

ПРИНЦИПЫ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ СТРАТЕГИИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

Игорь Охотский *

В статье анализируется сущность основных принципов, в соответствии с которыми организуется, функционирует и развивается система, проведена их классификация, рассмотрены принципы, примененные в действующем антикоррупционном законодательстве Российской Федерации и дан сравнительный анализ их применения в антикоррупционной стратегии, определены цели антикоррупционной стратегии как оперативного, так и долгосрочного характера, доказываемая, что перспективными мерами по обузданию коррупции является сужение коррупционного поля за счет реализации комплексных целенаправленных перманентных действий и мероприятий.

Коррупция – многоплановое, структурно многогранное социальное явление, которое поражает все сегменты общественной жизни, прежде всего те, где соприкасаются интересы общества, государства, бизнеса, чиновника и гражданина, где с ее помощью легче найти взаимовыгодное решение нужного вопроса. Она возникает, развивается и трансформируется одновременно с обществом, государством и его правовой системой.

Искусство антикоррупционного управления¹ и технологии своевременной модернизации его организационных и правовых механизмов в рамках той или иной антикоррупционной стратегии заключается в придании объективной реальности такой конфигурации, которая, с одной стороны, позволяла бы максимально эффективно использовать против коррупции всю совокупную мощь государства, а с другой – способствовала интеллектуальному усилению этой мощи за счет инициативы, творчества, законопослушного поведения людей.

Первая часть данной формулы предполагает четкое определение целей, задач и функций антикоррупционного действия на всех этажах властной иерархии, вторая же – требует создания системы оптимального правового регулирования антикоррупционных отношений и всяческого стимулирования энергии субъективного фактора. Огромную

роль в этом плане играют основополагающие (конституционные) принципы правового обеспечения и организации государственно-управленческой деятельности², принципы реализации собственно антикоррупционной стратегии в рамках взятой на вооружение модели антикоррупционной политики³, а также специальные принципы, определяющие антикоррупционную деятельность в определенной предметной области. И не важно, какого уровня это управление: федерального, субъекта федерации, муниципального, ведомственного или корпоративного; какие антикоррупционные действия по масштабам и содержанию: системные или чисто силовые; какие по вектору и силе воздействия – прямые, субсидиарного плана или смешанные.

Принципы, по своей природе, являются основополагающей идеей, руководящим положением и правилом, *в соответствии с которыми организуется, функционирует и развивается та или иная система*. По своей природе принципы объективны, познаваемы и функциональны, имеют форму определенного научного положения, нередко закрепленного в соответствующих правовых актах. Прежде всего это относится к принципам государственного и муниципального управления.

Принципы а) отражают наиболее существенные, объективно необходимые закономерности, отношения и взаимосвязи властво-

* Охотский Игорь Евгеньевич, аспирант кафедры государственного управления и права МГИМО(У) МИД России, руководитель юридического департамента ООО «М2М-телематика»

вания и управления; б) характеризуют наиболее устойчивые связи и отношения; в) носят достаточно общий характер, охватывают преимущественно те взаимосвязи, которые присущи управлению как целостному социальному явлению; г) являются фундаментом управляющего воздействия, тем маяком, который помогает ориентироваться в сложном, многоуровневом и разновекторно направленном многообразии управленческих отношений. Возникают при наличии определенных объективных условий, носят исторический характер, аккумулируют в себе результаты рационально-научного осмысления закономерностей развития объективной действительности⁴ и «бесчисленных отношений властвования»⁵. В конечном итоге являются тем исходным, что формирует единую волю государства.

Именно поэтому к исходным принципам государственного антикоррупционного управления относят научность и конкретно-исторический подход. Понимают, что в этой сфере не так-то просто продвинуться вперед чисто эмпирическим путем «проб и ошибок». Успех может быть гарантирован только на основе полноценного его доктринального обеспечения, при условии, если антикоррупционная стратегия и соответствующие ей политика и механизмы будут основываться на достижениях науки и рекомендациях ученых.

