

ПРОЕКТНО-УЧЕБНАЯ ЛАБОРАТОРИЯ
АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ
НИУ «ВШЭ»

ИНТЕРВЬЮ О КОРРУПЦИИ С ИССЛЕДОВАТЕЛЯМИ

МОСКВА, 2016

СПИСОК ТЕМ ОБСУЖДЕНИЯ

1.	Коррупция в образовании (Аванесов В.С., 14.10.2014)	...	5
2.	Коррупция и работы прокуратуры (Гармаев П.Ю., 28.10.2014)	...	8
3.	Пробелы в российском антикоррупционном законодательстве и методики разрешения конфликта интересов (Баскакова В.Е., 25.11.2014)	...	14
4.	Коррупция и чиновничество (Васильев Ф.П., 25.12.2014)	...	18
5.	Многоаспектность определения «коррупция» (Антонова Е.Ю., 30.01.2015)	...	22
6.	Коррупция и лоббизм (Артемьев А.Б., 16.03.2015)	...	26
7.	Антикоррупционное поведение, защита заявителей по коррупции, экспертиза нормативных-правовых документов (Долотов Р.О., 22.04.2015)	...	35
8.	Антикоррупционное гражданское образования в России и за рубежом (Вандышева Е.А., 16.06.2015)	...	39
9.	Проект кодекса этики и служебного поведения государственных служащих (Шувалова Н.Н., 20.07.2015)	...	50
10.	Коррупция как «обмен» и «делка», оценка правовой базы по борьбе с коррупцией (Безверхов А.Г., 22.07.2015)	...	54

11. Практика применения УК РФ, борьба с коррупцией на государственной службе, уголовная ответственность за преступления в экономической сфере
(Гладких В.И., 01.09.2015) ... 59
12. Количественные оценки коррупции в РФ, новые тенденции в в борьбе с коррупцией
(Горянин А.Б., 15.09.2015) ... 73
13. Государственная служба, конфликт интересов, роль этических стандартов в снижении коррупции
(Кириянов А.Ю., 06.10.2015) ... 80
14. О специфике понимания коррупции, коррупция и экономический фактор, новые антикоррупционные исследования (Сьюзан Роуз-Аккерман, 12.10.2015) ... 85
15. Исторический подход к исследованию коррупции, антикоррупционное просвещение в России и современную антикоррупционную политику
(Коновалов В.А., 03.12.2015) ... 89

ВСТУПЛЕНИЕ

В 2013 году усилиями сотрудников Ресурсного центра ПУЛ АП (Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики Национально исследовательского университета «Высшая школа экономики») был составлен и опубликован самый полный Указатель литературы по противодействию коррупции с 1991 по 2012 гг. При подготовке этого сборника у составителей возникла идея поговорить с авторами некоторых публикаций, на протяжении нескольких лет занимающимися исследованием определенных направлений в рамках проблемы коррупции. Хотелось поговорить и с теми, чьи профессиональные обязанности напрямую связаны борьбой с коррупцией. Таким образом, было решено представить небольшие интервью авторов публикаций на различные антикоррупционные темы, поставив перед собой цель постепенно знакомить нашу аудиторию с личной точкой зрения некоторых исследователей проблемы коррупции в России.

Мы очень благодарны нашим исследователям, которые согласились дать нам эти небольшие интервью за пронзительно откровенные ответы, которые показывают искреннее участие в нашей общей задаче – противодействие коррупции в нашей стране.

Первым мы публикуем интервью профессора Вадима Сергеевича Аванесова, доктора педагогических наук и автора публикаций об основных инструментах коррупции в образовании.

Авторы проекта «Разговор с исследователями коррупции» – сотрудники Ресурсного центра ПУЛ АП – Амара Марина, Кулькова Алла.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОРРУПЦИЯ В ОБРАЗОВАНИИ



Разговор с доктором педагогических наук
В. С. Аванесовым

Аванесов Вадим Сергеевич – профессор, доктор педагогических наук, автор публикаций об основных инструментах коррупции в образовании.

Проектно-учебная лаборатория антикоррупционной политики (ПУЛ АП):

Вадим Сергеевич, с момента первоначального введения ЕГЭ прошло значительно количество лет, в течение которых происходило постоянное "совершенствование ЕГЭ", и, зачастую, в связи с коррупционными скандалами. В правильном ли направлении изменяется ЕГЭ?

В.С. Аванесов:

Невозможно совершенствовать, например, ошибочно спроектированный дом. Он все равно рухнет. Так и ЕГЭ. Делали вид, что улучшают, но главные пороки оставались. Поэтому не случайно единого госэкзамена теперь уже нет. Остались госэкзамены¹.

¹ Разъяснения см. в статье «Десятилетний юбилей журнала «Педагогические измерения» / Педагогические измерения, 2014, №3. А также см.: <http://viperson.ru/wind.php?ID=673934&soch=1>

ПУЛ АП:

Согласны ли Вы с утверждением, что ЕГЭ не чисто российская проблема. Проблему повышением соответствия между знаниями и результатами экзаменов, знаниями и сертификатами об образовании, Россия должна решать на основе принципов, общих для развитых и развивающихся стран?

Аванесов В.С.:

Это действительно общая проблема, и решать ее нужно на основе мировых научных достижений. В России этим самонадеянно занялись чиновники. Отрицательный результат был неизбежен. Я говорил об этом, но никто из чиновников не хотел даже слушать нас. Болтали о маргиналах. Таковыми оказались они сами.

ПУЛ АП:

На Ваш взгляд, есть ли политическая воля для того, чтобы повернуть тренд от оглупляющего образования к развивающему?

Аванесов В.С.:

Дело не в воле. Воля в стране есть. Дело в среднем слое чиновников, которые исполнительны, но некомпетентны, и все хотят делать с выгодой для себя. Власть их, как уже было объявлено, собирается слегка устранить. Волю таких чиновников надо изрядно ограничить. Посмотрим, какими станут методы устранения ограничения. В СССР такое уже было.

ПУЛ АП:

Считаете ли Вы ЕГЭ дорогим удовольствием? Почему?

Аванесов В.С.:

ЕГЭ совсем не удовольствие, а беда для российских граждан. И эта беда обходится стране слишком дорого. И все из-за

некомпетентности, жадности и относительной бесконтрольности чиновников, упомянутого среднего класса.

ПУЛ АП:

Какая планируется у Вас публикация/исследование в сфере антикоррупции?

Аванесов В.С.:

В определенном смысле все мои публикации направлены на противодействие коррупции в сфере образования, если смотреть на это с позиции создания новых форм и методов противодействия, изменения типа управления образованием за счет усиления общественной составляющей, перехода к модернизации образования, не бюрократической, как это было всегда, а к педагогической модернизации. Именно этого в России нет, и, похоже, не скоро будет. При нынешнем стиле управления российское образование отбрасывается во мрак и невежество. Поскольку нынешняя власть не отзывчива на предложения о конструктивных переменах, то похоже, что позитивные перемены в сфере образования могут наступить тогда, когда необходимость перемен станут понимать массы.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОРРУПЦИЯ И РАБОТА ПРОКУРАТУРЫ



Разговор с доктором юридических наук
Ю. П. Гармаевым

Гармаев Юрий Петрович — профессор-криминалист, доктор юридических наук, старший советник юстиции, полковник прокуратуры в отставке, автор ряда публикаций по тематикам: «Квалификация и расследование коррупционных преступлений», «Предупреждение коррупционных преступлений».

ПУЛ АП:

Юрий Петрович, за годы работы в прокуратуре Вам наверняка приходилось сталкиваться с коррупционными преступлениями. Это была в основном бытовая или верхушечная, а может быть, политическая коррупция? В Вашей практике были по-настоящему вопиющие случаи?

Гармаев Ю. П.:

Так получилось, что как следователь прокуратуры я специализировался (насколько это было возможно) на расследовании коррупционных должностных преступлений. Бытового уровня деяния почти не встречались. Дело в том, что мы в те годы в Бурятии создали следственно-оперативную группу, которая не ждала какого-то недовольного человека, который придет с заявлением, к

примеру, о вымогательстве взятки. Использовались специальные криминалистические методы и средства, с помощью которых посягательства выявлялись нами инициативно, в наступательном, так сказать, ключе. Мы не гнались за показателями отчетности. Ведь проще всего привлекать к уголовной ответственности за «бытовую коррупцию» (врачей, учителей, простых людей за покушение на дачу взятки и т.п.). Мы старались раскрывать более опасные коррупционные преступления.

Например, в Республике Бурятия (впрочем, как и во всей стране) в конце 1990-х годов появилось очень много автомашин, явно растаможенных незаконно. Мы провели сверку между данными из ГИБДД и таможни, и выявили десятки, сотни фактов коррупции в обоих государственных органах. Двенадцать сотрудников таможни и четыре сотрудника ГИБДД (по нескольким делам) были обвинены в совершении десятков эпизодов получения взятки, злоупотребления полномочиями, служебных подлогов, соучастия в уклонении от уплаты таможенных платежей и т.п. Все были осуждены.

ПУЛ АП:

Были ли в вашей практике вопиющие случаи коррупции?

Гармаев Ю. П.:

Трудно что-то выделить особо. Дело в том, что как следователю, мне по долгу службы приходилось обвинять, в смысле, предъявлять обвинение. Но как буддист я всегда старался избегать эмоции осуждения, не судить, в духовном смысле слова... Следователь должен быть спокоен и беспристрастен. Глубоко уверен, что эта процессуальная фигура вообще не должна относиться к участникам уголовного судопроизводства со стороны обвинения. Следствие должно осуществляться на основе принципа всесторонности, полноты и объективности, а не пресловутой состязательности. Ну, да это уже за рамками вопроса... Из множества наиболее общественно опасных,

так бы сказал, посягательств, вспоминается дело в отношении начальника железнодорожной станции, который взял взятку за то, что допускал грубые нарушения правил погрузки и крепления леса, других тяжелых и опасных грузов. Расследование показало, что лишь по счастливой случайности вагоны не развалились, груз не рассыпался в движении. Если бы это случилось – была бы большая беда, скорее всего человеческие жертвы. Получается, что если бы мы не задержали его, не представили на арест, беда бы была неминуема. Но осужденный, беря взятку, не думал об этом. Деньги в своем кармане были для него важнее.

ПУЛ АП:

Можно ли сказать, что есть разрыв между теорией и практикой криминалистических методик расследования и противодействия коррупции?

Гармаев Ю.П.:

Горько и обидно отвечать на этот вопрос. Однако, к сожалению, криминалистика, равно как и другие юридические науки, в большом долгу у практики. Практически востребованных, реально применимых и полезных частных методик расследования по делам этой категории мало. Их создание и внедрение ведется слабо и зачастую бессистемно. А большинство разработок казалось бы, самой прикладной юридической науки, вовсе наполнены малооправданным теоретизированием. В них употребляются сложные и абстрактные формулировки, мало что дающие правоприменителям. Благо ведущие криминалисты уже осознали эту проблему, сейчас идет борьба с теоретизированием на уровне методик расследования. Еще не все хорошо, но надежда есть.

ПУЛ АП:

К каким выводам вы пришли, работая над диссертацией? Что является краеугольным камнем Ваших исследований?

Гармаев Ю. П.:

Во-первых, я ни за что не пришел бы к каким-то достойным выводам один, без помощи своих главных учителей – профессора Владимира Ивановича Шиканова и профессора Александра Федоровича Лубина. Низкий им поклон и моя вечная признательность! Так что выводы не мои, а как принято говорить в науке – наши. Во-вторых, как и большинству докторов наук, диссертаций пришлось написать две. В 1998 году, будучи старшим следователем, я защитил кандидатскую диссертацию о проблеме укрепления законности и правопорядка при Генеральной прокуратуре РФ. Она была посвящена методике расследования должностных преступлений в таможенных органах. То есть, то что расследовал, то и написал, а потом защитил. Поскольку эта работа во многом была основана на материалах расследованных мною уголовных дел, главная мысль диссертации в кратком и упрощенном виде можно сформулировать так: «Уважаемые коллеги следователи! Успешно выявлять, раскрывать и расследовать коррупцию в таможене не так сложно, как кажется (казалось тогда, в 1998 году) на первый взгляд! Нужно только глубоко вникнуть в правовые основы и практику таможенных правоотношений, понять механизм взаимосвязанных между собой таможенных и должностных преступлений. На этой основе следует целенаправленно и инициативно раскрывать не единичные факты, а преимущественно групповую, многоэпизодную преступную деятельность таможенников, участников ВЭД² и иных лиц. Сделаешь все правильно – десятки преступников будут изобличены, тысячи преступлений предотвращены!». Кстати, глубоко уверен, что большинство таможенников и участников ВЭД – люди честные и порядочные. Но, как и в любой профессиональной среде есть отдельные личности...

Уже в 2004 году в том же научно-исследовательском институте я защитил докторскую диссертацию на тему:

² Внешнеэкономической деятельности.

«Теоретические основы формирования криминалистических методик расследования преступлений». Это уже работа теоретическая и ее краеугольный камень многогранен и достаточно абстрактен. Однако если кратко, то так: «Уважаемый криминалист-разработчик! Если хочешь создать качественную, научно обоснованную и практически востребованную методику расследования, предлагаем тебе специально разработанную теоретическую модель такой методики, некий “шаблон для разработчика”, принципы, правила и алгоритмы формирования методик. Сделаешь все правильно – получишь хороший научный продукт и множество благодарных пользователей твоих разработок!»

ПУЛ АП:

Продолжите, пожалуйста, фразу. Коррупция – это...

Гармаев Ю. П.:

Неизбежное в любой стране зло, которое уничтожить практически невозможно, но минимизировать, держать в неких приемлемых рамках можно и нужно. Но сделать это можно, только совместными усилиями общества, государства и всего населения. Уже много лет мне удается, условно говоря, раздваивать свое сознание: провожу занятия по повышению квалификации следователей, оперативных сотрудников, прокуроров и, вместе с тем, обучаю широкие слои населения вопросам предупреждения коррупции. Занимаюсь, как сейчас принято говорить и писать, антикоррупционным просвещением. И, конечно же, у меня нет сомнений в том, что львиная доля успеха в противодействии коррупции – это ее эффективная профилактика, а не уголовное преследование. Но и для того, и для другого нужно использовать надлежащие методологические и дидактические средства. Это, собственно, и есть предмет текущих научных исследований.

ПУЛ АП:

Планируете ли вы очередную публикацию или исследование в сфере противодействия коррупции? Поделитесь, пожалуйста, планами.

Гармаев Ю. П.:

В настоящее время готовлю к изданию книгу под названием: «Руководство по предупреждению коррупционных преступлений: учебное пособие». На ее основе делаю серию электронных памяток и мобильных приложений для смартфонов, коммуникаторов, планшетов на операционных системах iOS, Android, и Windows Mobile.

Тематика памяток определяется как «Предупреждение коррупции в сфере...» (в зависимости от сферы деятельности обучаемых). Четыре памятки уже готовы и широко распространены, в том числе, в Интернете. С мобильными приложениями все немного сложнее. Ищу IT-специалистов. Уверен в успехе!

