями, которые чиновники отражают в ежегодных справках о доходах, расходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, совершенствуется работа по изъятию в доход государства имущества, приобретение которого чиновник не смог обосновать законными доходами.

Данные меры не являются исчерпывающими, поскольку очевидно, что для достижения серьезных и устойчивых успехов в борьбе с коррупцией в России необходимо осуществить кардинальные административные и правовые реформы.

Очевидно, что любые шаги по ограничению коррупции не должны носить символический, либо фрагментарный характер. Поэтому важно разработать целенаправленную, всестороннюю программу борьбы с коррупцией, исходя из следующих предпосылок:

- Абсолютная победа над коррупцией невозможна.
- Не существует стран, априори обреченных на масштабную и хроническую коррупцию. Россия не является исключением из этого правила.
- Ограничение коррупции не может быть разовой кампанией. За окончанием любой кампании всегда может последовать новый, более страшный виток коррупции.
- Коррупцию нельзя ограничить только законодательными методами и борьбой с ее проявлениями. Более того, когда коррупция достигла больших масштабов и забралась на весьма высокие уровни власти, более эффективна борьба против условий, порождающих коррупцию, чем неподготовленная атака на ее проявления.
- Борьба с коррупцией достигает успеха, если она всеохватна, комплексна, ведется постоянно, на это направлены все силы властей и общества.
- Антикоррупционная программа должна реализовываться на высшем уровне политического руководства страны и при максимальном сотрудничестве с институтами гражданского общества.
- Потери, которые несут от коррупции государство и общество в России, настолько велики, что любые разумные затраты на реализацию антикоррупционной программы обеспечат быструю отдачу, в несколько десятков раз превышающую вложения. Борьба с коррупцией - дело сложное и

антикоррупционная политика обязана стать постоянной частью государственной политики.

Важнейший вопрос состоит в том, как сменить коррупционный менталитет россиян. Для этого надлежит предпринять целый комплекс мер. Прежде всего, на наш взгляд, необходимо начать преодолевать пассивность населения и установившееся в обществе восприятие коррупции как свершившегося факта.

В формировании нетерпимости к коррупционным проявлениям должны быть заинтересованы все акторы гражданского общества: политические партии, общественные организации и ассоциации, социальные движения, третий некоммерческий сектор, представители частного сектора, местное самоуправление, СМИ, экспертное сообщество и, конечно же, рядовые граждане, ежедневно испытывающие на себе последствия коррупции.

Проблема состоит в том, как привлечь такие гражданские группы к конструктивной антикоррупционной деятельности. Для этого предлагается:

- развивать структуры гражданского общества, в первую очередь НКО и их коалиции (стратегия осознания);
- развивать систему гражданского образования среди НКО, школ и институтов, вовлекать в эту систему властные структуры, создавать специальные центры гражданского образования (стратегия осознания);
- обмениваться опытом и внедрять перспективные формы общественного участия в других регионах (стратегия предупреждения).

Но в первую очередь речь должна идти о реализации программ в области просвещения и повышения уровня гражданского сознания с тем, чтобы общественность могла в большей степени участвовать в управлении государством и контролировать работу государственных органов. Также необходимо: ввести образовательные программы с целью повышения общественной осведомленности относительно антикоррупционных стратегий и входящих в них специфических мер; обсуждать тот реальный вред, который может нанести коррупция (даже в ее некриминализованных формах) жизни

любого гражданина; объяснять, как каждый представитель общества может добиться результата без вступления в коррупционные отношения с государственными или муниципальными служащими, а также другими должностными лицами.

Одним из направлений развития потенциала гражданского общества, ориентированного на преодоление коррупционных побуждений, является формирование гражданской ответственности. Гражданское общество создается людьми как определенная система экономических, политических, правовых, культурных и иных общественных отношений, самостоятельная по отношению к органам государственной власти. Эффективность таких общественных отношений зависит в первую очередь от степени ответственности, свободы и активности граждан.

Спецификой же России является именно крайняя слабость протестного потенциала социальных субъектов, которые сталкиваются с проявлениями коррупции.