В отечественной и зарубежной науке существуют различные подходы к систематизации принципов государственного управления. Чаще всего используется трехуровневая система систематизации и деления принципов на общие, специальные и частные. Первые определяются сущностно-содержательной стороной государственного управления и выражают общецелевую направленность этого управления: демократизм, законность, федерализм, социальная ориентированность, гуманизм, нравственность, вторые – обеспечивают организационно-технологическую сторону управленческой деятельности (системность, иерархичность, правовая упорядоченность, целенаправленность, информационная достаточность), третьи – закрепляют особенности функционирования отдельных подсистем (участников) управленческого процесса.

Начнем с *общих принципов*.

1. Принцип *демократизма* позволяет в максимально возможной мере учесть интересы и потребности граждан, объединить на демократической платформе усилия множества людей и организаций на достижение по-

ставленных целей. Что касается коррупции, то важнейшим аспектом демократичности противодействия этому злу является признание властью существования данной проблемы, готовность проявить политическую волю и принимать действенное участие в ее решении. Нельзя абстрагироваться и от того, что борьба с коррупцией неизбежно наталкивается на противодействие немалой части представителей самой же власти. Более того, субъект антикоррупционного действия часто совпадает с ее объектом, что в обязательном порядке необходимо учитывать в процессе проектирования антикоррупционной стратегии и конкретных мероприятий по ее реализации.

Существенным фактором успеха является также понимание государственным руководством важности, во-первых, необходимости проведения мониторинга коррупции как механизма формирования информационной базы для принятия решений по борьбе с ней, во-вторых, максимальной объективности и независимости результатов мониторинга, в-третьих, открытости его результатов. В противном случае не избежать формализма и попыток имитации активной борьбы с коррупцией, естественно, не способной сколь-нибудь существенно повлиять на ситуацию. В этом случае попытки реализации антикоррупционной политики создадут лишь видимость бурной деятельности и нацелены будут не на достижение каких-то конкретных результатов, а «на формальное» (на бумаге) выполнение поручений «сверху»⁶.

2. Рационально-эффективное управление любой сферой общественной жизни невозможно без адекватного правового обеспечения в соответствии с требованиями законности и прочного правопорядка. Принцип *законности* – это «состояние постоянного и точного выполнения качественного и справедливого законодательства»⁷. Конкретизируется принцип в таких требованиях, как верховенство Конституции и федеральных законов над иными нормативно-правовыми актами; гарантированность конституционно закрепленных прав и свобод человека и гражданина; своевременное и точное осуществление государственных властно-управленческих полномочий. В том числе в сфере борьбы с коррупционными проявлениями. Причем всеми субъектами антикоррупционного действия – государственными и муниципальными служащими, гражданами и организациями, которые, по крайней мере, не должны инициировать коррупцию правоохранительной системой.

3. Принцип *разделения власти* – предполагает наличие и «мирное» сосуществование самостоятельных и независимых друг от друга ветвей государственной власти (законодательной, исполнительной, судебной)⁸. В нашей стране, как и во всех демократических правовых государствах, этот принцип носит конституционный характер, является одной из важнейшей составляющей механизма реализации компетенции государственных органов и разграничения полномочий между ними⁹. Принцип позволяет обеспечить специализацию властно-управленческой деятельности, значительную самостоятельность в реализации предоставленных полномочий, существенно облегчает контроль за деятельностью государственных органов и взаимограничение разных ветвей власти¹⁰. Тем самым, гарантирует надежность системы государственного управления, определяет место и роль каждой ветви и каждого органа власти в механизме властных отношений и решения той или иной проблемы. И самое главное, придает управляющему воздействию необходимую конкретность, гибкость и динамизм. Правда, действенность этого принципа, в том числе в сфере противодействия коррупции, в полной мере обеспечивается лишь при условии, если эти ветви власти, по выражению И.Канта, являются «тремя моральными лицами» и сам принцип подкреплён гибкой системой «сдержек и противовесов».