Пытаюсь убедить своих коллег-ученых в полезности следующей концептуальной идеи: формирование кратких, доступных в процессе изучения рекомендаций, причем преимущественно в интерактивной, мультимедийной (стационарной и мобильной) форме, с междисциплинарным, прежде всего профилактическим содержанием. Это должно стать приоритетным направлением развития прикладных разработок наук антикриминального цикла. И разработки в области антикоррупционного просвещения могут послужить экспериментальной площадкой и первыми яркими достижениями этого эволюционного процесса.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: ПРОБЕЛЫ В РОССИЙСКОМ АНТИКОРРУПЦИОННОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И МЕТОДИКИ РАЗРЕШЕНИЯ КОНФЛИКТА ИНТЕРЕСОВ



Разговор с кандидатом юридических наук
В. Е. Баскаковой

Баскакова Василиса Евгеньевна – доцент кафедры конституционного и административного права юридического факультета Марийского государственного университета.

ПУЛ АП:

Как Вы считаете, какие пробелы есть в российском антикоррупционном законодательстве?

Баскакова В.Е.: В Федеральном законе от 27 июля 2004 г. 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» отсутствует определение понятия «безупречность службы». Обратившись к словарю русского языка, следует говорить о том, что «безупречный» означает «ничем не опороченный». Значит, гражданскую службу можно назвать

«безупречной», если на служащего не налагались дисциплинарные взыскания. Понятие эффективности службы в Законе не раскрывается. В юридической литературе данное понятие рассматривается с использованием таких терминов, как добросовестность и успешность выполнения обязанностей. Таким образом, будет ли исполнение должностных обязанностей таковыми в каждом конкретном случае, решает руководитель, обладающий правом применять меры поощрения по своему усмотрению. Если поощрение урегулировано правом, оно реализуется в форме правоприменения. Поощрительные правовые нормы закрепляют, как правило, право субъектов власти поощрять и, крайне редко, субъективное право гражданина, служащего, на организацию поощрения. В этой сфере деятельности администрация наделена широкими дискреционными полномочиями (свободой усмотрения - *прим.ред.*). В настоящее время субъективное усмотрение руководителя играет ведущую роль в применении мер поощрения. Там, где имеет место усмотрение — всегда существуют условия для коррупции. Отметим, что данная проблема порождает почву для злоупотреблений своим статусом управомоченных лиц и на практике приводит к произволу.

ПУЛ АП:

Что на Ваш взгляд, необходимо изменить в российском законодательстве, чтобы оно было более эффективным в плане реального противодействия коррупции?

Баскакова В.Е.:

Представляет актуальность выработка конкретных мер по совершенствованию действующего уголовного законодательства, устанавливающего ответственность за получение взятки (ст. 290 УК РФ) и применение на практике данного состава преступления. Проблемным на практике является разграничение получения взятки и мошенничества, разграничение взятки с иными составами преступлений,

направленными на хищение имущества. Также проблемным является вопрос правильной квалификации взятки. В уголовном праве взяточничество – собирательная категория, включающая как получение, так и дачу взятки.

ПУЛ АП:

Как бы Вы определили понятие «коррупция»?

Баскакова В.Е.: Как социально-правовое явление, выражающееся в использовании государственными служащими своего служебного положения за материальное вознаграждение в интересах третьих лиц или групп, в результате чего подрывается авторитет государственной власти и государственной службы в России.

ПУЛ АП:

Что нужно сделать для того, чтобы методики устранения конфликта интересов в государственных органах лучше работали?

Баскакова В.Е.:

Правовое закрепление института разрешения конфликта интересов в гражданской службе направлено на повышение доверия общества к государственным институтам, обеспечение условий для добросовестного и эффективного исполнения гражданскими служащими своих должностных обязанностей, а также исключение возможных злоупотреблений на службе.

Национальный план противодействия коррупции, в качестве главных антикоррупционных мер, называет формирование действенного механизма предупреждения коррупции и разрешения конфликта интересов на государственной службе. Таким образом, конфликтом интересов должна считаться ситуация, связанная с влиянием личной заинтересованности государственного служащего на надлежащее исполнение им должностных и общих служебных обязанностей. Необходимо улучшить работу комиссий по

соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих. Также, необходимо приглашать на заседания и включать в комиссии Ассоциации юристов России и независимых экспертов.

ПУЛ АП:

Вы планируете в ближайшее время опубликовать новое исследование или статью в области противодействия коррупции?

Баскакова В.Е.:

Планирую опубликовать статью «Противодействие коррупции в России и Республике Марий Эл» в пятом ежегодном сборнике научных трудов при Тамбовском региональном отделении Общероссийской общественной организации «Ассоциация юристов России».

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОРРУПЦИЯ И ЧИНОВНИЧЕСТВО



Разговор с доктором юридических наук
Ф. П. Васильевым

Васильев Федор Петрович – профессор кафедры теории государства и права Академии Следственного комитета России, доктор юридических наук.

ПУЛ АП:

Федор Петрович, каким образом можно привлечь общество к борьбе с коррупцией?

Васильев Ф. П.:

Проблема привлечения общества к борьбе с коррупцией актуальна со времен Петра I и не потеряла своей актуальности по сей день. Современное общество неоднородно, в нем есть группы людей, различающихся по количеству собственности, уровню доходов и социальному статусу. При этом реальный, фактический уровень дохода и количество собственности индивидов может отличаться от официального.

Поэтому, во-первых, не вполне очевидно, какую часть общества можно привлечь к участию в противостоянии коррупции, а, во-вторых, кого привлечь к борьбе с коррупцией. Среди тех, кто обладает большим авторитетом и

объемом власти в обществе, есть так называемые «неприкосновенные», и те, кто скрывает свои истинные доходы – «недоступные». Будет ли менее богатая и статусная группа общества яростно бороться с коррупцией, когда есть более волнующие этих людей проблемы, такие как бандитизм, наркомания, алкоголизм, проституция, если перед законом не все оказываются равны. Часто, укравший миллиард, получает лишь штраф и домашний арест, а укравший курицу - лишение свободы.

Если допускать преступников во власть, если не вытеснять из элиты коррумпированных политиков, чиновников и бизнесменов, то это со временем ведет к потере государственности. Может все же стоит начинать борьбу с коррупцией с депутатов и чиновников? До тех пор, пока депутаты и чиновники не будут наравне с обществом отвечать перед законом за свои противоправные деяния, невозможно привлечь общество к борьбе с коррупцией.

ПУЛ АП:

В чем, на Ваш взгляд, состоит проблема правовой регламентации борьбы с коррупцией в РФ?

Васильев Ф. П.:

Чтобы судьи, депутаты, прокуроры и все чиновники были ответственны перед законом наравне с другими гражданами, нужен единый федеральный закон «О дисциплинарной ответственности в Российской Федерации», а также пересмотр ведомственных приказов, положений и уставов. Любые финансовые операции должны производиться только через отпечатки пальцев. Об этом мною написано порядка десяти работ, первая из которых написана 1998 году. И то, что эта мера не была до сих пор принята, и, что более десятка контролирующих органов не могут пресекать создание фирмы однодневки, скорее говорит о том, что нашей власти выгодно хищение средств и перекачивание денег.

Государственные учреждения, которым выделяются официально бюджетные средства, должны официально публиковать отчеты о расходовании выделенных им государством средств, потому что это наши с вами «налоговые» деньги.

При этом необходима внеочередная замена паспортов и изъятие отпечатков пальцев граждан на территории России с 8 лет. Но я убежден, что всему этому будут противиться опять же политики и чиновники, потому что боятся наступления ответственности за свои противоправные деяния и боятся потери своих привилегий.

ПУЛ АП:

В каком направлении следует изменять действующее законодательство о борьбе с коррупцией?

Васильев Ф. П.:

Законы должны приниматься не только для народа, но и для всех, поскольку в противном случае они ничего не будут значить. Законы об ответственности нужно усилить, прежде всего, в отношении депутатов (сегодня мы не найдем тех, кто бы сказал - я боюсь стать депутатом или мэром, - а наоборот, люди стремятся попасть туда любым путем, в том числе коррупционным, через любые «поддержки» и «лазейки»), чиновников, только тогда можно преодолеть наследственность, семейственность и коррупционность в правящей элите. Необходимо запретить больше двух раз подряд избираться депутатом.

ПУЛ АП:

Какие меры по профилактике коррупции в органах местного самоуправления следует принять?

Васильев Ф. П.:

Местная власть – «царек» у себя в регионе. Ключевые коммерческие и производственные руководящие должности занимают родственники высоких руководителей местной

власти, а сделки и тендеры выигрывают родственники, но надзорно-контрольные органы при этом ничего не замечают. Поэтому близким родственникам следует запретить занимать ключевые руководящие посты первых лиц регионов и городов в данном регионе. В советские периоды этими лазейками не давали воспользоваться народные контролеры и партийно-профсоюзные и комсомольские организации. Принятие закона «О профилактике..» очень затянуто. На основании чего мы можем заниматься профилактической деятельностью? Пока что она проводится на основе десятка федеральных законов, в которых также отсутствуют некоторые случаи конкретизации.

Согласно действующему законодательству, правовое воспитание граждан и общества должно проводиться через профилактические работы всеми правоохранительными и иными государственными органами с привлечением других участников правоотношения. На практике важную роль в правовом воспитании и профилактике коррупции играют СМИ.

ПУЛ АП:

У вас планируются новые публикации по теме противодействия коррупции?

Васильев Ф. П.:

Планируется издание учебника «Образовательное право России» и книги «Обеспечение экономической безопасности России органами внутренних дел». Есть распоряжение Президента России от 28.04.2011 №1168 «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан», где сказано о школьном, дошкольном и других направлениях развития правовой грамотности и правового сознания. Можем ли говорить о коррупции в отрыве от правовой грамотности и правосознания граждан? Скорее всего нет.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: МНОГОАСПЕКТНОСТЬ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ТЕРМИНА «КОРРУПЦИЯ»



Разговор с доктором юридических наук
Е.Ю. Антоновой

Антонова Елена Юрьевна - профессор кафедры уголовного права и криминологии Дальневосточного юридического института МВД России, заведующая кафедрой уголовного права и криминологии юридического факультета ФГБОУ ВПО «Хабаровская государственная академия экономики и права», доктор юридических наук.

ПУЛ АП:

Как бы вы определили понятие «коррупция»?

Антонова Е.А.:

Коррупция – это социальное явление, которое не сводится только к даче-получению взятки. Это явление объединяет широкий круг коррупционных деяний, таких как взяточничество, служебные хищения, протекционизм, лоббизм, фаворитизм, кумовство, иное превышение и злоупотребление должностных (служебных) полномочий и т.д.

Перечень и признаки преступлений коррупционной направленности утверждены Указанием Генеральной прокуратуры России № 387-11, МВД России № 2 от 11.09.2013 «О введении в действие перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности». К критериям, на основании которых противоправные деяния надлежит относить к преступлениям коррупционной направленности, относятся:

- наличие надлежащих субъектов уголовно наказуемого деяния, к которым относятся должностные лица и лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, действующие от имени и в интересах юридического лица, а также в некоммерческой организации, не являющейся государственным органом, органом местного самоуправления, государственным или муниципальным учреждением;
- связь деяния со служебным положением субъекта, отступлением от его прямых прав и обязанностей;
- обязательное наличие у субъекта корыстного мотива (деяние связано с получением им имущественных прав и выгод для себя или для третьих лиц);
- совершение преступления только с прямым умыслом.

Исключением являются преступления, хотя и не отвечающие указанным требованиям, но относящиеся к коррупционным в соответствии с ратифицированными Российской Федерацией международно-правовыми актами и национальным законодательством, а также связанные с подготовкой условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуги имущественного характера, иных имущественных прав либо незаконного представления такой выгоды.

ПУЛ АП:

Какой из видов коррупции вы считаете самым опасным?

Антонова Е.А.:

Любой вид коррупции представляет опасность для общества. Коррупция настолько проникла во все сферы нашей жизни, стала естественным состоянием нашего общества, что иногда люди ее просто не замечают, относятся к ней как к норме, стараются адаптироваться к ней. Такое толерантное отношение к этому явлению является опасным и неприемлемым. Поэтому необходимо нарабатывать механизмы противодействия любой коррупции, формировать нетерпимое отношение к ней.

ПУЛ АП:

Насколько сложно в суде доказать факт вымогательства или получение взятки?

Антонова Е.А.:

Сбор доказательств по делам о получении и вымогательстве взятки происходит, как правило, в процессе оперативно-розыскных и следственных мероприятий. Поэтому исход дела в суде во многом предопределяется грамотными действиями сотрудников правоохранительных органов.

ПУЛ АП:

Какие существуют проблемы привлечения к уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления в России?

Антонова Е.А.:

Российское уголовное законодательство не предусматривает корпоративной (коллективной) уголовной ответственности. Поэтому проблем с привлечением юридических лиц именно к уголовной ответственности, сегодня не существует. В то же время юридические лица являются субъектами административных правонарушений, в том числе

коррупционной направленности. В статье 19.28 КоАП РФ предусматривается административная ответственность за незаконную передачу от имени или в интересах юридического лица должностному лицу либо лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, денег, ценных бумаг, иного имущества, а равно незаконное оказание ему услуг имущественного характера за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом либо лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Субъектом данного административного правонарушения являются юридические лица. Должностные же лица и лица, выполняющие управленческие функции в коммерческой или иной организации, за совершение указанного деяния от имени или в интересах юридического лица, подлежат уголовной ответственности. Таким образом, совершение одного и того же деяния (по степени общественной опасности являющегося преступлением) влечет две самостоятельные ответственности: административную – в отношении корпоративного (коллективного) образования и уголовную – в отношении физического лица. Это есть не что иное, как квазиуголовная ответственность, т.е. применение административно-правовых мер воздействия за деяния, объявленные законодателем преступлением.³

³ Подробнее об этом см.: Антонова Е.Ю. Концептуальные основы корпоративной (коллективной) уголовной ответственности. СПб., 2011.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОРРУПЦИЯ И ЛОББИЗМ, ГОСУДАРСТВЕННАЯ АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РФ



Разговор с кандидатом юридических наук
А.Б. Артемьевым

Артемьев Андрей Борисович - доцент кафедры правовых дисциплин Московской академии экономики и права (Коломинский филиал), автором монографии «Антропология коррупции», кандидат юридических наук

ПУЛ АП:

Как на Ваш взгляд соотносятся понятия лоббизм и коррупция? Применим ли в России зарубежный аналог лоббизма?

Артемьев А.Б:

«Опыт других стран показывает, что наименьший уровень коррупции, как правило, имеется там, где существует развитая производящая экономика, сведен к минимуму ее нелегальный сектор, выстроены демократические государственно-правовые механизмы контроля за органами государственной власти».