Данный вывод подтверждается результатами исследований. По данным Левада-Центра, 62% российских граждан «живет, полагаясь только на себя и избегая вступать в контакт с властью», 13% готовы принимать участие в массовых акциях с политическими требованиями, а 34% считают, что «страна движется по неверному пути» Исследование Левада-Центра: Россияне об отношениях общества и государства в 2010 году. URL: <http://gtmarket.ru/news/2010/03/16/6243>.

Представляется, что качественное изменение деятельности гражданских институтов, повышение собственной инициативности, «самофильтрация» и очищение от квазиорганизаций – те условия, которые должны способствовать повышению роли гражданского общества в противодействии коррупции. Другое условие – встречное движение органов власти в сторону организации реального партнерства с НПО, что может быть оформлено в создании соответствующих структур (общественно-государственных советов, комиссий), выступающих в роли экспертных, контрольных «площадок» в решении

проблемы коррупции. При этом должен быть реализован равноправный формат взаимодействия представителей власти, силовых структур и общественности в подобных советах, а сама антикоррупционная политика не должна превратиться лишь в демонстрационную кампанию. Социальное партнерство может быть реализовано в таких форматах, как совместные «круглые столы», конференции и семинары с антикоррупционной повесткой дня.

Следовательно, у гражданских ассоциаций существует потенциальная возможность быть активными субъектами антикоррупционной политики. Во-первых, это приближенность к нуждам населения. Работая со своими клиентскими группами, НПО могут непосредственно видеть существующие проблемы, получать низовую информацию о коррупционных нишах, степени распространенности теневых практик, об эффективности действий по пресечению коррупции. Во-вторых, это добровольческий потенциал, который может быть реализован в просветительской деятельности, направленной на формирование гражданского сознания, в разработке PR-сопровождения антикоррупционной политики, что будет способствовать в итоге социально-психологическому, нравственному оздоровлению общества. Именно эти функции – поле пересечения интересов всех гражданских ассоциаций. Особая миссия ложится на НПО, оказывающие правовую и правозащитную помощь населению. В-третьих, экспертная поддержка общественностью антикоррупционных мероприятий, что видится нам в следующем:

- ✓ предложение новых тематических полей при обсуждении проблем коррупции, других теневых практик;
- ✓ обеспечение социологического мониторинга, позволяющего оценить восприятие коррупции массовым сознанием, эффективность антикоррупционных мероприятий;
- ✓ разработка современных стандартов внешнего и внутреннего контроля в государственном и муниципальном управлении, этических кодексов для государственных и муниципальных служащих;

- ✓ участие в экспертизе коррупциогенности нормативно-правовых актов, разработка технологий (методик) и процедур проведения экспертизы;
- ✓ осуществление контроля за выполнением решений.

Экспертная функция востребует профессионализм и компетентность общественности. Уже сегодня законодательные органы власти ощущают потребность в профессиональных экспертах, работающих в комиссиях по противодействию коррупции, осуществляющих антикоррупционный мониторинг. Нужна и ротация работающих в советах и комиссиях, что также должно повысить доверие граждан к институтам гражданского общества.

Государство, являясь определенным способом организации общества, не существует изолированно от окружающей его общественной среды. Поэтому именно от активности свободных, ответственных людей, их ценностных установок, уровня гражданской, правовой, политической культуры и образования зависит построение правового, эффективного государства, в котором минимизированы причины и условия, порождающие и питающие коррупцию. Именно осознание людьми своей гражданственности является определяющим фактором в формировании общественного потенциала, необходимого для активной антикоррупционной деятельности в России.

В этой связи очень важно правильно оценивать состояние антикоррупционного потенциала гражданского общества, так как его игнорирование при разработке стратегии борьбы с коррупцией означает отказ от использования одного из самых мощных и потенциально эффективных инструментов. Сам факт привлечения формирующегося гражданского общества к разработке стратегии такой борьбы, по нашему мнению, придаст процессу новый импульс и обеспечит стимулы для дальнейшего развития.

Институциональные объединения организаций гражданского общества могут принимать разнообразные организационные формы. Один из возможных подходов состоит в том, чтобы сформировать коалицию или сетевую структуру из уже существующих организаций, объединенных общностью цели – противодействия коррупции.