4. В условиях государства, устроенного на федеративных началах, а тем более государства многонационального, особое значение имеет последовательное следование принципу *федерализма*. Его суть заключается в том, чтобы путем максимально возможного разграничения предметов ведения между федеральным центром и субъектами федерации эффективно использовать региональные возможности и добиться искомого результата.

5. Принцип *социальности* – ориентация государственно-управленческой деятельности на создание необходимых и достаточных условий для социального мира, обеспечения достойной жизни, свободного развития и самореализации творческого потенциала каждой личности.

Основными критериями социальной направленности управления являются: соблюдение и гарантированность социальных прав и свобод человека и гражданина; проведение сильной социальной политики на основе правового перераспределения национального дохода в пользу социально слабых; адресная поддержка уязвимых слоев и групп населения, сокращение и ликвидация бед-

ности; гарантия благоприятных условий для реального участия граждан в социальной (в том числе антикоррупционной) экспертизе принимаемых управленческих решений; соблюдение прав и гарантий, признающих и развивающих систему социального партнерства; права и гарантии, ориентированные на духовное, культурное, нравственное развитие граждан; бережное отношение к наследию предков, преемственность поколений; сохранение самобытности национальных и исторических традиций.

6. Принцип *гуманизма* (нравственности) – признание человека в качестве высшей ценности, ориентированность управления на защиту его достоинства, права на достойную жизнь и свободное развитие личности, что возможно только лишь в условиях научного прогнозирования государственной политики (работы на опережение), в том числе и сфере антикоррупционного оздоровления общественных отношений.

Принципы первой группы (пп.1-3) непосредственно вытекают из конституционных основ государства и основополагающих требований его правовой политики¹¹. При этом, по мнению А.А.Батчаевой¹², наибольший интерес и практическую значимость представляет группа (пп.4-6). Эти принципы законодателем представлены достаточно социально широко и, исходя из особенностей коррупции в России, их реализация не только определяет содержательную направленность антикоррупционной правоприменительной практики, но и гарантирует на выходе наиболее ощутимый эффект. Сокращает коррупционные возможности доступность общественному контролю и объективное информирование общества о деятельности чиновников, системно организованная предупредительно-профилактическая антикоррупционная работа, опора на гражданское общество.

Далее идут *принципы специальные*. На их основе выстраиваются конкретные механизмы антикоррупционной деятельности, осуществляется конкретная организационно-распорядительная и административно-управленческая деятельность. Особое место среди них занимают принципы системности, целенаправленности, иерархичности, оптимального сочетания централизации и децентрализации, конкретности, единства распорядительства, делегирования полномочий, персональной ответственности.

Принцип *системности* означает, что управление априори носит комплексный

характер. Его существенными качествами являются слаженность, правовая упорядоченность, внутреннее единство, органическое взаимодействие и взаимообусловленность. Касаясь сферы противодействия коррупции, сразу можно сказать, что в этой сфере, как ни в какой другой, необходимо единство научно-поисковой, правотворческой, правоприменительной, кадровой, информационной, организаторской и воспитательно-просветительской деятельности. Именно такие факторы гарантируют прогнозируемый результат.

Немаловажное значение имеет *планомерность и последовательность* осуществления антикоррупционной политики. Здесь нужны, как говорится, не шараханья, не точечные мероприятия, а системные преобразования, которые осуществляются планомерно, постепенно, «пошагово», реализуя заложенный в долгосрочных ориентирах алгоритм действий¹³.

Вот почему антикоррупционная политика «обязана» быть стратегически выверенной, в органическом единстве включать «три горизонта» целей и задач: краткосрочный горизонт – текущие проблемы; среднесрочный горизонт – реализация конкретных антикоррупционных программ; долгосрочный горизонт – реализация крупномасштабных инновационных замыслов, ориентированных на стратегический успех¹⁴.