Существует множество понятий коррупции и лоббизма. В наиболее обобщенном виде под коррупцией понимается подкуп, продажность чиновников или использование должностным лицом своего положения в целях извлечения выгоды. Лоббизм же представляет собой оказание воздействия на парламентария с целью добиться принятия или отклонения законопроекта. На первый взгляд, это явления различного характера. Однако они взаимосвязаны. Оказать давление на «чиновника» с целью принятия конкретного решения в интересах того или иного лица можно либо путем шантажа или угроз, либо путем взаимобмена. Шантаж и угрозы применяются крайне редко, поскольку последствия их применения предсказать затруднительно. Остается взаимобмен, то есть коррупция. И неважно материальные или нематериальные блага предоставляются чиновнику взамен. Это могут быть деньги, обещание голосов на выборах, организация встреч с избирателями, поддержка его инициатив, награждение государственной или общественной наградой и т.п. В любом случае одно благо обменивается на другое. То есть происходит торговля благами с использованием должностным лицом своего служебного положения. В этом смысле коррупция представляет собой наиболее совершенный и универсальный инструмент лоббизма.

Сторонники лоббизма пытаются представить его в виде некоей безобидной компании по продавливанию интересов отдельных лиц. При этом указывают, что при лоббизме применяются такие методы как публикация заказных статей, проведение различного рода публичных акций. Что в этом случае происходит? Подкуп издания или корреспондента, которые публикуют заказную статью. Подкуп лиц, которым оплачивается проведение и/или участие в публичных акциях и т.п. То есть в качестве инструмента лобби используется та же коррупция.

Но, что более важно, так это то, что согласно Конституции РФ единственным носителем суверенитета и источником власти в России является ее народ, который осуществляет свою власть, в том числе через органы государственной власти и управления. Из этого следует, что органы государственной власти и управления обязаны действовать в интересах всего населения России. В случае же лоббирования интересов отдельных лиц, суверенитет и властные полномочия переходят к лобби, поскольку именно лобби оказывает воздействие на органы государственной власти в целях принятия необходимого его клиенту решения. Таким образом, в отношении лоббирования народ утрачивает суверенитет и власть. Природа лоббизма абсолютно антиконституционна.

Сторонники лоббизма умалчивают тот факт, что в странах с давней историей нормативного регулирования лоббизма наблюдается тенденция к полному его запрету. В законодательство вносятся все больше ограничений лоббистской деятельности. Особенно это характерно для США и Великобритании, что связано с ужесточением антикоррупционного законодательства в этих странах. Дело в том, что, несмотря на давнюю историю термина «коррупция», современное его понимание сложилось лишь в двадцатом веке. До этого государства боролись с отдельными проявлениями коррупции, а, именно, со взяточничеством. Да и сегодня многие авторитетные ученые под коррупцией понимают именно взяточничество. Однако, на взяточничество очень похоже появившийся в государствах с парламентской системой (практически одновременно с ней) подкуп лиц, способных повлиять на принятие или блокирование законопроекта, т.е. лоббизм. Отличие заключается в том, что в последнем случае речь идет о лицах, которые, как правило, являясь выборными представителями различных групп населения, в силу своего положения обязаны учитывать интересы своих избирателей. Кроме того, избирательные кампании в странах, в которых впервые

возникло лоббирование, проводились на деньги, собранные самими кандидатами в представительный орган. В этой ситуации запрет на лоббирование означал бы нарушение равноправия кандидатов. Кандидаты, не имеющие больших материальных ресурсов, которые они могли бы потратить на избирательную кампанию, не имели бы шансов на избрание. По этой причине вместо запрета лоббирования появляется его нормативное регулирование, в виде попытки хоть как то ввести его в правовое русло. Например, первый закон США о лобби 1876 года.

В современной России избирательные кампании финансируются из госбюджета, а, следовательно, и необходимость в сборе материальных средств на проведение выборов отсутствует.

Как видите, зарубежная практика лоббизма для России совершенно не подходит. Во-первых, в политической системе России отсутствует объективная необходимость в данном институте. Во-вторых, он вступает в противоречие с отечественной правовой системой. В-третьих, он не ограничит коррупцию, а лишь увеличит ее объемы, легализовав взяточничество в представительных органах власти.

ПУЛ АП:

Стоит ли узаконить институт лоббизма в России?

Артемьев А.Б:

Исходя из вышесказанного понятно, что я являюсь противником легализации лоббизма. Особенность отечественного общественного сознания заключается в непонимании того факта, что общество есть совокупность постоянно конфликтующих между собой личностных и групповых интересов. Наиболее существенными с точки зрения соблюдения баланса на государственном уровне является столкновение интересов бизнеса и общества.

Интересы капитала, чем бы они ни прикрывались, всегда носят явный антиобщественный характер, поскольку заключаются в извлечении прибыли любой ценой. Им противостоят общественные интересы, связанные с экологией, заработной платой, качеством продукции, выполнением социальных программ, безопасностью производства и т.п. Согласовать эти интересы и призвано регулировать государство с помощью государственно-правовых механизмов. В рассматриваемом нами случае речь идет об одном из них – институте представительства в законодательном органе. При отсутствии лоббизма данный орган государства является квинтэссенцией почти всех существующих в обществе интересов с определенным доминированием наиболее значимых в конкретный исторический период, по мнению большинства избирателей. При лоббизме этот механизм нарушается, поскольку доминирующими интересами становятся не интересы общественного большинства, а интересы конкретного лица способного «купить» голоса общественных представителей в законодательном органе. Думаю понятно, кто может это себе позволить. В результате, интересы бизнеса будут доминировать над общественными, что приведет к перекосам и в экономике, и в политике. Не говоря уже о крахе экологии.

Кроме того, хотелось бы обратить внимание еще на один аспект. На легальном уровне невозможно установить препятствия для лоббирования интересов преступных сообществ, экстремистских и террористических организаций. Это связано с особенностями их нелегальной деятельности, которую они маскируют, используя сложные разветвленные схемы с участием вполне легальных структур и уважаемых в обществе лиц. Связи последних с нелегальными структурами тщательно скрываются. Если сегодня лоббистская деятельность находится вне закона и в случае выявления подобных связей возможно применение мер правового характера, то в случае легализации лоббистской

деятельности на вполне законных основаниях могут лоббироваться преступные антиобщественные интересы и бороться с этим правовыми методами будет уже не возможно.

ПУЛ АП:

Считаете ли вы склонность к коррупции свойством российского менталитета? С ней бесполезно бороться?

Артемьев А.Б:

Коррупция присутствует во всех странах мира. В этой связи можно утверждать, что все люди склонны к коррупции.

Опыт других стран показывает, что наименьший уровень коррупции, как правило, имеется там, где существует развитая производящая экономика, сведен к минимуму ее нелегальный сектор, выстроены демократические государственно-правовые механизмы контроля за органами государственной власти.

Проблема коррупции в России кроется не в менталитете, а в отсутствии нормальных экономических и государственно-правовых механизмов современного правового государства с рыночной экономикой. Искажены экономико-правовые механизмы ценообразования, заработной платы, налогообложения и т.п. Наша экономика искорежена как автомобиль, попавший под бронепоезд. При государственном бюджете, например, в 2009 г. в 7,332 трл. руб. теневой сектор отечественной экономики по оценкам наших экспертов составил 9,75 трл. руб. А в 2013 г. по оценкам уже иностранных экспертов теневой сектор нашей экономики вырос до 32 трл. руб. В такой ситуации борьба с коррупцией просто невозможна.

Не возможна борьба с коррупцией в неправовом государстве. Опыт других стран, например Сингапура, показывает, что наличие или отсутствие, в той или иной

мере, тех или иных элементов демократического государства не является определяющим фактором в борьбе с коррупцией. Определяющими факторами являются: наличие сбалансированной рыночной экономики, направленной на создание благоприятных экономических условий для большинства членов общества, а также наличие правового государства, в котором все субъекты, включая его высших должностных лиц, и само государство, связаны правом. Последнее же возможно только в том случае, если реально действуют судебный и общественный контроль за всеми механизмами государства, отсутствует избирательность в применении права.

ПУЛ АП:

Как вы оцениваете действующую антикоррупционную политику РФ?

Артемьев А.Б:

А есть ли вообще такая политика? С 2008 года по настоящее время в России принято более 100 нормативных актов «направленных на противодействие коррупции». Что же изменилось? В рейтинге Transparency International (ИВК) место России с 2007 года по настоящее время фактически не меняется. Она традиционно набирает примерно одно и то же количество баллов. До 2012 года, в среднем, 2.2 балла, после 2012 года 28 баллов. В 2012 году произошел переход с десятибалльной шкалы на сто балльную. По оценкам экспертов, начиная с 2009 года и по 2013 год не меняется денежная оценка отечественного рынка коррупции в 300 мл. долларов в год. На мой взгляд, при таких показателях вполне разумно поставить два вопроса. Первый – имеет ли вообще место в России борьба с коррупцией или же государственная власть имитирует таковую? И второй вопрос – может быть, не в том направлении идем, товарищи?

Исходя из тех изменений, которые были внесены в последнее время в действующее законодательство можно сделать вывод

о том, что государственная власть, пусть не в полной мере, но все же пытается обуздать коррупцию. В частности, были приняты некоторые меры к сокращению наличного оборота денежных средств, введен контроль за расходами должностных лиц и членов их семей, приняты меры к недопущению легализации денежных средств, полученных незаконным путем. Но, что интересно, в принципе правильные, хотя и частичные меры, положительного результата не дали, а это означает, что в борьбе с коррупцией избран не тот путь. Дело в том, что коррупция не является самодостаточным явлением, она представляет собой следствие социально-экономической депрессии (если не сказать, деградации) государства. В этой связи антикоррупционная политика государства, в первую очередь, должна быть направлена на построение механизмов современного демократического правового социально-справедливого государства со свободной производящей экономикой. Включение данных механизмов само по себе вызовет сокращение коррупции. Уже после этого, для дальнейшего сокращения коррупции, придется прилагать определенные усилия в сфере совершенствования государственного управления и контроля.

ПУЛ АП:

У вас планируются новые публикации по теме противодействия коррупции?

Артемьев А.Б:

Мое видение проблем коррупции и борьбы с ней полностью изложено в изданной в 2011 году монографии «Антропология коррупции». С того времени ничего существенного, что бы могло повлиять на мои взгляды, ни в практике борьбы с коррупцией, ни в антикоррупционной теории, не произошло. К сожалению, по техническим причинам в указанную публикацию не вошел графический материал, наглядно демонстрирующий положения и выводы данного исследования, а также аналитический материал,



касающийся стран с наименьшим и наибольшим уровнем коррупции. В этой связи есть мысль переиздать указанную монографию, возможно дополнив ее критикой текущего «антикоррупционного» законодательства России.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПОВЕДЕНИЕ, ЗАЩИТА ЗАЯВИТЕЛЕЙ О КОРРУПЦИИ, ЭКСПЕРТИЗА НОРМАТИВНО- ПРАВОВЫХ ДОКУМЕНТОВ



Разговор с кандидатом юридических наук
Р.О. Долотовым

*Долотов Руслан Олегович – доцент кафедры уголовного права НИУ ВШЭ,
кандидат юридических наук.*

ПУЛ АП:

Какие, по вашему мнению, существуют предпосылки формирования антикоррупционной мотивации поведения?

Долотов Р. О.:

В общем виде самой надежной предпосылкой формирования антикоррупционной мотивации поведения может быть только правовое государство, в котором создаются условия для реализации идеи человека как высшей ценности. В связи с этим, направления политики государства обязательно должны избираться на основании приоритета, соблюдения и защиты идеи человека как ценности. Правовая система должна максимально обеспечивать реализацию прав

граждан. Конкретными, наиболее перспективными предпосылками, на мой взгляд, выступают, во-первых, поощрение государственных и муниципальных служащих, способствующих разоблачению коррупционных правонарушений и злоупотреблений, во-вторых, ограничение должностного иммунитета и, наконец, в-третьих, повышение прозрачности деятельности государственного аппарата.

ПУЛ АП:

Какие существуют пробелы в российском законодательстве относительно противодействия коррупции и как бы вы улучшили существующую законодательную базу?

Долотов Р. О.:

Действующее законодательство предусматривает довольно серьезный набор правовых средств, направленных на противодействие коррупции. Если посмотреть на картину правового регулирования, которая была 10 лет назад, то ситуация, с точки зрения законодательства, в корне изменилась в лучшую сторону. В целом, само антикоррупционное законодательство можно признать удовлетворительным, основные замечания связаны с его применением.

Что касается пожеланий по совершенствованию нашей правовой системы в сфере противодействия коррупции, то, на мой взгляд, следует ратифицировать Конвенцию Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 г. Данный шаг поможет повысить экономическую мотивацию государства в сфере противодействия коррупции. Вопрос о ратификации указанной конвенции ставился еще в предыдущем национальном плане по противодействию коррупции, однако положительного решения до сих пор не принято.

ПУЛ АП:

Как вы считаете, нужен ли нам закон о защите заявителя о коррупции?

Долотов Р. О.:

Статья 33 Конвенции ООН по борьбе с коррупцией требует принимать меры для защиты лиц, сообщающих компетентным органам о фактах коррупции. К сожалению, довольно часто такое поведение рассматривается как тяжкое нарушение корпоративной морали. Лица, осмелившиеся выступить против коррупционных властно-предпринимательских клик, иногда могут показательно наказываться в целях общей превенции. Существует риск того, что вместо расследования фактов коррупции, о которых сообщают лица, их самих могут уволить с работы, а в худшем случае, привлечь к уголовной ответственности за клевету. Принятие в такой ситуации закона о защите заявителя о фактах коррупции было бы весьма важным шагом к решению указанной проблемы.

ПУЛ АП:

Является ли антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов действительно результативной мерой по профилактике коррупции?

Долотов Р.О.:

Антикоррупционную экспертизу нормативно-правовых актов и их проектов в целом можно признать действенной антикоррупционной мерой. Однако изучение практики ее применения в России свидетельствует о том, что нередки случаи, когда вся экспертиза сводится к простому поиску выражений в тексте нормативного акта (или проекта), которые лишь формально совпадают с коррупциогенными факторами, указанными в методике.

Надежды, возлагаемые на институт независимой антикоррупционной экспертизы, к сожалению, не оправдались. И дело не в том, что органы власти в большинстве случаев не соглашаются с мнением независимых экспертов - это вполне закономерная и нормальная ситуация. Главная проблема заключается в том, что большая часть

независимых экспертов пассивна. Многие из них, видимо, захотели получить аккредитацию от Министерства Юстиции России лишь ради самого свидетельства, чтобы его можно было повесить в своем кабинете или указать эту информацию на визитной карточке, то есть, фактически, лишь для повышения своего статуса в глазах потенциальных клиентов или коллег. Реально эффективную работу в качестве независимых экспертов, как правило, проводят немногочисленные некоммерческие организации. Но и это происходит лишь в тех случаях, когда они смогли наладить взаимодействие с органами власти. В частности, хочется отметить некоторые региональные торгово-промышленные палаты (например, торгово-промышленная палата Саратовской области). В связи с этим на данный момент антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов и их проектов, на мой взгляд, не является эффективной антикоррупционной мерой.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В РОССИИ И ЗА РУБЕЖОМ



Разговор с Вандышевой Е.А.