Организационная структура таких коалиций может варьироваться от объединений в неформальные и малоструктурированные коалиции до создания официально зарегистрированных коалиций с четкой структурой членства и управления.

Следовательно, первым и важнейшим условием противодействия коррупции является объединение усилий всех заинтересованных лиц и организаций формирование антикоррупционных коалиций организаций гражданского общества и партнерств с органами власти.

Под антикоррупционной коалицией организаций гражданского общества следует понимать добровольное неформальное объединение некоммерческих организаций, сектора предпринимательства, их усилий, ресурсов и координацию деятельности в противодействии коррупции. Главная миссия таких коалиций – способствовать снижению уровня и возможностей для проявления коррупции посредством совместной разработки и выполнения комплекса антикоррупционных мер и программ.

Антикоррупционная коалиция может выполнять следующие задачи:

1. Повышать осведомленность общества о причинах коррупции и наносимом ею социальном и экономическом вреде, а также формировать нетерпимость общества к данному явлению.
2. Активно участвовать в разработке и реализации инициатив и проведении реформ по снижению уровня коррупции.
3. Популяризировать такие принципы, как профессиональная честность, прозрачность, подотчетность и главенство закона, в структурах власти и в обществе.
4. Осуществлять мониторинг и контроль за соблюдением законности в деятельности органов власти и местного самоуправления и принятием решений общественной значимости.
5. Способствовать проведению реформ в системе принятия государственных решений общественной важности для обеспечения

прозрачности, ясности и недвусмысленности деятельности органов власти в интересах общества и при участии граждан.

6. Содействовать сотрудничеству заинтересованных сторон в антикоррупционных усилиях, включая координацию действий организаций гражданского общества с органами власти.

Коалиции выступают в качестве механизма, через который организации гражданского общества могут как оказывать поддержку друг другу, так и требовать большей ответственности друг перед другом.

Важнейшим условием противодействия коррупции является формирование антикоррупционных коалиций организаций гражданского общества, под которыми следует понимать добровольное неформальное объединение некоммерческих организаций и сектора предпринимательства, их усилий и ресурсов, а также координацию деятельности в противодействии коррупции. Главная миссия таких коалиций – способствовать снижению уровня и возможностей для проявления коррупции посредством совместной разработки и выполнения комплекса антикоррупционных мер и программ.

Еще один значимый момент для антикоррупционных организаций гражданского общества – это поиск форм сотрудничества с государственными органами. Налаживание конструктивного диалога или проведение совместных мероприятий является важным элементом формирования таких партнерских отношений.

Такое взаимодействие следует определить как партнерство государства и общества в противодействии коррупции, которое может принимать различные формы – от наименее формализованных и, возможно, нерегулярных совместных диалогов, таких как, например, привлечение организаций гражданского общества к экспертизе конкретного законопроекта, до официально учрежденных долговременных отношений в форме, например, совместных рабочих групп или координационных советов.

При формировании партнерских отношений необходимо приложить все усилия, чтобы обеспечить по возможности в наибольшей степени паритетность

отношений, когда каждая сторона обладает равными правами. Конечно, такое партнерство было бы идеальным, но на практике этого удастся добиться не часто.

Выбор форм объединения организаций гражданского общества в коалиции и механизмов координации с органами власти во многом диктуется конкретными условиями, сложившимися в том или ином регионе. Под конкретными условиями объединения в коалиции мы имеем в виду наличие и зрелость организаций гражданского общества и их желание совместно заниматься проблемой, сложившейся практикой взаимоотношений между организациями и с органами власти, а также наличие лидеров, способных стать ядром таких объединений. Что же касается формирования партнерских отношений между коалицией организаций гражданского общества и органами власти, то здесь также имеют значение готовность и желание органов власти заниматься проблемой, а также готовность и желание координировать свою работу с коалицией.

Именно институционализация антикоррупционной деятельности в организационную структуру гражданского общества будет формировать фундамент, на основе которого организации могут действовать более эффективно, изучать и обмениваться опытом, развивать сотрудничество между организациями–членами коалиции и формировать механизмы координации с органами власти.