Принцип *иерархичности* означает ответственность нижестоящих структур перед вышестоящими. Каждый орган, каждый работник (должностное лицо) административной иерархии отвечает за доверенный ему участок работы и работу подчиненных. В результате формируется многоступенчатая цепь, звенья которой не только взаимозависимы между собой, но каждая должным образом подконтрольна в иерархической системе и деятельность каждой, в случае необходимости, оперативно корректируется вышестоящими структурами.

Принцип *оптимального сочетания централизма и демократической децентрализации*, т.е. сочетания государственного управления федерального и регионального уровней и местного самоуправления. Это достаточно сложный принцип. В определенном смысле он представляется своего рода оборотной стороной принципов федерализма и разграничения предметов ведения, обеспечивая единство управления при его широкой децентрализации.

Принцип *персональной ответственности* включает в себя все виды личной ответствен-

ности: юридической (дисциплинарной, административной, гражданской, уголовной), политической, нравственной и реализуется с помощью соответствующих организационно-кадровых мер, а в случае необходимости – принуждения и даже наказания за неисполнение или некачественное исполнение принятого решения.

Представленные принципы применительно к сфере противодействия коррупции закреплены в Федеральном законе «О противодействии коррупции». Это признание, обеспечение и защита основных прав и свобод человека и гражданина; законность; неотвратимость наказания за совершение коррупционных правонарушений; публичность и открытость антикоррупционной деятельности государственных органов и органов местного самоуправления; комплексное использование политических, организационных, информационно-пропагандистских, социально-экономических, правовых, специальных и иных мер; сотрудничество государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами; приоритетное применение мер по предупреждению коррупции¹⁵.

Частные принципы применяются в различных подсистемах управления антикоррупционной деятельностью. Хорошей демонстрацией этого являются те принципы, которые используются в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд: эффективность (оперативность с минимально возможными бюрократическими процедурами и расходами); экономичность (минимальность затрат в течение всего срока службы или жизненного цикла закупаемой продукции); равенство и справедливость (закупочная деятельность должна осуществляться справедливо и честно по заранее установленным правилам и критериям); открытость и прозрачность (предоставление необходимой и полной информации всем заинтересованным сторонам); ответственность (юридически негативные последствия для каждого, допустившего нарушение контрактных и процедурных условий)¹⁶; стимулирование национального производства и рынка занятости; социальная справедливость¹⁷.

В контексте анализа принципов противодействия коррупции остановимся еще на одном вопросе. Сопоставление принципов, закрепленных в ст. 3 ФЗ «О противодействии коррупции» и в «Национальной стратегии противодействия коррупции» (раздел III п. 7), позволяет говорить о различной систематизации и в некотором смысле различном пони-

мании российским законодателем указанных принципов с точки зрения а) практического противодействия коррупции и б) сущности антикоррупционной стратегии и антикоррупционной политики.

В «Национальной стратегии противодействия коррупции» принципы носят более конкретный характер:

а) признание коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации;

б) использование в противодействии коррупции системы мер, включающей меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли мер по предупреждению коррупции;

в) стабильность основных элементов системы мер по противодействию коррупции, закрепленных законодательно;

г) гибкость, конкретизация антикоррупционных положений на соответствующий период в правовых актах федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и в муниципальных правовых актах.

Представленные принципы антикоррупционной политики и антикоррупционного действия не противоречат друг другу, а представляют собой определенный синтез единой (но в разных аспектах) правовой антикоррупционной политики с соответствующими научными основаниями и практическими направлениями управленческой деятельности.

Изложенное позволяет сделать вывод, что качество законов и эффективность правового регулирования в сфере предупреждения и пресечения коррупции во многом зависят от того, как принципы сформулированы, как взаимосвязаны между собой и как трактуются исполнителями. Сбрасывать со счетов субъективный фактор нельзя. Все следует делать, с одной стороны, осторожно, продумано, в строгом соответствии с требованиями законности (принцип «не навреди» – базовый не только для медиков, в полной мере касается он и тех, кто связан с борьбой с коррупционным социальным заболеванием), а, с другой – действовать решительно, открыто и последовательно. Как антикоррупционное законодательство в целом, так и правоприменительная практика, в частности, не должны быть чрезмерными и бюрократическими.