Вандышева Елена Александровна - старший преподаватель кафедры Прикладной политологии, эксперт регионального антикоррупционного Центра «Трансперенси Интернешнл - Россия» (Центр «ТИ-Р») в Санкт-Петербурге

ПУЛ АП:

Как вы оцениваете эффективность антикоррупционного гражданского образования в России?

Вандышева Е.А.:

К сожалению, говорить сейчас об антикоррупционном гражданском образовании в России как о массовом явлении мы не можем. На сегодняшний день речь идет только об отдельных мероприятиях и небольших проектах. Поэтому результаты (если понимать эффективность, скорее, как результативность) можно попытаться оценить применительно к целевой группе таких мероприятий и проектов.

К примеру, в Москве и Санкт-Петербурге силами Центра «Трансперенси Интернешнл - Россия» (Центр «ТИ-Р») и Проектно-учебной лаборатории антикоррупционной

политики (ПУЛ АП) НИУ ВШЭ регулярно проводятся встречи дискуссионного клуба. Это позволяет участникам сформировать системное представление о причинах и последствиях коррупции, ознакомиться с примерами антикоррупционных стратегий, применения на практике предусмотренных законодательством антикоррупционных мер. Кроме того, материалы дискуссий размещаются в открытом доступе на интернет-ресурсах организаторов, за счет чего охват аудитории увеличивается. Но каких-то точных инструментов для измерения эффективности у нас нет.

Если вспомнить о конечной цели – формировании негативного отношения к коррупции – тут оценку дать еще сложнее. Какие выводы для себя сделали участники? Как они будут поступать в ситуациях морального выбора? Эти вопросы остаются открытыми. Но очень важно, чтобы были поводы их задавать.

ПУЛ АП:

Какие практики антикоррупционного гражданского образования существуют в зарубежных странах? Есть ли между ними что-то общее?

Вандышева Е.А.:

Всем, кто интересуется темой антикоррупционного образования, я рекомендую подготовленный международным движением «Трансперенси Интернешнл» в 2004 году сборник «Преподавание добросовестности подрастающему поколению: примеры 11 стран» (Teaching Integrity to Youth: Examples from 11 countries). Приведу несколько примеров зарубежных проектов в сфере антикоррупционного образования, подробное описание которых содержится в сборнике.

Интересен реализованный в Бразилии проект «Куда идут твои налоги». Понимание порядка формирования и расходования бюджета является определенно рода

гарантией от нарушений в сфере уплаты налогов. В пилотном проекте приняли участие 518 городских школ в Сан-Паоло. В дальнейшем проектом было охвачено более 6000 школ Бразилии. Финансировался проект государственными органами. Была собрана команда тренеров, состоявшая из профессиональных юристов, финансистов, налоговых инспекторов и студентов экономических и юридических направлений. Занятия проводились в самых разных форматах: лекции, семинары, видеоконференции, театральные постановки, видеофильмы, буклеты, дебаты.

Вот основные мысли, которые организаторы и лекторы пытались донести до участников:

- Публичные ресурсы и государственная собственность принадлежат всем гражданам. Это не «ничья» собственность и не собственность губернаторов;
- Государственные служащие играют важную роль, помогая гражданам реализовать принадлежащие им права и исполнить обязанности;
- Публичные услуги могут быть оказаны только в том случае, если будут собираться налоги; платить налоги – неотъемлемая часть гражданства;
- Государственные расходы должны производиться с учетом определенных приоритетов и под контролем общественности;
- Платежеспособность граждан ограничена, поэтому следует избегать коррупции и нецелевых растрат.

В проекте активное участие принимало Казначейство. Сотрудники казначейства сами приходили в школы и рассказывали о деятельности этого органа, проводили дебаты по теме общественного контроля над расходованием государственных средств. Затрагивались разные вопросы, например «Откуда приходят государственные средства?» и «Кто определяет, на что их потратить?». Эффект от реализации проекта оценивался на основании отчетов учителей и эссе учеников.

В китайском административном районе Макао реализована программа «Новое поколение честных» (The Honest New Generation). Цель программы заключалась в повышении информированности младших школьников о значении честности. В программе приняли участие около 10000 школьников начальных классов. Организаторы следующим образом определили свои приоритеты:

- Честность и открытость – важные социальные ценности, которые необходимо тиражировать;
- Следует воспитывать нетерпимость к коррупции у каждого;
- Каждый, включая очень юных граждан, может внести свой вклад в освобождение общества от коррупции, если почувствует, что его личные качества влияют на ситуацию в целом в стране.

Игровые площадки были поделены на три части: выставочная зона, интерактивный класс (Деревня Лотос) и Дерево желаний. В выставочной зоне располагались компьютерные игры, комната отдыха, демонстрационные фильмы и оборудование для их просмотра, описания случаев, которые рассматривались антикоррупционной комиссией Макао. Особое внимание стоит уделить деревни Лотос. Название деревни выбрано неслучайно. Лотос в Китае символизирует честность, поэтому расчет был на закрепление такой ассоциации у школьников. В Деревне Лотос разыгрывался поучительный спектакль, где роли исполняли Мистер Пиг – жадный бизнесмен, который выпускает некачественный хлеб, из-за чего многие жители деревни заболели, Большой Зуб – инспектор полиции, которого подкупил Мистер Пиг, чтобы он хранил секрет, девочка Кларина, случайно узнавшая о незаконной договоренности. В финале она сообщает Супермену Вильяму о произошедшем. Мистер Пиг и Большой Зуб оказываются в тюрьме. После представления дети обсуждают каждого героя. Ребятам предлагают изменить конец истории (а именно, ответить на вопрос: что произошло бы, если бы Кларина не сообщила о случившемся). После этого каждый ученик получает фруктовую карточку, на которой пишет свои желания. Эти карточки остаются на

дереве желаний. Вот, к примеру, что написали некоторые ученики: «Я хочу быть честным инспектором», «Я хочу быть пилотом, но не хочу брать на свой самолет коррумпированных людей».

Представляет интерес проект Центра «Трансперенси Интернешнл – Италия» «Цена коррупции», важной частью которого стало проведение семинаров для студентов и школьников с приглашением тех, для кого противодействие коррупции является каждодневной практикой: судей, прокуроров, полицейских (*everyday heroes*). Программа получила аккредитацию Министерства образования. В дискуссиях также принимали участие бизнесмены, которые не используют коррупционные практики. Кроме того, была организована работа школьных театров и проект «Этика и спорт». Всего провели около 50 семинаров в средних школах и университетах. Все спикеры участвовали бесплатно. Они направляли учителям перечень тем, задача учителей сводилась к тому, чтобы отобрать самые подходящие. Как правило, сначала спикер делал презентацию, после чего организовывалась дискуссия. Кроме того, каждый участник заполнял анкету и обозначал ожидания. Затем эти анкеты вместе со всеми выполненными заданиями и анкетами обратной связи направлялись в Министерство образования. Каждый учащийся получал сертификат. В общей сложности участие в проекте приняли более 5000 школьников и студентов и около 300 учителей. Материалы дискуссий публиковались в специальных изданиях. Подобный формат позволяет вовлекать не только школьников, но и их родителей, различные клубы и бизнес-ассоциации.

В США широкое распространение получила комплексная программа этического воспитания, разработанная независимым региональным агентством The Miami-Dade Commission on Ethics and Public Trust. Основной принцип программы – дать обучающимся возможность почувствовать себя на месте лица, принимающего решение, и сделать

определенный моральный выбор. Все задания содержат описания случаев из реальной практики. Программа рассчитана на 32 часа. Как правило, один час в течение недели. Участники, как в предыдущем проекте, получают сертификат. Выбор конкретных методов обучения зависит от школы. Несколько примеров, наиболее интересных на мой взгляд, из данной программы:

«Плохой тренер / Хороший тренер» - для обсуждения предлагается ситуация, когда президент университета решает вопрос: приглашать ли в футбольную команду тренера, который подготовил чемпионов, но регулярно оскорбляет игроков, университетское сообщество и СМИ.

«Обмануть или не обмануть» - дилемма, стоящая перед студентами, которые предупреждены о том, что ответы на вопросы теста находятся на доске (без ведома учителя). После проводится дискуссия, студенты рассказывают, что заставляет их обманывать или не поддаваться соблазну. Ни одна из ситуаций не может быть разрешена однозначно, здесь нет правильных ответов, однако дискуссия помогает сделать выводы персонально для себя. Основным эффектом программы стало лучшее понимание этических стандартов. Участники не делили больше мир на белое и черное. В то же время они получили представление, насколько коррупция может быть разрушительной для сообщества - даже относительно незначительные коррупционные деяния. Программа этического воспитания улучшает способность решать проблемы и принимать решения в ситуациях морального выбора, и показывает реальные примеры поведения, которое противоречит принятым этическим стандартам.

В качестве оригинальной практики антикоррупционного гражданского образования можно привести опыт Центра «Трансперенси Интернешнл – Венгрия». По инициативе этой организации ежегодно во Всемирный день борьбы с коррупцией проводится молодежный антикоррупционный фестиваль. Участники попадают в лабиринт, выбраться из

которого можно только правильно ответив на вопросы интерактивной игры-викторины. Это позволяет молодым людям составить представление о том, как действовать в коррупционных ситуациях. Созданы специальные интернет-ресурсы, где школьники могут ознакомиться с проблемами в сфере противодействия коррупции, узнать о конкретных антикоррупционных инструментах и механизмах.

В Грузии в период проведения реформ был разработан проект «Молодежь против коррупции», ориентированный на школьников 14-15 лет. Для проведения дискуссий приглашались знаменитые спикеры, по результатам школьники писали креативные эссе (подготовлено 411 эссе). Мотивацией служила возможность быть услышанным на самом высоком уровне. Участвовали 19 школ (589 школьников). Проект реализован Центром «Трансперенси Интернешнл – Грузия» при взаимодействии с Министерством образования. Как и в нашей стране, в Грузии к коррупции относились, как к норме, как к традиции. Люди не видели перспектив в антикоррупционном образовании. Подготовка эссе предоставляла возможность школьникам донести до взрослых свои оригинальные идеи и мысли, которые возникли во время дискуссий. Для школьников это было сигналом интереса со стороны взрослых. Среди участников проводились конкурсы на лучшие эссе с поощрительными призами. Один из призов – возможность встретиться с министрами, ответственными за реализацию антикоррупционной политики. Спикеры дарили свои книги самым активным участникам дискуссий. Проект шел в течение полугода. В рабочую группу проекта входили координатор от НКО, профессиональный филолог, представитель Министерства образования, поэт, писатель, юрист и журналист. Именно они предлагали темы для обсуждения, кандидатуры гостей, с которыми интересно будет общаться 14-15 летним подросткам, а также решали как структурировать обсуждения и какой формат эссе задать.

В Аргентине учителя и ученики совместно участвовали в проекте «Классы без границ», целью которого провозглашалась выработка программы коллективных действий для решения проблем местного значения. Победители конкурса инициативных программ получали финансирование и возможность реализации разработанной программы своими силами. В проект было вовлечено свыше 10 тысяч учителей и 100 тысяч школьников. Основной упор делался на освещении вопроса: будущее страны – ответственность каждого. Минимальный возраст участников – 12 лет. Проект реализовывался НКО и большая часть работ выполнялась бесплатно. В течение 4 лет 7 раз организовывался прием заявок на участие в конкурсах проектов (в общей сложности их было представлено 2500). Необходимо отметить тот факт, что Аргентина – страна с диктаторскими традициями, авторитарным правительством и низкой культурой общественного участия, с системной коррупцией в политической и экономической сферах.

Еще один немаловажный аспект противодействия коррупции – свобода поиска и распространения информации – стал центральным в Школе молодежной журналистики в Уганде. Основная цель – научить участников проводить независимые журналистские расследования и готовить репортажи по результатам. Организатором выступил Центр «Трансперенси Интернешнл – Уганда». В рамках проекта были организованы семинары, круглые столы, встречи с профессиональными репортерами. На семинарах обсуждали, что представляет собой коррупция, что порождает это явление, что такое конфликт интересов. Рассматривались конкретные кейсы и обсуждались подходы к расследованию, вопросы взаимодействия с правоохранительными органами, с правительством, международными организациями. Отдельный тренинг был посвящен медиаэтике.

Несмотря на то, что упомянутые выше антикоррупционные инициативы отличаются друг от друга, есть то, что их

объединяет и, на мой взгляд, обеспечивает успешность. Во-первых, важно объяснять, какие негативные последствия влечет коррупция (не только для государства в целом, но и для конкретного человека). Во-вторых, необходимо показывать решаемость проблемы, ссылаться на положительный опыт государств, которые через последовательную и комплексную политику обеспечили социальный контроль над коррупцией и минимизировали ее проявления. В-третьих, полезно сосредоточивать внимание на вопросе персональной ответственности, чему способствуют ролевые игры и решение кейсов. В-четвертых, к участию в антикоррупционном образовании стоит привлекать некоммерческие организации. Наконец, при обсуждении коррупции со школьниками нужно говорить как с теми, кому предстоит решать эту проблему. В этом ключе оптимальной видится разработка антикоррупционных проектов.

ПУЛ АП:

Какие существуют проблемы во взаимодействии властных структур и гражданского общества в противодействии коррупции на примере Санкт-Петербурга?

Вандышева Е.А.:

В законодательстве не определено, что такое «институт гражданского общества», поэтому в каждом конкретном случае чиновник будет решать по своему усмотрению, взаимодействовать с тем или иным общественным движением, НКО, инициативной группой или нет (что само по себе является коррупциогенным фактором).

Кроме того, не конкретизированы формы и механизмы участия гражданских организаций в противодействии коррупции. В региональных программах и планах противодействия коррупции часто присутствуют общие фразы: «должны участвовать», «следует вовлекать», но не регламентируется, как именно. С одной стороны, законом

разрешено все, что не запрещено, но этот принцип не действует в отношении органов власти: они должны делать то, что предписано. В тех случаях, когда конкретные формы указываются, участие гражданского общества в реализации антикоррупционной политики понимается слишком узко: как направление в органы власти сообщений о коррупционных нарушениях, проведение независимой антикоррупционной экспертизы и участие в совместных мероприятиях.

Взаимодействие обычно строится с опорой на патрон-клиентскую модель взаимодействия органов власти и некоммерческих организаций, что дает основание говорить о недостаточном учете положений международных актов, согласно которым должна реализовываться партнерская модель взаимодействия.

ПУЛ АП:

Что можно сделать, чтобы общественный контроль был более результативным?

Вандышева Е.А.:

Во-первых, нужно развивать практики коллективных действий. В качестве примера можно привести акцию «День проверки документов», которая долгое время проводилась Центром «ТИ-Р» совместно с Молодежным правозащитным движением и представляет собой форму общественного контроля соблюдения требований Федерального закона «О полиции». Особое внимание уделялось исполнению полицейскими обязанности носить именной нагрудный знак, поскольку его отсутствие делает сотрудника анонимным и увеличивает риск злоупотреблений. Если активисты встречали полицейского без именного бейджа, то направляли жалобу в прокуратуру. Для участников акции проводился инструктаж, были созданы группы в социальных сетях, на которых размещались памятки по общению с полицией, образцы жалоб. Данная акция проводилась в Москве, Петербурге, Липецке, Екатеринбурге, Белгороде,

Йошкар-Оле, Мурманске, Нижнем Новгороде, Ростове-на-Дону, Сыктывкаре, Тамбове и других городах.