В целях дальнейшего совершенствования государственной антикоррупционной политики, реализуемой на территории Пензенской области, необходимо продолжить развитие областной системы профилактики коррупции, в направлении консолидации усилий органов исполнительной, законодательной власти, а также правоохранительных органов и общественных организаций по следующим направлениям:

1. Повышение эффективности противодействия коррупции в органах государственной власти, местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждений Пензенской области, активизации деятельности

подразделений (должностных лиц) по профилактике коррупционных и иных правонарушений.

2. Повышение эффективности противодействия коррупции при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

3. Полное устранение коррупциогенных факторов в деятельности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления Пензенской области.

4. Обеспечение выполнения государственными гражданскими и муниципальными служащими Пензенской области, руководителями государственных и муниципальных учреждений, а так же депутатами различных уровней требований законодательства о противодействии коррупции.

5. Усиление влияния этических и нравственных норм на соблюдение лицами, замещающими государственные и муниципальные должности Пензенской области, должности государственной гражданской и муниципальной службы, запретов, ограничений и требований, установленных в целях противодействия коррупции.

6. Повышение эффективности информационно-пропагандистских и просветительских мер, направленных на создание в обществе атмосферы нетерпимости к коррупционным проявлениям.

7. Формирование положительного имиджа честным и профессиональным государственным гражданским и муниципальным служащим, с одновременным формированием обстановки нетерпимости, осуждения любого факта проявления коррупции, повышения общей правовой культуры обеспечения гласности и прозрачности деятельности всех уровней власти.

Вышеуказанный перечень мер борьбы с коррупцией является примерным и, естественно, не носит исчерпывающего характера. Очевидно, что ограничение коррупции должно проводиться комплексно, всесторонне и поскольку антикоррупционная политика встретит сопротивление на разных

уровнях властной иерархии, то потребуются постоянный пересмотр мер борьбы с коррупцией на предмет выявления и отказа от неэффективных мер и замены их на более действенные.

Таким образом, следует признать, что в целом проблема предупреждения и пресечения коррупции и успешности антикоррупционной политики в России является общенациональной, от эффективности ее решения будет во многом зависеть будущее страны. Проведение данной политики невозможно без систематического целенаправленного участия институтов гражданского общества.

Заключение

Поскольку коррупция есть следствие общих проблем страны и общества, борьба с ней не сводится только к реализации узкой антикоррупционной программы, но должна пронизывать все программы обновления. В этих случаях антикоррупционная программа выступает также в качестве дополнительного обоснования реализации соответствующих мер в смежных программах. Кроме того, это подразумевает необходимость координации, с тем, чтобы избежать дублирования или, наоборот, сложить усилия.

Совершенствование механизмов и разумное определение сфер государственного присутствия в экономике должны сужать почву, на которой процветает коррупция. Тот же эффект дает наведение порядка в сфере государственных финансов. Приведем несколько примеров.

- переход к реальным и реализуемым бюджетам ликвидирует ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера “личного усмотрения” при принятии решений чиновниками;

- обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров дают возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшают шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов;

- совершенствование налогового законодательства уменьшает теневую зону экономики, ограничивает возможности попадания предпринимателей в тиски шантажа со стороны служащих налоговых органов;

- уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности облегчают контроль за движением средств, затрудняют возможности дачи взяток в наличном виде. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции.

Для социальной сферы антикоррупционные меры складываются, по тому же принципу снижения зависимости граждан от процессов теневой экономики

и ограничении сфер произвола чиновников:

- коммерциализация части социальных (в том числе коммунальных) услуг, введение в этой сфере конкуренции превращают коррумпированный рынок дефицитных услуг в нормальный рынок услуг;

- расширение практики применения современных методов осуществления социальных выплат с помощью электронных средств безналичного оборота уменьшает зависимость граждан от усмотрения чиновников и тем самым ограничивает низовую коррупцию;

- делегирование решения части социальных задач институтам гражданского общества (под государственным контролем расходования ресурсов) одно из самых эффективных средств противодействия низовой коррупции. Общественные организации, получающие по конкурсу и на условиях контракта право на реализацию отдельных государственных функций, более подвержены общественному контролю, менее бюрократизированы. Кроме того, они актуально направлены больше на решение основной задачи, а не на укрепление института, как это свойственно бюрократическим системам. Тем самым решаются сразу три важные задачи: ограничивается низовая коррупция, повышается эффективность реализации социальных функций государства, возрастает доверие общества к власти.

Укрепление судебной системы - одна из ключевых задач при реализации антикоррупционной программы, актуальность которой вряд ли нуждается в обосновании. Здесь понадобится:

- гарантировать достойное обеспечение судей и всей судебной системы;
- усовершенствовать систему подготовки и отбора кадров;
- укрепить арбитражные суды, ввести в их работу большую процедурную и информационную надежность;
- развить административную юстицию.

Одновременно необходимо резко снизить возможности для проникновения коррупции в судебный корпус.

Необходима также отладка механизмов прохождения службы с учетом

разграничения юридического статуса профессиональных чиновников и “политических назначенцев”. Установление для руководителей в органах исполнительной власти ограничивающих квот на включение в круг своих подчиненных “политических назначенцев” дает полезный эффект. Присутствие в окружении начальника карьерных чиновников, меньше зависимых от воли этого начальника, уменьшает возможность его коррупционного поведения.

Повышение престижа государственной службы необходимо для избавления от вредного мифа «воруют все», создающего дополнительный благоприятный фон для распространения коррупции. Средствам массовой информации нужно помогать «отделять зерна от плевел». Полезно введение профессиональных конкурсов на низовом уровне и корпоративных наград за честность и профессионализм на среднем и высшем уровнях бюрократии. Здесь могут быть полезны как государственные усилия, так и активность негосударственных организаций.

Победить коррупцию можно только с привлечением институтов гражданского общества, поскольку именно оно более всего заинтересовано в такой победе. Это тем более необходимо в условиях серьезного отчуждения общества от власти. Привлекая общественные организации к полноценному сотрудничеству при решении проблемы подобного масштаба, государство получает шанс повысить доверие граждан, а значит, шанс на достижение поставленных целей.

Поэтому, реализуя программу борьбы с коррупцией, власть должна эффективно привлекать к этому широкие общественные круги, в первую очередь предпринимательские, и независимые средства массовой информации. Особое внимание должно быть уделено воспитанию правового и гражданского сознания и получению навыков поведения в демократическом правовом обществе, в том числе навыков антикоррупционного поведения. Перечисленные выше меры общего характера затрагивают многие сферы государственной жизни и активности гражданского общества.

Также перспективным направлением в реализации антикоррупционной политики является создание сети многофункциональных центров (МФЦ) представления государственных и муниципальных услуг, что минимизирует непосредственное общение государственных или муниципальных служащих с получателями услуг или функций, а, следовательно, и возможность совершения коррупционных правонарушений.

Систематизация антикоррупционной политики обуславливает необходимость не только включить в противодействие коррупции деятельность правоохранительных и государственных структур, но и активизировать деятельность общественных организаций и повысить гражданскую ответственность россиян.

В условиях противодействия коррупции важно не только усиливать уголовно-административную и правовую ответственности, но и проводить профилактические, предупредительные мероприятия, направленные на устранение условий для зарождения коррупционных проявлений. Таким образом, речь идёт о новой антикоррупционной стратегии, включающей в себя личностный, общественный и государственный компоненты. В условиях противодействия коррупции важную роль необходимо отвести гражданскому обществу, но не как аморфному феномену, а как реально представленному в виде различных институтов социальному организму.

Список использованных источников информации

1. Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993г. [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2017).
2. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая): федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2017).
3. Уголовный кодекс Российской Федерации: федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 11.11.2017).
4. О государственной гражданской службе Российской Федерации: федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 1.11.2017).
5. О муниципальной службе в Российской Федерации: федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 13.11.2017).
6. О противодействии коррупции: федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 5.11.2017).
7. О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции: указ Президента Российской Федерации от 15.07.2015 № 364 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 19.11.2017).
8. О национальном плане противодействия коррупции на 2016-2017 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции: указ Президента РФ от 01.04.2016 № 147 [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 23.11.2017).