Во-вторых, обобщать лучшие практики и распространять информацию о них. Могу сказать, что в рамках программ повышения квалификации для гражданских активистов самым востребованным является знакомство с конкретными работающими антикоррупционными инструментами, механизмами и практиками контроля. Здесь показательной является деятельность Регионального антикоррупционного Центра «ТИ-Р» в Калининграде. За год работы с выводами экспертов Калининградского антикоррупционного Центра «ТИ-Р» о наличии конфликта интересов или других коррупционных нарушений в действиях региональным чиновников правоохранительные органы согласились в 23 случаях. Например, Калининградским Центром «ТИ-Р» было проведено общественное расследование и выявлено, что министр по туризму вовлекла в государственные закупки свой семейный бизнес. В отношении министра по туризму была проведена прокурорская проверка, и чиновница была привлечена к дисциплинарной ответственности. Опыт проведения гражданских расследований обобщен в пособии для проведения гражданских антикоррупционных расследований Руководителем Центра «ТИ-Р» в Калининграде Ильей Шумановым. В пособии подробно раскрывается схема поиска недвижимого имущества и собственников компаний в 8 европейских странах.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: ПРОЕКТ КОДЕКСА ЭТИКИ И СЛУЖЕБНОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ



Разговор с кандидатом философских наук
Н.Н. Шуваловой

Шувалова Наталья Николаевна - доцент кафедры государственной службы и кадровой политики факультета управления персоналом и государственной службы Института государственной службы и управления РАНХиГС, кандидат философских наук.

ПУЛ АП:

Вы участвовали в подготовке проекта Кодекса этики и служебного поведения госслужащих и муниципальных служащих РФ. Каковы, на ваш взгляд, перспективы принятия данного Кодекса и насколько эффективным станет данный инструмент регулирования норм поведения в сфере государственной службы?

Шувалова Н. Н.:

Кодекс обязательно будет принят. Необходимость его внедрения закреплена в Рекомендации Комитета Министров Совета Европы, членом которого мы являемся. Его создание предписано Концепцией реформирования системы

государственной службы, которую Президент РФ подписал еще в 2002 году, а предложения по совершенствованию документа, одобренного в 2010 году. Президиумом Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, по поручению Президента должны были быть представлены еще к 1 августа 2014 года. Так что мы уже опаздываем с принятием этого документа на 15 лет, а с выполнением поручения Президента – на год.

А вот станет ли Кодекс действительно эффективным инструментом противодействия коррупции и формирования должной морали чиновников, а не очередным «рамочным» неэффективным документом зависит от того, будут ли в нем, наконец, закреплены следующие положения:

1. Уточнены и объяснены понятия, так и не получившие до сих пор четкой интерпретации (например, служебное поведение, иное правонарушение);
2. Преодолен рамочный характер содержащихся в нем требований. Кодекс – в этом его предназначение – должен в ясной и доступной для каждого чиновника форме давать представления не только о том, что он должен делать, руководствуясь принципами, содержащимися в Кодексе, но и как он должен это делать. Иначе говоря, содержание Кодекса должны составить не только требования общего порядка в форме этических принципов и норм, но и правила служебного поведения как конкретные предписания по исполнению этих принципов и норм в повседневной деятельности и поведении государственных и муниципальных служащих;
3. Создана и обеспечена система государственного, внутриведомственного и гражданского контроля за соблюдением требований служебного поведения;

4. Обеспечена координация деятельности органов государственного и муниципального управления в этом вопросе, предусмотренная законами от 2003 г. №58-ФЗ и 2004 №79-ФЗ. Пока в этой части указанные законы не выполняются;
5. Создана система этико-профессионального воспитания и образования, которая бы обеспечивала и контролировала базисный уровень этических знаний каждого управленца и контроль его способности и готовности следовать требованиям Кодекса;
6. Разработаны предусмотренные Законом о противодействии коррупции еще в 2008 году квалификационные требования к поступающим на государственную и муниципальную службу и находящимся на ней, которые должны включать в себя требования не только к уровню профессионализма, но и нравственной культуры, предполагающей знание Кодекса и способность и готовность неукоснительно следовать его требованиям;
7. Проведение оценки уровня знания требований Кодекса и нравственных качеств работников в процедурах отбора, конкурса, аттестации, формирования резерва и других кадровых технологиях;
8. Определены и законодательно установлены формы и меры персональной юридической ответственности каждого государственного и муниципального служащего за несоблюдение требований Кодекса;
9. Обеспечен и реализован принцип неотвратимости наказания за несоблюдение требований к служебному поведению, имея в виду, что включенные в текст Закона №79-ФЗ, эти требования стали правовыми нормами, несоблюдение которых является иным правонарушением, в отличие от коррупционного правонарушения.

При выполнении всех этих условий принятие такого Кодекса и обеспечение реализации его требований станет одним из действенных, до сих пор не задействованных антикоррупционных механизмов, фактором укрепления авторитета государственной и муниципальной службы, доверия граждан к власти, восстановления социальной стабильности общества.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОРРУПЦИЯ КАК «ОБМЕН» И «СДЕЛКА», ОЦЕНКА ПРАВОВОЙ БАЗЫ ПО БОРЬБЕ С КОРРУПЦИЕЙ



Разговор с доктором юридических наук
А.Г. Безверховым

Безверхов Артур Геннадиевич - исполняющий обязанности декана юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования Самарского государственного университета, доктор юридических наук, профессор.

ПУЛ АП:

Можно ли рассматривать коррупцию с точки зрения криминологии как "обмен" власти на частные выгоды или как "сделку" между управляющими и управляемыми?

Безверхов А.Г. :

"Обмен" - экономическая категория, "сделка" же - юридическая. Таким образом, описание феномена коррупции возможно и на экономическом, и на юридическом языке. Главное об этом помнить в ходе исследования или дискуссии.

Сведение коррупции к "обмену" помогает глубже проникнуть в природу этого явления, тесно связанного с рыночной экономикой, предпринимательской системой хозяйствования. Современной наукой установлена закономерность, по которой усиление экономического (гражданско-правового) оборота обуславливает расширение коррупционного поля. Иначе говоря, коррупция является порождением возникающих и распространяющихся в обществе с рыночным типом экономики установок и взглядов, согласно которым "все покупается и продается". Более того, выявляются устойчивые отношения между рыночным типом хозяйствования и коррупционными отношениями, интенсивное влияние предпринимательской экономики на распространение коррупции, взаимосвязь между реализацией рыночных реформ и развитием коррупционных отношений в стране. Рынок — это, прежде всего, обмен, взаимная передача участниками экономических отношений права собственности, иных имущественных прав и выгод. Основная правовая форма, в которой реализуются рыночные отношения, — сделка (договор). Равным образом, коррупция есть "обмен" власти, должностных полномочий и служебного положения на собственность, имущественные выгоды и другие преимущества. Криминологи пишут: "Коррупция может рассматриваться в качестве определенного сектора, так называемого криминального рынка — оборота того, что запрещено к обороту вообще либо к открытому обороту в нарушение установленных специальных правил. Криминальный рынок — это не только незаконный оборот людей, человеческих органов, наркотиков, оружия. Это еще незаконный оборот должностей, голосов избирателей, полномочий и возможностей, связанных с определенными социальными позициями людей, а также различных значимых решений (об определении победителя соревнований и т. п.)"⁴

⁴ Дронов Р.В. Механизм нейтрализации коррупции в органах государственного управления: Автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. СПб, 2010. С. 9.

Ученые-экономисты также рассматривают феномен коррупции как особую деструктивную форму обменных отношений в системе органов государственного управления на макроэкономическом уровне, как социально опасное явление, представляющее собой противоправный обмен ресурса полномочий должностного лица государственного/негосударственного сектора экономики на благо. Усиление экономического оборота и обусловленное им развитие договорных отношений существенно расширяют область возможного проявления коррупционных нарушений, создают "почву" для их роста. Указанную связь можно выразить в формуле "коррупция – рынок – экономический обмен". В свете вышесказанного не будет большой ошибкой сказать, что для плановой экономической системы характерно именно взяточничество, для рыночной экономики – коррупция (в широком смысле слова). Коррупция характерна более всего для буржуазного государства и общества.

На юридическом языке обмен есть сделка. Отсюда, согласно одному из юридических смыслов, коррупция рассматривается как сделка, как подкуп политических и общественных деятелей, государственных чиновников, руководителей хозяйственных структур. В этом смысле коррупция – синоним получения служащим незаконной имущественной выгоды в связи с его служебной деятельностью. В данном случае юридическая сущность коррупции сводится к предоставлению и получению различного рода выгод, происходящих между двумя сторонами в коррупционных отношениях. Таким образом, инициаторами коррупционных отношений могут быть как граждане, так и чиновники, служащие. Под подкупом, сделкой понимается, вручение, предоставление или обещание предоставить дающим лицам материальных благ, выгод имущественного характера либо оказание услуг материального содержания и принятие подкупаемым имущества, пользование выгодами и услугами материального

характера за выполнение подкупаемым определенных действий (бездействия) в пользу подкупаемого лица. В соответствии с этим различают подкуп активный, исходящий от частных лиц, и подкуп пассивный, исходящий от лиц, обладающих управленческими полномочиями.

ПУЛ АП:

Оцените, пожалуйста, правовую базу по предупреждению коррупции?

Безверхов А.Г:

Сегодня правовая база по противодействию коррупции носит комплексный характер. Юридическая категория "коррупционное правонарушение" имеет межотраслевой характер и включает коррупционное административное правонарушение, коррупционное дисциплинарное нарушение, коррупционное гражданское правонарушение, коррупционное неэтическое нарушение, влекущее дисциплинарную ответственность, и коррупционное преступление. Важно как дальнейшее совершенствование этой нормативной базы, так и обеспечение действия принципа неотвратимости ответственности за коррупционное поведение, а также понимание того, что противодействие коррупции должно носить и идеологический характер. Ведь коррупция выступает и в виде идеологии, системы взглядов и представлений об использовании должностных полномочий и служебного положения вопреки публичным (государственным и общественным) интересам в целях извлечения выгод для себя или других лиц.

ПУЛ АП:

Какие проблемы возникают при квалификации коррупционных преступлений?

Безверхов А.Г:

Основные проблемы, возникающие при квалификации коррупционных преступлений, обозначены и удачно решены в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 9 июля 2013 года № 24 «О судебной практике по делам о взяточничестве и об иных коррупционных преступлениях». Одним из дискуссионных вопросов остается ограничение взятки от подарка. Главное в борьбе с коррупцией, на мой взгляд, - это выявление и раскрытие случаев взяточничества.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ УК РФ, БОРЬБА С КОРРУПЦИЕЙ НА ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЕ, УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЗА ПРЕСТУПЛЕНИЯ В ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СФЕРЕ



Разговор с доктором юридических наук
В.И. Гладких

Гладких Виктор Иванович – заведующий кафедрой уголовного права и процесса ФГБОУ ВПО "Государственный университет управления", профессор Международного юридического института, главный редактора журнала "Безопасность бизнеса", доктор юридических наук.

ПУЛ АП:

Нужно ли совершенствовать уголовное законодательство по противодействию коррупции среди муниципальных служащих или необходимо совершенствовать практику его применения?

Гладких В.И.:

При всем многообразии форм и видов коррупции коррупция в системе государственной и муниципальной службы традиционно рассматривается как качественно более опасное явление. По мнению ряда исследователей (Ларичев В.Д., Фоминых С.М.), основная масса, получаемых должностными лицами взяток приходится на муниципальных служащих - до 70% от общего количества взяток.

Коррупция среди чиновников муниципального уровня сопряжена с принятием решений, имеющих высокую цену. К ним относятся вопросы, связанные с изменением формы собственности, муниципальные контракты, выделение и продажа муниципальной собственности (земельных участков, имущества), субсидий и др. Коррупция на муниципальном уровне происходит при непосредственном взаимодействии человека с представителями органов местного самоуправления.

Исследования показывают, что более половины взяток, полученных муниципальными служащими, приходится на глав (заместителей глав) администрации, около 20% - на представителей выборного органа, около 30% приходится на муниципальных служащих структурных подразделений администрации, среди которых заметно выделяются сотрудники управлений (отделов) архитектуры и градостроительства и комитетов (отделов) по земельным ресурсам и землеустройству.

Среди основных причин коррупции на муниципальном уровне можно назвать: неспособность власть имущих поставить во главу угла общественные, а не личные интересы; чрезмерная бюрократизация; административные барьеры для ведения бизнеса, толкающие бизнес на дачу взяток чиновникам; недоверие общества к власти, как таковой; неоднозначные законы с возможностью их интерпретации; непредставление информации, трудности в

сборе данных; неграмотность в сфере юридических прав, как граждан, так и "неграмотность" должностных лиц; психологическая терпимость населения к коррупционным проявлениям и др.

Противодействие коррупции на муниципальном уровне лежит в русле общей системы борьбы с коррупцией, основные направления которой изложены в Национальном Плане противодействия коррупции на 2014-2015 годы, утвержденном 11 апреля 2014 года Указом Президента Российской Федерации № 226.

Следует отметить, что действующее уголовное законодательство в целом отвечает задачам противодействия коррупции, в том числе на муниципальном уровне.

Среди конкретных уголовно-правовых мер, направленных на повышение эффективности противодействия коррупции, можно предложить следующее:

Представляется, что в нынешней редакции ч. 4 ст. 290 УК РФ - Получение взятки необоснованно сужен субъектный состав получения взятки муниципальными служащими – под ними понимается только глава (руководитель) органа местного самоуправления. Думается, что по этой части должны нести ответственность все руководители органа муниципального образования: представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования. В связи с этим в рассматриваемой части 3 ст. 290 УК РФ вместо слов "а равно главой органа местного самоуправления" указать "а равно руководителей органов местного самоуправления".

Некорректно сформулирована, на наш взгляд, диспозиция ч. 1 ст. 290 УК РФ: "Получение ...взятки ...за совершение действий (бездействие) в пользу взяткодателя или представляемых им лиц, если такие действия (бездействие)

входят в служебные полномочия должностного лица либо если оно в силу должностного положения может способствовать таким действиям (бездействию)...". Очевидно, что бездействие не может входить в служебные полномочия должностного лица, равно как и муниципального служащего. В связи с этим часть 1 ст. 290 УК РФ целесообразно было бы слова "за совершение действий (бездействие)" заменить словами "за выполнение или невыполнение в интересах дающего взятку или представляемых им лиц какого-либо действия".

Среди наиболее действенных и радикальных мер противодействия коррупции на всех уровнях, в том числе муниципальном, было бы возвращение такой меры, как конфискация в виде дополнительного вида наказания (каковой она была до декабря 2003 года), а также имплементация в российское уголовное законодательство статьи 20 Конвенции ООН против коррупции, которая предусматривает уголовную ответственность за незаконное обогащение чиновников.

ПУЛ АП:

Можно ли считать, что в России сегодня на всех властных уровнях сложились благоприятные условия для коррупции?

Гладких В.И.:

Среди большинства граждан страны, в том числе и тех, кто занимается проблемами противодействия коррупции профессионально (ученые-криминологи, сотрудники правоохранительных органов, правозащитники), в последние годы сложилось устойчивое мнение об отсутствии в стране политической воли на реальные меры борьбы с этим социальным злом. Объективно к этому имелись все основания – практика последних лет красноречиво свидетельствовала о том, что основные усилия государства были направлены на борьбу с, так называемой, низовой коррупцией, ограничивающейся привлечением к

ответственности должностных лиц не самого высокого ранга, а иногда и тех, кто, строго говоря, даже формально не подпадал под категорию должностных лиц: врачи, учителя, преподаватели высших учебных заведений, рядовые служащие органов государственной власти и местного самоуправления и т.п. Этому способствовали имеющиеся противоречия в нормативно-правовой оценке понятий должностного лица, государственного служащего, использования служебного положения и т.п.

Правоприменительная практика демонстрировала необъяснимые примеры ухода от ответственности ряда высокопоставленных лиц (вспомним развалившееся дело подмосковных прокуроров, крышевавших игорный бизнес, лопнувший мыльный пузырь дел о хищениях в сельском хозяйстве, космической отрасли и, конечно же, как верх двойных стандартов – фактически спущенное на тормозах дело о злоупотреблениях в оборонном ведомстве, в частности, связанное с деятельностью "Оборонсервиса"). Наряду с этим, весьма политизированным видится уголовное преследование "главного борца с коррупцией" А. Навального, конечно же, далеко не безгрешного, но явно, не самого главного коррупционера страны (при этом почему-то сохраняется неприкосновенность его бизнес-компаньона губернатора Кировско области Н. Белых).

И все-таки в стране давно назрела (если не перезрела) острая потребность не в декларативной, показной, во многом усеченной, а в реальной бескомпромиссной борьбе с коррупцией, не связанной никакими авторитетами, прошлыми заслугами, близостью к власти, подкрепленной не громкими разоблачениями, нередко ничем не заканчивающимися, а, как говорится, с "реальными посадками". Катализатором такой потребности становится все более усиливающаяся социальная поляризация общества, раздражающие факты непомерной роскоши не только топ-

менеджеров естественных монополий, но и чиновников высшего ранга.

Указанная потребность зреет на фоне реального снижения жизненного уровня большей части населения, роста цен на потребительские товары и услуги, безработицы, снижения цен на нефть и западных санкций.

Стимулятором антикоррупционных настроений стали новые последние скандальные разоблачения хищений со стороны высокопоставленных лиц, в частности, арест губернатора Сахалина, и др.

Думается, что в стране создалась самая благоприятная ситуация развертывания широкомасштабной, если не сказать тотальной войны с коррупцией. Любые начинания Президента страны в этом направлении, бесспорно, будут с воодушевлением поддержаны подавляющим большинством населения России, и это еще больше повысит его и так запредельный уровень национального доверия. Все понимают, что такого благоприятного шанса у нашей власти больше не будет.

К сожалению, пока мы наблюдаем только единичные шаги власти на пути к реальному объявлению войны коррупции, по темпам роста которой Россия занимает, к сожалению, одно из последних лет. Хотелось бы, чтобы у Президента хватило мудрости и решимости на этот шаг. К сожалению, при всей сильной вертикали власти в стране, замыкающейся на гаранте Конституции, ощущается явное противодействие не показной, а реальной борьбе с коррупцией.

Свидетельством этому является явное нежелание определенной части представителей исполнительной и законодательной властей вернуть в уголовный кодекс в прежнем виде конфискацию имущества в том виде, в которой она была до декабря 2003, а также очередное отклонение имплементации в национальное законодательство

статьи 20 Конвенции ООН против коррупции, которая предусматривает уголовную ответственность за незаконное обогащение чиновников. Как известно, Россия в 2006 году ратифицировала Конвенцию ООН с изъятиями — всю, кроме ее 20-й статьи. Принятие данной нормы инициировала КПРФ, однако и правительство, и МВД, и Минюст высказались против криминализации указанной нормы, ссылаясь на противоречие ее конституционному принципу презумпции невиновности и, якобы, достаточность уже имеющихся средств борьбы с незаконным обогащением чиновников.

Таким образом, можно сделать вывод о том, что "низы" к реальной борьбе с коррупцией готовы, а "верхи" пока ограничиваются паллиативными мерами, что может создать крайне взрывоопасную ситуацию в обществе.

ПУЛ АП:

По Вашему мнению, какими методами можно бороться с проявлением коррупции на государственной службе?

Гладких В.И.:

Система мер противодействия коррупции, в том числе на государственной службе, достаточно детально прописана в основных антикоррупционных нормативно-правовых актах (с изменениями и дополнениями): Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 года № 885 "Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих", Федеральном законе от 27 июля 2004 года "О государственной гражданской службе Российской Федерации", Федеральном законе от 25 декабря 2008 года "О противодействии коррупции", Национальных планах противодействия коррупции, утверждаемых каждые два года Указами Президента Российской Федерации, Указе Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 года № 557 "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые

граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей", Указе Президента Российской Федерации от 12 января 2010 года № 559 "О представлении гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера", Постановлении Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96 "Об утверждении перечня должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей", Указе Президента Российской Федерации от 1 июля 2011 года № 821 "О комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению федеральных государственных служащих и урегулированию конфликта интересов".

Борьба с коррупцией в целом и на государственной службе, в частности, предусматривает включение в себя комплекса политико-идеологических, правовых, организационно-технических, социально-экономических мер.

К комплексу политико-идеологических мер можно отнести: четкое разграничение функций принятия решений, реализации решений, контроля, предоставления услуг между соответствующими государственными и муниципальными структурами; информационная поддержка антикоррупционных мер; обеспечение доступа любого гражданина к необходимой для его деятельности и не

являющейся секретной административной информации; формирование положительного образа российского чиновника и государственной службы, повышение престижа этой работы; активное привлечение общественных организаций, средств массовой информации, ассоциаций журналистов, профсоюзов, аналитических центров.

Правовые меры противодействия коррупции должны предполагать: совершенствование экономического законодательства и законодательства о государственной службе; уменьшение диспозитивных норм законодательства в целях уменьшения у чиновников возможности выбора вариантов поведения; рассмотрение вопроса об установлении в качестве основной меры наказания за коррупционное действие запрещения работать в государственных и муниципальных органах, и потери всех социальных льгот, которые предоставляет государственная и муниципальная служба; введение персональной ответственности должностных лиц в сфере распоряжения средствами и имуществом; конфискация имущества корыстных преступников; расширение составов коррупционных преступлений, имеющих в УК РФ (фаворитизм, nepoтизм, конфликт интересов, создание благоприятных условий для политических партий, незаконное обогащение по большей части неизвестны российскому уголовному законодательству, не всегда перечисленные деяния охватываются составами преступления, предусмотренными в ст. 285 и 286 УК РФ).

Организационно-технические меры могут предусматривать: создание независимого органа для проведения антикоррупционной политики на уровне федерального центра, субъекта федерации, муниципального образования; проведение внеплановых проверок деятельности служащих, в том числе особым независимым органом; создание благоприятных условий для граждан, обращающихся с жалобой на действия того или иного чиновника; разработка

системы мониторинга возможного конфликта интересов возникновения коррупционных действий в органах государственного управления; существенное увеличение денежного содержания государственных и муниципальных служащих; организация системы поощрений, позволяющая государственному служащему вести себя честно и эффективно в материальном и моральном плане; реорганизация государственного аппарата в целях сокращения разросшегося числа чиновников различного уровня; изменение административно-правовых отношений в системе государственной службы на началах конституционного принципа равенства всех перед законом и судом.

В рамках социально-экономических мер представляется необходимым: расширение современных электронных средств расчета, внедрение форм отчетности, облегчающих контроль за движением финансовых средств. Масштабы коррупции будут сокращаться по мере того, как будет укрепляться право, институт демократии, формироваться массовый и сильный средний класс, укрепляться духовные и нравственные устои населения при изменении менталитета граждан и отношения к институту коррупции.

ПУЛ АП:

Можно ли говорить о том, что государство в лице его законодательных органов последовательно проводит курс на гуманизацию уголовной ответственности за преступления экономической направленности?

Гладких В.И.:

Начиная с 2009 года в стране проходит последовательная либерализация уголовной политики в сфере противодействия экономической преступности.

Начало этому процессу положил Федеральный закон от 29 декабря 2009 г. № 383-ФЗ "О внесении изменений в часть

первую Налогового кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Изменения, содержащиеся в данном законе, были направлены на частичную декриминализацию налоговой сферы. В соответствии с новой редакцией ст. 198 УК "Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с физического лица" и 199 УК РФ "Уклонение от уплаты налогов и (или) сборов с организации" увеличена сумма налогов и (или) сборов, признаваемая крупной или особо крупной. Крупным размером для физических лиц считается сумма, превышающая шестьсот тысяч рублей, особо крупным – один миллион восемьсот тысяч рублей. Для юридических лиц крупной является сумма, превышающая три миллиона рублей, особо крупной – девять миллионов рублей.

В соответствии с ч. 1 ст. 76.1 УК РФ от уголовной ответственности за неуплату налогов и (или) сборов освобождаются лица, впервые совершившие преступление и полностью погасившие недоимку, пени и штрафы. В отношении подозреваемых и обвиняемых не применяется такая мера пресечения, как заключение под стражу (кроме отдельных случаев). Уточнен порядок направления материалов в органы внутренних дел для решения вопроса о возбуждении уголовного дела. Так, приостанавливается исполнение решений о привлечении физического лица к ответственности за налоговое правонарушение и взыскании налога (сбора), пеней, штрафа. Временно прекращается и течение сроков взыскания. Исполнение указанных решений возобновляется, если в возбуждении уголовного дела отказано, само дело прекращено или вынесен оправдательный приговор.

Согласно ч. 2 этой же статьи освобождаются от уголовной ответственности лица, впервые совершившие преступление, предусмотренные восемнадцатью статьями УК РФ (преступления в сфере экономической деятельности), если

они возместили причиненный преступлением ущерб в размере пятикратной суммы причиненного ущерба, либо перечислили в федеральный бюджет доход, полученный в результате совершения преступления, и денежное возмещение в размере пятикратной суммы доходов, полученных в результате совершения преступления.

В уголовный закон был также внесен ряд изменений в санкции, предусмотренные за совершение преступлений в сфере экономики, в частности исключен нижний предел наказаний за большинство преступлений в сфере экономической деятельности (глава 22 УК РФ).

В числе основных законодательных актов, направленных на либерализацию уголовно-правовых норм, предусматривающих уголовную ответственность за преступления в сфере экономики, можно назвать Федеральный закон от 7 апреля 2010 г. № 60-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации".

Согласно данному закону в соответствии с примечанием к ст. 169 УК РФ "Воспрепятствование законной предпринимательской деятельности" увеличены размеры крупного и особо крупного ущерба от экономических преступлений (за некоторым исключением). Теперь они составляют полтора миллиона и шесть миллионов рублей соответственно.

В ст. 171 "Незаконное предпринимательство" отменена уголовная ответственность за нарушение лицензионных требований.

Из УК РФ исключена ст. 173 – Лжепредпринимательство. Это связано с неопределенностью ее формулировки и тем, что предусмотренные в ней деяния охватываются другими составами преступлений. Наказывать за легализацию (отмывание) денежных средств или иного имущества,

приобретенных лицом в результате совершения им преступления (ст. 174.1 УК РФ), теперь будут только в случаях, если незаконные финансовые операции или сделки были совершены в крупном размере – на сумму свыше шести миллионов рублей.

В ст. 194 УК РФ "Уклонение от уплаты таможенных платежей, взимаемых с организации или физического лица" изменен крупный и особо крупный размер уклонения от уплаты таможенных платежей. Согласно поправкам крупным размером для физического лица теперь считается сумма свыше одного миллиона рублей, для юридического лица – свыше двух миллионов рублей, особо крупным – соответственно суммы свыше трех и десяти миллионов рублей.

Федеральным законом от 7 декабря 2011 года № 420-ФЗ была декриминализована ответственность за товарную контрабанду – ч.1 ст. 188 УК РФ, на наш взгляд, без достаточного обоснования.

Однако, пожалуй, наиболее спорным был законодательный шаг по включению Федеральным законом от 29 ноября 2012 № 207-ФЗ в уголовный кодекс статьи 159.4 УК РФ – Мошенничество в сфере предпринимательской деятельности, редакция которой вызвала острые дискуссии в среде, как ученых, так и правоприменителей. Камнем преткновения стала конструкция нового состава, фактически превратившая указанное деяние в привилегированный состав мошенничества за счет уменьшения ровно на половину максимального срока наказания в виде лишения свободы, по сравнению с другими видами мошенничества, исключения из него такого криминообразующего признака, как мошенничество, совершенное в значительном размере, а также особо квалифицирующего признака – совершения деяния группой лиц по предварительному сговору либо организованной группой. Из диспозиции данной нормы

исчезло даже понятие хищения, являющееся обязательным признаком любого мошенничества, а также таких понятий, как обман и злоупотребление доверием. Вместе с тем наличие в содеянном указанного состава преступления было обусловлено признаком преднамеренности неисполнения договорных обязательств в сфере осуществления предпринимательской деятельности. Данные новшества привели к резкому уменьшению числа уголовных дел по признакам состава преступления, предусмотренного ст. 156.4 УК РФ. Не случайно Конституционным Судом РФ данная норма была признана частично неконституционной, и законодатель был обязан до конца первого полугодия 2015 года привести указанную норму в соответствие с принципами законности и равенства всех перед законом.

На гуманизацию уголовной политики в сфере противодействия экономической преступности направлены последние законодательные инициативы правительства (находящиеся в стадии разработки) по амнистии капиталов, находящихся в зарубежных активах, и возвращении их в России. При всей значимости для экономики страны подобного шага его реализация будет затруднена несоответствием предполагаемой экономической амнистии существующему международному и национальному законодательству об ответственности за легализацию (отмывание) доходов, полученных преступным путем.

Как видно, уголовная политика в сфере противодействия преступлениям экономической направленности характеризуется явной тенденцией к либерализации, не всегда подкрепленной научно обоснованными заключениями и, как следствие, - неудачными законодательными решениями.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: КОЛИЧЕСТВЕННЫЕ ОЦЕНКИ КОРРУПЦИИ В РФ, НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В БОРЬБЕ С КООРУПЦИЕЙ



Разговор с А.Б. Горяниным

Горянин Александр Борисович – публицист, писатель, историк, доцент Межвузовского центра по изучению России Российского университета Дружбы народов.

ПУЛ АП:

Как бы Вы оценили количественные показатели, связанные с российской коррупцией?