9. О государственной гражданской службе Пензенской области: закон Пензенской области от 09.03.2005 № 751-ЗПО [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 11.10.2017).
10. О противодействии коррупции в Пензенской области: закон Пензенской области от 14.11.2006г. № 1141-ЗПО [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 15.11.2017).
11. «Антикоррупционная программа Пензенской области на 2014-2020 годы» в рамках государственной программы «Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности в Пензенской области в 2014-2020 годах»: постановление Правительства Пензенской области от 22.10.2013 №782-пП [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 12.11.2017).
12. О некоторых вопросах организации деятельности исполнительных органов государственной власти Пензенской области по противодействию коррупции»: распоряжение Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 № 100-р [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 7.11.2017).
13. План противодействия коррупции в Пензенской области на 2016-2017 годы: распоряжение Губернатора Пензенской области от 14.03.2016 №70-р [Электронный ресурс]. Доступ из Справочной правовой системы «Гарант» (дата обращения 19.11.2016).
14. Алексеев С.В. Социальная феноменология коррупции // С.В. Алексеев. – Шахты: Изд-во ЮРГУЭС, 2007.
15. Барциц И.Н., Игнатов В.Г. Служебное право: Учебное пособие. М., 2009. - 120 с.
16. Бахрах Д.Н. Административное право. М., 2014. - 298 с.
17. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: Учебник для вузов. М., 2011. - 280 с.

18. Богатилов А.Л. О проблемах противодействия коррупции на федеральном, региональном и муниципальном уровнях // Российский следователь. 2014 № 2. - 15-16 с.
19. Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. – М.: 2014. - 120 с.
20. Бойков В.Э. Государственная служба. Взгляд изнутри и извне.- 2014.- № 9. - С. 4-5.
- 21.Бондаренко С.В. Коррупцированные общества / С.В. Бондаренко. – М. : РосИздат, 2002.
22. Ванцев В.А. Этапы развития понятия «коррупция». Современная уголовная политика в сфере борьбы с транснациональной организованной преступностью и коррупцией. - Москва-Иркутск, 2011. - 72 с.
- 23.Вебер М. Протестантская этика и дух капитализма / М. Вебер. – М. : Директ-Медиа, 2010.
24. Восприятие жителями Пензенской области коррупции: социологи узнали, как жители Пензенской области относятся к властям региона. Режим доступа: <https://news.rambler.ru/sociology/38322504-sotsiologi-uznali-kak-zhiteli-penzenskoy-oblasti-otnosyatsya-k-vlastyam-regiona/> (Дата обращения 24.11.2017).
25. Гилинский Я.Е. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений»: монография / Я.Е. Гилинский. – СПб: Юридический центр Пресс, 2007.
26. Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации / Ю.В. Голик, В.И. Карасев. – СПб.: Издательство Р. Асланова «Юридический центр Пресс», 2005.
- 27.Горный М.Б. Технология «Гражданские инициативы предупреждения коррупции» / М.Б. Горный // Следователь. – 2011. – № 2.
28. Доровских Ю.М. Правовые и организационные основы системы государственной службы России//Трудовое право -. 2015. - №2.

29. Дюркгейм Э. Социология. Ее предмет, метод, предназначение / Э. Дюркгейм. – М., 1995.
30. Евстифеев В.В. Административно-правовое регулирование разрешения конфликта интересов как средство противодействия коррупции в системе государственной службы. // Административное и муниципальное право. 2012. № 6. - С.15-18.
31. Евстифеев В.В., Куракин А.В., Марьян А.В. Проблемы противодействия коррупции в системе государственной службы. Административное и муниципальное право. 2013. № 4. - С. 32-36.
32. Против коррупции. Материалы сайта Правительства Пензенской области.
Режим доступа:
http://corrupt.pnzreg.ru/komissiya_po_koordinacii_raboty_po_protivodeystviyu_k_orrupcii_v_Penzenskoy_oblasti (Дата обращения 8.11.2017)
33. Кабанов П.А. Антикоррупционная агитация как информационное средство противодействия коррупции: понятие и содержание / П.А.Кабанов // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 2.
34. Казаченкова О.В. Конфликтный потенциал государственной службы как фактор возникновения коррупционных рисков. // Административное и муниципальное право. 2013. № 4.- С.5.
35. Клюковская И.Н. Антикоррупционная политика: приоритетные направления формирования и реализации: монография / И.Н. Клюковская. – Ставрополь. 2003.
36. Клямкин И.М., Тимофеев Л.М. Теневая Россия: Экономико-социологическое исследование / И.М. Клямкин, Л.М. Тимофеев. – М. : РГГУ, 2000.
37. Колчеманов Д.Н. Предупреждение и пресечение коррупции в системе государственной службы США и Канады. // Административное и муниципальное право.- 2012. - № 6. - С. 206-208.
38. Кузнецова О.А. Зарубежный опыт борьбы с коррупцией: проблемы и эффективность//Вестник Тамбовского университета. Серия «Гуманитарные