Горянин А.Б:

В начале 2012 года депутат Госдумы Геннадий Гудков объявил, что годовой объем коррупции в России достиг эквивалента 300 миллиардов долларов. А это означает, делал вывод Гудков, что в среднем у каждого жителя страны, включая детей и пенсионеров, в год изымается по 2000 долларов или 60 тысяч рублей. Эту "информацию" тогда же подхватило множество публицистов и блогеров. Стоит отметить, что Гудков лишь озвучил цифру, в которую оценил российскую коррупцию в 2005 году фонд ИНДЕМ . Эксперты фонда ИНДЕМ упустили из вида, что 300

миллиардов долларов были эквивалентны на тот момент 9 с лишним триллионам рублей, а весь тогдашний совокупный объем обрабатываемой в стране наличности и безналичности на банковских счетах не достигал даже 6 триллионов рублей. В отчете фонда названа даже более "точная" цифра - 316 миллиардов, при том, что это только "деловая коррупция, без бытовой". Озвучив завышенную оценку российской коррупции, ИНДЕМ имел неосторожность также добавить, что приводит "нижние оценки", тогда как "реальный уровень коррупции не менее чем в полтора раза выше", ибо "средний и крупный бизнес склонен занижать данные об оборотах своих предприятий и, соответственно, о размере взяток". Другими словами, ИНДЕМ давал понять, что годовой объем взяток в России близок к половине триллиона долларов или в пересчете, четырем российским федеральным бюджетам. После подробного критического разбора данных, приведенных фондом ИНДЕМ в докладе, на количественные оценки российской коррупции фонда ИНДЕМ по-прежнему продолжают регулярно ссылаться представители политического и академического сообщества. Именно количественные оценки российской коррупции Фонда ИНДЕМ породили однажды и продолжают порождать по сей день низкое место России в "мировом рейтинге коррупции". На мой взгляд, гораздо больше доверия вызывают данные Фонда общественного мнения (ФОМ) о коррупции в России. Сравнение двух проведенных ФОМ в 2008 и 2011 годах опросов (54 тыс. респондентов в 2200 населенных пунктах 74 субъектов федерации) показало: за три года число тех, кто лично сталкивался с коррупцией, сократилось в России с 35% до 18%, почти вдвое; число тех, кто никогда с ней не сталкивался, возросло с 60% до 79%, тоже вполне ощутимо. Затем тренд снижения коррупции по оценкам граждан России прервал Геннадий Гудков.

Есть и другие исследования ФОМ на тему российской коррупции — уже с другими наборами вопросов. В январе 2015 года ФОМ обнародовал данные, гласящие, что 66%

опрошенных считают уровень коррупции в России высоким, тогда как в ноябре 2009 года в этом были уверены 86%. Что могло заставить нашу привыкшую верить в худшее публику снизить свою пессимистическую оценку на целых 20% всего за три года и два месяца? Это происходит так: когда СМИ твердят "коррупция", "коррупция", но человеку, хоть убей, она не встречается, он, поколебавшись, не ставит галочку в графу "высокая". Или все же ставит: неудобно идти против доминирующего мнения.

Есть и другие исследования коррупции. Председатель Ассоциации адвокатов за права человека Евгений Архипов, представляя доклад Всероссийской антикоррупционной общественной приемной "Чистые руки", заявил: "Если показатель среднего размера взятки в 2008 г. составлял 9 тысяч рублей (авторы, как видно, ощущали себя первопроходцами: об ИНДЕМовском "среднем размере взятки в 136 тысяч долларов" по состоянию на 2005 год у них ни слова), то в 2011 году — уже 300 тыс. руб." То есть, в 33 раза больше. Евгений Архипов добавил, что в 2008 году "теневой оборот денег, приходящийся на коррупцию", составил 35% ВВП страны, а в 2011-м — уже 52,6%.

Давайте посчитаем. Учетный Росстатом ВВП России в 2011 году — 54 триллиона 586 миллиардов рублей. 52,6% от этой величины равны 28 триллионам 712 миллиардам рублей, почти триллиону долларов на тот момент. Если средний размер взятки, согласно "Чистым рукам", был равен 300 тыс. руб, путем деления получаем, что за год в стране было вручено 95 миллионов 707 тысяч взяток. Взятки вручают не кому попало, а тем, от кого что-то зависит — т.е.

должностным лицам. Их в стране 1,5 миллиона, в подавляющем большинстве на мельчайших постах, от которых ничего не зависит. Но тогда те, от кого хоть что-то зависит, должны получать по три взятки в день. Мало того, взятка в миллион "решает вопрос" стоимостью минимум в десять миллионов, об этом опытные экономисты писали не раз. Если это так, взяточники по версии "Чистых рук", ворочают объектами и проектами стоимостью в 10

триллионов долларов. В таком случае наша экономика уже превзошла американскую.

Возможен и другой подход. "Коммерсант" однозначно трактует цифру 52,6% из доклада "Чистых рук" не как сумму взяток, а как "теневой ВВП". Тут опять нужны пояснения. ВВП, внутренний валовой продукт — это поддающаяся учету суммарная рыночная стоимость всех товаров и услуг, произведенных в стране за год во всех отраслях экономики, включая поддающийся учету теневой сектор. В 2011 году Росстат оценил "вклад" теневой экономики в ВВП России в 16% ВВП, т.е. почти в 7 триллионов рублей, а "Коммерсант", полагаясь на "Чистые руки", оценивает его, как видим, в 28,7 триллионов, то есть, учетверяет. Получается, что стоимость неучтенной (и ускользнувшей от налогообложения) части произведенных в стране товаров и услуг равна 21,7 трлн рублей (28,7 минус 7), и эта огромная сумма должна быть приплюсована к официальному ВВП. Просто для полноты экономической картины. В каком случае российский ВВП 2011 года возрастает до 76,3 триллионов рублей или до 2,54 триллионов долларов по обменному курсу (не по паритету покупательной способности!). Это переместило бы Россию в мировом экономическом рейтинге на две-три позиции выше. То есть, по состоянию на 2011 год мы бы оказались хоть и не впереди США, но как минимум впереди Великобритании и Франции, непосредственно за Германией. Из всего изложенного следует лишь одно: количественные оценки российской коррупции носят гадательный и/или политически ангажированный характер. Измерять получается (пока) лишь тренды.

ПУЛ АП:

Насколько успешно в России применяются международные правовые инструменты для борьбы с коррупцией?

Горянин А.Б: 1990-е годы были временем коррупционного взрыва практически во всем мире. Сыграли свою роль дотоле неведомые возможности дистанционного управления

банковскими счетами, расцвет офшоров, легкость пересечения границ, открывшийся потенциал интернета, электронной и мобильной связи. Перед лицом такого напора мировая криминалистическая мысль пришла к выводу: на каждую новую коррупционную хитрость не придумаешь контр-хитрость, надо выстраивать такие правовые механизмы, при которых коррупционеру будет максимально трудно воспользоваться украденным, где бы то ни было. Мысль о создании некоего "антикоррупционного интернационала" породила Конвенцию ООН против коррупции 2003 года, подписанную в Мериде (Мексика) целым рядом стран, включая Россию.

Но подписать мало, надо ратифицировать. На согласования в комитетах Думы и в правительстве ушли три года. Наконец, 9 мая 2006 года ратификация состоялась. Осталось, говоря юридическим языком, "имплементировать" нормы конвенции в российское законодательство.

Процесс имплементации норм конвенции идет медленно, хотя все же идет. Конвенция требует, чтобы чиновники и их близкая родня подавали декларации доходах и расходах, и чтобы с этими декларациями мог через интернет ознакомиться каждый. Обязательная декларация доходов в России узаконена уже несколько лет назад, но пока еще не введена декларация расходов. В последнее время принят ряд предусмотренных конвенцией мер по "деофшоризации" экономики, всеобъемлющий законопроект на эту тему внесен 25 июля 2014 г. в Думу. Страны-участники конвенции, Россия в их числе, проводят взаимные мониторинги антикоррупционных мер.

Главная трудность, с которой встретились наши законодатели — требование Меридской конвенции ввести ответственность юридических лиц. Эта принятая в ряде стран практика противоречит российскому уголовному праву и требует переработки ряда его положений. Но пути назад нет. Норма

об ответственности юридических лиц, отсутствующая в нашем уголовном законодательстве, уже введена в законодательство административное. Следственный комитет РФ подготовил проект закона, вводящего "институт уголовно-правового воздействия в отношении юридических лиц". Имплементация рано или поздно произойдет.

Согласование законов необходимо участникам конвенции не само по себе, а для того, чтобы сделать возможными совместные действия по выявлению и конфискации подозрительных денег по всему миру и возврату их в страну происхождения, для согласованного снижения уровня банковской тайны и совместного наступления на оффшоры, для расследования случаев необъяснимого обогащения, раскрытия тайного совмещения бизнеса с государственной должностью и так далее. В 90-е годы XX в. возникла прекрасная, но пока неблизкая цель: всем миром бороться против взяточников и казнокрадов.

Многие недоумевают, почему все эти юридические приготовления отнимают годы: такое возможно только у нас? Вовсе нет. Менять законы быстро не получается нигде. Ускорить машину государства не удавалось практически никому в мире, зато она движется к цели с упрямой методичностью. Действуя методом "эмпирического наползания на проблему", машина государства (или группы государств), как правило, достигает цели. Как показывает опыт Российской империи, практически изжившей к 1914 году крупную коррупцию (мелкие полицейские и таможенные поборы изжить не удалось), такая задача выполнима.

ПУЛ АП:

Отличается ли российская коррупция от коррупции в других странах?

Горянин А.Б:

По рассказам наших предпринимателей, имеющих дело с Европой, российская коррупция, особенно деловая, не сильно отличается от коррупции в Италии, Греции, Бельгии, Аргентине. Коррупция громадна практически везде, причем в одних странах коррупционные схемы смещены в банковскую сферу, в других — в госорганы, в США многие коррупционные операции легализованы в виде "лоббизма". Характерно, что рекламирует (не скрывает) свою коррупцию только Россия.

Международный центр антикоррупционных исследований и инициатив Transparency International подготовил доклад "Противодействие коррупции в бизнесе". Согласно этому исследованию, доля бизнесменов, уверенных, что они не выиграли контракт или не учредили новый бизнес за последние 12 месяцев из-за того, что соперник заплатил взятку, распределяется по странам так: Малайзия — 50%, Мексика — 48%, Индонезия — 47%, Пакистан — 42%, Египет — 41%, Россия — 39%, США — 30%. Елена Панфилова, вице-президент международного движения Transparency International, поясняет приведенные в докладе цифры: "Крупные компании — это крупные контракты. Крупные контракты — это надо идти уже куда-то наверх... В высших сферах, там, где речь идет о крупных контрактах, о приватизации, о выделении земель, об открытии каких-то проектов, там еще много чего надо поправлять. И вот США именно поэтому попали в эту группу". Поскольку в США крупные контракты в среднем крупнее российских, да и сама экономика в разы больше, очевидно, что суммы коррупции в "высших сферах" США, о которых говорит Панфилова, многократно выше, чем в России, но делать широкие обобщения в российском духе там не принято — лишь конкретный коррупционный случай.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: ГОСУДАРСТВЕННАЯ СЛУЖБА, КОНФЛИКТ ИНТЕРЕСОВ, РОЛЬ ЭТИЧЕСКИХ СТАНДАРТОВ В СНИЖЕНИИ КОРРУПЦИИ



Разговор с кандидатом юридических наук
А.Ю. Кирьяновым

Кирьянов Артем Юрьевич – заместитель председателя Комиссии по противодействию коррупции и ОРВ Общественного совета при ФНС России, член-корреспондент РАЕН, кандидат юридических наук.

ПУЛ АП:

Как Вы считаете, есть ли у государственных служащих в России понимание того, что такое «конфликт интересов»?

Кирьянов А.Ю.:

Конфликт интересов — это лишь один из терминов, описывающих коррупциогенные модели поведения. Частое использование этого термина в публичном пространстве, делает его как бы «живущим своей жизнью». У населения может сложиться впечатление, что деятельность государственного и муниципального служащего создана из постоянного

«конфликта интересов». Представляется, что это совершенно не соответствует действительности. По большому счету, конфликт интересов — это некий этический выбор человека. Сколько раз в жизни каждый из нас делал такой выбор? Думаю, что эти моменты каждый человек помнит, и их не так много. Поскольку в общечеловеческом смысле госслужащие вряд ли отличаются от остального населения земного шара, то и ситуации этического выбора у них случаются не часто. Полагаю, что 90 процентов государственных и муниципальных служащих никогда не задумывались над проблемой конфликта интересов, и в том числе в связи с отсутствием реальных поводов и ситуаций, позволяющих об этом задуматься всерьез.

ПУЛ АП:

Готовы ли государственные служащие в России к урегулированию конфликта интересов, к сообщению о фактах коррупции в своих ведомствах, декларированию подарков?

Кириянов А.Ю.:

Коррупция сегодняшнего дня — это практически всегда организованная группа. Коррупционное преступление невозможно совершить, не привлекая коллег и подчиненных к исполнению тех или иных ролей. Соответственно, группа, в определенном смысле, формирует модель поведения своих членов, вовлекает в процесс совершения преступлений людей, которые без внешнего давления вряд ли пошли бы на нарушение не только закона, но и этических норм. В этом заключается системная опасность распространения коррупционного поведения, и рецепты борьбы с коррупцией, ее снижения до приемлемого для общества уровня должны это учитывать. Невозможно использовать только силовые методы борьбы с коррупцией. Необходимо обеспечить государственному и муниципальному служащему минимально достаточные условия, в которых гарантированная материальная стабильность и высокий

социальный статус будет превалировать над желанием «быстро заработать». Соответственно, и сообщения о фактах коррупции возможны только в той среде, в которой принципиально не приемлема коррупционная модель поведения, а попытки совершения коррупционных преступлений носят единичный характер. Текущая ситуация показывает, что коррупционное поведение как модель утрачивает свою привлекательность для российских чиновников, в том числе в связи с комплексом мер, принятых руководством страны в рамках системного противодействия коррупции. Однако не стоит превращать борьбу с коррупцией в «кампанейшину», доводить до абсурда, в том числе и в вопросе декларирования подарков и поощрения тотального доносительства.

ПУЛ АП:

Какую роль играют этические стандарты служебного поведения государственных служащих в противодействии коррупции?

Кириянов А.Ю.:

Этические стандарты служебного поведения не могут существовать в отрыве от действительности, иначе их существование – простая формальность. Этические стандарты могут описывать «идеальные состояния», но соответствие им поведения того или иного представителя власти определяется целым рядом факторов. Окружение, воспитание, культура и традиции – все это существенным образом влияет на поведенческую модель государственного и муниципального служащего.

ПУЛ АП:

Какие антикоррупционные меры необходимо принять для снижения уровня коррупции в системе государственной службы на государственном уровне и на уровне муниципалитетов?

Кириянов А.Ю.:

Некоторые борьбу с коррупцией видят как «увеличение количества посадок». Конечно, предложение жестких мер — всегда популярно, но абсолютно неэффективно, о чем нам говорит и мировой опыт, и собственно ощущения от окружающей действительности. Для государственных органов, осуществляющих непосредственное взаимодействие с населением, вижу рецепт в максимальном сокращении личных контактов гражданина и госслужащего. Примером может служить сокращение таких контактов в системе ГИБДД. С внедрением электронных сервисов в ФНС проблема коррупционного поведения сотрудников налоговой службы за последние несколько лет практически снята.

Серьезным и важным моментом представляется борьба с коррупционными проявлениями на муниципальном уровне. В числе прочего, представляется необходимым повышение гражданской активности в муниципалитетах, активный контроль муниципальных контрактов и закупок со стороны граждан.

ПУЛ АП:

Возможно ли взаимодействие граждан с активной гражданской позицией и государственных служащих для снижения уровня коррупции на госслужбе? В каком формате?

Кириянов А.Ю.:

Безусловно, возможно. Считаю, что эффективная система гражданского участия в процессе противодействия коррупции может быть выстроена в рамках общественного контроля. В 2014 году принят Федеральный закон «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» — базовый для становления институтов общественного контроля. Усилия законодателя должны быть направлены на дальнейшее развитие сферы общественного контроля,

формирование его методологической и методической основы. Активная деятельность субъектов общественного контроля — общественных палат и общественных советов все уровней — будет напрямую способствовать снижению уровня коррупции, исчезновению из повседневной практики целого ряда коррупциогенных факторов.

При всем несовершенстве ФЗ-212 «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», он дает возможность общественности проводить мероприятия антикоррупционной направленности, обеспечивая прямое участие населения в процессе борьбы с коррупцией на всех уровнях. В Общественной палате России мной и моими коллегами была подготовлена Памятка «Осуществление общественного контроля в рамках противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления» для использования в деятельности членов Общественных палат всех уровней. В том числе Памятка включает в себя извлечения из положений нормативных правовых актов, устанавливающих меры ответственности за совершение коррупционных преступлений (в зависимости от степени общественной опасности деяний коррупционного характера возникает как дисциплинарная, гражданско-правовая, административно-правовая, так и уголовная ответственность виновных). Считаю этот документ хорошей иллюстрацией к вопросу о состоянии борьбы с коррупцией в России на сегодняшний день, и рекомендую его к ознакомлению.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: О СПЕЦИФИКЕ ПОНИМАНИЯ КОРРУПЦИИ, КОРРУПЦИЯ И ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКТОР, НОВЫЕ АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ ИССЛЕДОВАНИЯ



Разговор с зарубежным экспертом Сюзан Роуз-Аккерман

Сюзан Роуз-Аккерман – профессор Йельского университета, ведущий эксперт в сфере политической коррупции

ПУЛ АП:

Профессор Роуз-Аккерман, благодарим за возможность задать Вам несколько вопросов по общей для нас теме исследования: коррупция. Мне довольно сложно сдерживать эмоции, говоря о коррупции в России, поскольку коррупция в системе государственной власти довольно прочна. Если бы я могла использовать лишь одно емкое слово, отражающее то, как обстоят дела с коррупцией в России, то я смогла бы сказать одно – «стыд». Список нормативно-правовых документов законодательства РФ – это перечень правовых документов на более чем 30 страницах, а в соответствии с Индексом восприятия коррупции Transparency International за 2014 г., Россия поделила 136 место с Нигерией. Поэтому хотелось бы абстрагироваться от России и поговорить об

идеальных условиях, при которых государственная система функционирует успешно, а антикоррупционные механизмы действительно работают и сдерживают коррупцию. Какие по Вашему эти «идеальные условия», применимые для всех государственных институтов, когда коррупция, как связующее звено между, к примеру, бизнесом и чиновниками отсутствует? Можем ли мы вообще говорить о том, что национальная ментальность, тот самый национальный характер, на который в России часто ссылаются, говоря о коррупции, действительно влияет на восприятие коррупции, которая понимается или как зло или добро?

Сюзан А-К.:

Я сконцентрировала свое внимание именно на экономическом и политическом давлении, но, конечно же, некоторые группы населения имеют более завышенные ожидания относительно системной коррупции, чем другие. Прошлый опыт коррупции может просто подпитывать и в дальнейшем коррупцию, создавая так называемые добродетельные и порочные циклы.

Понимание того, как разорвать эти циклы, и есть ключевая политическая задача. Я бы сказала, что, прежде всего, нужно провести реформы, в результате которых правительственная система будет постоянно хорошо функционировать без взяток. Это могут быть ясные, простые и оправданные правила с их эффективным мониторингом и надзором, которые четко объяснены населению. Конечно, должны быть и некоторые подлинные реформаторы с прочной защитой со стороны власти. Мне интересно, есть ли у вас в России идеи о том, как создать такие условия?

ПУЛ АП:

Придерживаетесь ли Вы до сих пор своей позиции, что коррупция связана с оказываемым государством давлением и вмешательством в экономические процессы страны? Может

быть, Ваша позиция изменилась относительно Вашего утверждения?

Сьюзан А-К.:

Я бы не хотела, чтобы мое утверждение понимали таким образом, что государственное вмешательство в экономику уже и есть по определению коррупция. Конечно, сильное государственное вмешательство относительно открытости систем имеет серьезные политические основания. Ключевым моментом является то, как личные интересы чиновников и игроки частной экономики могут исказить программы для собственных целей. Ключевые вопросы должны соотноситься с тем, как государство распоряжается официальными и политическими полномочиями, а также эффективностью проводимого мониторинга, прозрачностью принятия решения правительством и возможностями для предоставления отчетности перед обществом.

ПУЛ АП:

Какого определения термина «коррупция» Вы придерживаетесь?

Сьюзан А-К.:

Общее понятие – это злоупотребление государственной властью в личных или политических целях. Я не согласна с определением Бо Ротштейн и политологом Алины Мунджиу-Пиппиди, которые хотят, чтобы определение коррупции давалось с точки зрения его моральных результатов. Я предпочитаю определять коррупцию в плане того, как она работает институционально. Тогда можно спросить, каковы же ее последствия? Я хотела бы оставить открытой возможность допустимости некоторых видов выплат, которые не являются вредными и должны быть легализованы и прозрачными. Конечно же, результат этих выплат, основанных справедливости и эффективности государственных программ должен быть главной темой исследования.

ПУЛ АП:

Изучали ли Вы опыт тех стран, в которых коррупция явилась основной причиной, или так называемым спусковым крючком для смены власти (например, Египет, Перу)?

Сьюзан А-К.:

Я специально не изучала эти страны.

ПУЛ АП:

И наш последний, традиционный вопрос относительно Вашего исследования, которое Вы проводите в настоящее время. Над какой темой исследования Вы работаете сейчас?

Сьюзан А-К.:

Я собираюсь опубликовать второе издание моей хорошо известной книги, изданной в 1999 году «Коррупция и государство» весной 2016 года в издательстве CambridgeUniversityPress . У меня есть соавтор – профессор Института технологий и прикладных наук Монтеррей в Мексике Бонни Палифка (Bonnie Palifka). Мы расширили книгу, включив в нее также несколько новых глав и результаты недавних исследований.

Во-первых, наша перспектива в плане исследования нацелена, в том числе на то, чтобы привлечь экономистов и политологов. Но мы добавили также материал и из других областей. Во-вторых, Пол Лагунес (Paul Lagunes) и я только что опубликовали отредактированную книгу издательства Edward Elgar «Жадность, коррупция и современное государство: очерки в политэкономии». Материалы книги основаны на конференции, которые мы организовали и провели в Йельском Университете в мае 2014 года. Несколько эссе будут особенно Вам интересны, особенно о Китае и Индии и о политической экономике коррупции.

ТЕМА ОБСУЖДЕНИЯ: ИСТОРИЧЕСКИЙ ПОДХОД К ИССЛЕДОВАНИЮ КОРРУПЦИИ, АНТИКОРРУПЦИОННОЕ ПРОСВЕЩЕНИЕ В РОССИИ, АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА



Разговор с кандидатом юридических наук
В.А. Коноваловым

Коновалов Валерий Алексеевич – доцент, заведующий кафедрой административного и финансового права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук

ПУЛ АП:

Существует множество определений коррупции. Какое определение коррупции дали бы Вы?

Коновалов В.А.:

Коррупция, как любое сложное социальное явление, не имеет единого и канонического определения. В определении феномена коррупции очень важен тот момент, что она является одновременно юридически наказуемым деянием и

рассматривается с позиции юриспруденции, в системе мер пресечения (криминалистический подход), но вместе с тем она понимается и как общественное явление, не всегда криминализированное, которое нуждается в определении и исследовании (институциональный подход). Наше определение «коррупции» сформулировано в результате исследования явления в административно-правовом аспекте: «коррупция» - злоупотребление должностного лица доверенной ему публичной властью ради получения частной выгоды (денег, ценностей, имущества и услуг). Особенное место в рамках нашего исследования занимает понятие «административной коррупции», то есть той разновидности экономической коррупции, которая распространяется на нижнем и среднем уровне системы публичной власти и государственного управления и состоит в намеренном корыстном искажении процесса исполнения существующих законов и правил.

ПУЛ АП:

Как Вам кажется, нужно ли изучать то, как исторически менялось понимание коррупции? Чем может быть полезно такого рода исследование?

Коновалов В.А.:

История коррупции отличается такой же древностью, как и история государственности, при этом существует зависимость между уровнем сложности организации государства и уровнем развития коррупции. Противодействие коррупции невозможно без анализа и понимания причин ее возникновения, в частности, исторических. Специфику коррупции в Древней Руси, а затем в Российской империи и современной России мы склонны усматривать в отсутствии негативной окраски коррупционной деятельности и крайне узкой локализации понятия – только в кругу представителей чиновничьего аппарата. Современное состояние коррупции в России обуславливается во многом историей генезиса данного явления в стране, коррупционные явления имеют

очень глубокие корни, и на первичном этапе развития неразрывно связаны с бюрократическим аппаратом и его чиновниками, как инструментом решения дилеммы между неудовлетворенными потребностями человека и отсутствием реальных механизмов их достижения. Исследование генезиса коррупции основываются на гипотезе, что понимание коррупции будет более углубленным и объективным при условии рассмотрения этого общественного явления и процесса к связи прошлого, современного и будущего. Изучение генезиса коррупционных проявлений с точки зрения исторического аспекта общественного развития позволит сделать объективные выводы, избежать ошибки прошлых поколений, а также использовать в современной практике наработанный в прошлом опыт противодействия этому явлению.

ПУЛ АП:

Какой исторический опыт противодействия коррупции в мире может быть полезен для выбора форм и методов борьбы с коррупцией в России?

Коновалов В.А.:

Самый низкий уровень коррупции, как считают многие исследователи, фиксируется в государствах романо-германской и англосаксонской правовых семей, что, вероятно, достигнуто за счет уровня правосознания жителей этих стран. Антикоррупционная политика в данных странах отличается не только развитой и непротиворечивой законодательной базой, а также формированием соответствующих государственных и общественных структур надзора, но и работой по предотвращению коррупции, по воспитанию правосознания жителей, начиная со школьной скамьи. Особое место в мировом рейтинге антикоррупционной политики занимает Сингапур, страна, фактически победившая коррупцию с помощью продуманной и всесторонней политики государства. Фактор борьбы с коррупцией в Сингапуре многосторонен: это и жесткие

законы, и высокие зарплаты чиновников и министров (кстати, этот вопрос в России решен) и суровые наказания, и введение электронного правительства (и, тем самым, уход от бюрократических задержек) и главное, следование на государственном уровне принципу меритократии и открытости.

ПУЛ АП:

Каким на Ваш взгляд должно быть антикоррупционное просвещение в России (кто, кому и что о коррупции должен рассказать)?

Коновалов В.А.:

Необходимо апробировать и отобрать наиболее эффективные формы взаимодействия органов государственной власти и институтов гражданского общества по вопросу антикоррупционного просвещения граждан. Важно изменить создавшуюся в обществе ситуацию, когда реакция граждан на коррупционные правонарушения будет строиться не на слухах, а на фактах. Необходимо поднять на более высокий уровень потенциал сотрудничества органов публичной власти с институтами гражданского общества по проблеме конфликта интересов. Существует необходимость и в том, чтобы сформировать корпус компетентных лекторов, способных грамотно и интересно подать антикоррупционный материал. Кроме того, стоит определить основные аудитории слушателей. На наш взгляд, это молодежная аудитория, аудитория представителей бизнеса, аудитория публичных служащих. Перечень аудиторий оставляю открытым. Антикоррупционное просвещение необходимо рассматривать в двух аспектах: во-первых, как один из способов формирования антикоррупционного мировоззрения на стадии социализации человека, а во-вторых - как способ формирования в обществе нетерпимости к коррупционному поведению. Главная задача антикоррупционного просвещения, на наш взгляд, заключается в разрешении основных элементов механизма

воспроизводства коррупции: преимущества доминирующих стандартов и ценностей в обществе и тиражирования коррупционно-ориентированного поведенческого эталона.

ПУЛ АП:

Какие направления современной антикоррупционной политики России наиболее перспективны для ограничения коррупции в нашей стране?

Коновалов В.А.:

Антикоррупционная политика в современном состоянии Российского государства должна опираться, по нашему мнению, на следующие принципы: - признание статуса коррупции как системной угрозы безопасности государства; - привлечение единой системы мер по противодействию коррупции, включающей в себя (важнейшее направление) превенцию коррупции, ее пресечение, уголовное преследование коррупционеров, минимизацию и ликвидацию последствий коррупционных явлений; - непротиворечивость и выполнение мер по противодействию коррупции, закрепленных в Федеральном законе от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; - уточнение антикоррупционных положений федеральных законов, национальной стратегии противодействия коррупции, национального плана противодействия коррупции в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах. Имплементация норм международного права в законодательство Российской Федерации создаст необходимые предпосылки для формирования механизма противодействия коррупции в системе публичной (государственной и муниципальной) службы в Российской Федерации.

ПУЛ АП:

Хотели бы Вы добавить еще что-то важное на ваш взгляд?

Коновалов В.А.:

Административная коррупция сосредоточена в рамках публичной власти – термин, который в отечественном праве широко распространен, но не закреплен законодательно. Сложности с определением термина «публичная служба» в российской практике связаны с тем, что понятие официально не принято в Российском законодательстве. Термин «публичная служба» подчеркивает важность общественного контроля над соблюдением демократичности форм народовластия. Применение термина и понятия «публичная служба» в отечественной правовой практике связано с актуальностью этого понятия и его удобством, а также существованием реальных оснований для объединения государственной и местной власти на основании выполнения главного принципа организации государства в России – народовластия. В западных странах, согласно концепции ответственности государства за ряд социальных сфер (образование, здравоохранение, градостроительство и пр.), они включаются в понятие «публичная служба», которая воспринимается как деятельность, а не как некая организационная структура. Попытки такого подхода к государственной службе в России не только немногочисленны, но и не нашли административно-правового воплощения.