- науки». - 2014. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/zarubezhnyy-opyt-borby-s-korrupsiey-problemy-i-effektivnost> (дата обращения 30.11.2017)
39. Купреев С.С. Общественный контроль как средство противодействия коррупции в органах власти и управления / С.С. Купреев // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 9.
40. Куракин А.В. Национальный план противодействия коррупции и антикоррупционная составляющая законодательства о государственной службе Российской Федерации. // Административное и муниципальное право. 2012. № 12. - С.15- 8.
41. Лопатина Т.М. Формирование антикоррупционного менталитета / Т.М. Лопатина // Современное право. – 2009. – № 4.
42. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы / В.В. Лунеев // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы: Сборник материалов Международной научно-практической конференции / Под ред. В.В. Лунева. – М. : Юристъ, 2001.
43. Лут С.С. Некоторые вопросы, касающиеся совершенствования антикоррупционного законодательства России. // Российский следователь. 2010. № 22. - С. 13-18.
44. Манохин В.М. Советская государственная служба. М., 1997. - 205 с.
45. Макиавелли Н. Сочинения. - Милан. 1954. - 238 с.
46. Максимов С.В., Эминов В.Е., Ванцев, В.А. Борьба с коррупционной преступностью / С.В. Максимов, В.Е. Эминов, В.А. Ванцев. – М., 2005.
47. Маршакова Н.Н. Понятие коррупции в международно-правовых актах// Российская юстиция.- 2013.- № 11. - С. 15-46.
48. Материалы сайта Правительства Пензенской области. Против коррупции. Режим доступа <http://corrupt.pnzreg.ru/> (Дата обращения 12.10.2017).
49. Мертон Р. Социальная структура и аномия / Р. Мертон //Социология преступности. – М., 1966.

50. Мишин Г.К. Коррупция: понятие, сущность, меры ограничения.- М., 2012. - 118 с.
51. Мониторинг состояния малого и среднего предпринимательства в субъектах РФ. Обобщенные результаты анкетирования территориальных торговых-промышленных палат и руководителей предприятий в рамках мониторинга, организованного ТПП РФ совместно с Минэкономразвития России. - М., 2011.
52. Охотский Е.В. Государство и общество: де бюрократизация и антикоррупционное оздоровление государственного управления / Е.В. Охотский // Проблемы взаимодействия гражданского общества, государства и бизнеса: опыт России и Германии: коллективная монография. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2012.
53. Сатаров Г.А. Коррупционные отношения: агентская модель и смежные подходы / Г.А. Сатаров, // Общественные науки и современность. – 2004. – № 2.
54. Седов П.В. На посуле как на стуле. Из истории российского чиновничества // Звезда. - 2012.
55. Суханов Е.А. Гражданское право: Учебник М., 2014.- 566 с.
56. Темнов Е.М. Коррупция. Происхождение современного понятия. Актуальные проблемы теории и практики борьбы с организованной преступностью в России. М., 2012. - 148 с.
57. Тихомиров Ю.А., Трикоз Е.Н. Право против коррупции. // Журнал российского права. 2012. № 5. - С. 39.
58. Терещенко И.А. Личность, общество, государство в контексте проблемы борьбы с коррупцией// Журнал «Безопасность». - 2011. - С.89-91.
59. Турчинов А.И., Магомедов К.О. Социологический анализ проблем кадровой политики и управления персоналом в российских организациях : монография / А.И. Турчинов, К.О. Магомедов. – М. : МАКС Пресс, 2011.
60. Фоков А.П. Новая стратегия противодействия коррупции в России, и в частности в правосудии. // Российский судья. 2014. № 5. - С. 2-3.

61. Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции. // Журнал российского права. 2011. № 2. - С.4-5.
62. Эстрин А.Я. Должностные преступления. М., 2013.- 128 с.
63. Яни П.С. Взяточничество и должностное злоупотребление. М., 2016. -120 с.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение А

Последствия коррупции

Политическая сфера	Экономическая сфера	Социальная сфера
Невозможность осуществления демократических принципов	Неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов	Рост социального неравенства, бедность
Смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок	Высокие временные и материальные издержки при ведении бизнеса; Рост финансовых и коммерческих рисков	Неспособность власти решать социальные проблемы из-за «откатов» в ущерб бюджетной сфере
Нарушение принципа верховенства закона	Поиск ренты в ущерб материальному производству	Усиление организованной преступности
Неэффективность политических и судебных институтов	Искажение (повышение) цен	Безнаказанность преступников
Уменьшение доверия к власти, отчуждение ее от общества	Снижение конкуренции в ущерб экономическому развитию	Становление мафиозных группировок
Падение престижа страны	Рост теневой экономики, налоговые потери	Дискредитация права в глазах общественности
Исчезновение реальной политической конкуренции	Ухудшение инвестиционного климата, снижение инвестиций	Морально-нравственные нормы теряют значение
Фиаско государства	Снижение эффективности экономики страны в целом	Рост социальной напряженности

Приложение Б

РЕЙТИНГ

органов государственной власти Пензенской области в сфере профилактики коррупционных и иных правонарушений на 31 декабря 2016 года

Группа I (штатная численность государственных служащих свыше 41 чел.)	
Наименование ОГВ	Место
Министерство лесного, охотничьего хозяйства и природопользования Пензенской области	1
Министерство здравоохранения Пензенской области	2-3
Министерство сельского хозяйства Пензенской области	2-3
Министерство финансов Пензенской области	4
Министерство промышленности, транспорта, инновационной политики и информатизации Пензенской области	5
Министерство экономики Пензенской области	6-7
Управление ЗАГС Пензенской области	6-7
Управление государственной инспекции в жилищной, строительной сферах и по надзору за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники Пензенской области	8
Министерство труда, социальной защиты и демографии Пензенской области	9
Управление общественной безопасности и обеспечения деятельности мировых судей в Пензенской области	10
Избирательная комиссия Пензенской области	11
Министерство образования Пензенской области	12

Приложение В

ПЕРЕЧНЬ ПОКАЗАТЕЛЕЙ эффективности деятельности органов государственной власти (органов местного самоуправления) Пензенской области в сфере противодействия коррупции

№	Наименование показателя
1.	Закрепление в должностном регламенте одного из заместителей руководителя государственного органа (органа местного самоуправления) функций по организации и координированию антикоррупционной работы
2.	Закрепление в должностных регламентах должностных лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений, функций, предусмотренных пунктом 2 постановления Губернатора Пензенской области от 19.03.2010 №19 (в органах местного самоуправления - распоряжением Губернатора Пензенской области от 23.09.2015 № 340-р)
3.	Наличие утвержденного Плана мероприятий по противодействию коррупции
4.	Соответствие подраздела по вопросам противодействия коррупции на официальном сайте государственного органа (администрации муниципального района (городского округа)) Требованиям к размещению и наполнению подразделов, посвященных вопросам противодействия коррупции, официальных сайтов исполнительных органов государственной власти Пензенской области, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 №100-р (с последующими изменениями)
5.	Наличие графика приема граждан руководителем и его заместителями
6.	Своевременное представление отчетной информации о ходе реализации мероприятий по противодействию коррупции согласно срокам, утвержденным распоряжением Губернатора Пензенской области от 08.04.2014 №100-р (с последующими изменениями) (в органах местного самоуправления - распоряжением Губернатора Пензенской области от 25.09.2015 № 340-р (с последующими изменениями))
7.	Своевременное выполнение мероприятий Плана противодействия коррупции в Пензенской области на 2016 - 2017 годы, утвержденного распоряжением Губернатора Пензенской области от 14.03.2016 №70-р