Естественно, что каждая национальная система антикоррупционного управления

функционирует в соответствии со своими принципами. И это понятно, ведь принципы отражают сущность государства, ориентированностью власти и общества на те или иные идеалы и ценности. Но даже самые сильные и всесторонне научно обоснованные принципы действуют не сами по себе, не автоматически. Ими руководствуются и претворяют в жизнь (или саботируют) конкретные исполнители. Именно здесь как раз и скрываются серьезные трудности реализации антикоррупционной стратегии.

Анализ *трудностей* реализации принципов, заложенных в российском антикоррупционном законодательстве, начнем с рассмотрения исторического аспекта этой проблемы.

В России коррупция была всегда и всегда создавала немало проблем. После падения советской власти и распада советских государственных институтов, ее объемы приобрели беспрецедентные масштабы, опасность стала угрожающей. Коррупция стала главным элементом приватизации, формирования частной собственности и рыночных отношений. Вполне оправданная задача создания класса собственников, как опоры демократии, законности и цивилизованной конкуренции, быстро трансформировалась в бюрократический произвол, вне рыночный захват общественной собственности, формирования в обществе атмосферы правового нигилизма. По бросовым ценам распродавались комбинаты, заводы, пароходства, институты, вместо министерств «оперативно» создавались частные концерны, на месте госнабов буквально на глазах появлялись коммерческие банки, биржи, крупные торговые дома. Есть немало оснований считать, что в основу такой оперативности была положена коррупция как основной метод первоначальных рыночных преобразований.

Нашлось и «научное обоснование» необходимости официального использования коррупции как главного рычага таких преобразований. Е.Гайдар в своей книге «Государство и эволюция» без каких-либо дипломатических оговорок доказывал, что суть проведенных в России реформ – это «обмен власти на собственность». Убеждал, что власть у номенклатуры нельзя, да и не следует отбирать силой, ее можно только «выкупить»¹⁸, в том числе и с использованием коррупционным схем. В итоге, коррупция, без преувеличения, стала одной из составляющих новой модели социального управления¹⁹. Власть, чиновничество и недобросовестный бизнес сомкнулись, создав огромные трудности борьбы с коррупцией.

Этим, прежде всего, и объясняется низкая результативность ныне предпринимаемых мер по противодействию коррупции. Выявить конкретные причины такого положения дело не самое простое – слишком сложная и разноплановая задача.

Их сдержанное отношение к себе подобным коррупционерам, а вслед за этим неэффективное управление, усиливает монополию власти, формирует атмосферу терпимости к коррупции. В таких условиях коррумпированные чиновники практически не сталкиваются с сопротивлением, вынуждающим изменить их поведение. Власть корыстных интересов остается сильной, в то время как реформаторы оказываются не в состоянии организовать работу по проведению качественных антикоррупционных реформ. Более того, плохое управление сдерживает гражданское общество, лишает граждан возможности быть реальными субъектами антикоррупционной политики.

Есть причины и чисто профессионального характера.

Многие антикоррупционные программы (ведомственные, региональные) не отличаются должной научной обоснованностью. Знакомясь с ними, легко замечаешь, что все они написаны «под копирку», содержат одинаковый набор мероприятий без какого-либо учета местной специфики. Программы не содержат четких стратегических целевых установок и тактических задач, слабо ориентированы на антикоррупционные инициативы общественных организаций и граждан²⁰. В большинстве программ не определены критерии и индикаторы, позволяющие в мониторинговом режиме оценивать ход реализации намеченного. В целом, *мы пока ориентируемся на борьбу с конкретными коррупционными рисками, а не на управление коррупционными рисками* и не на устранение причин, порождающих эти риски. К тому же мало настроены на новые, апробированные мировой практикой антикоррупционные технологии – «карты коррупционных рисков», «карты реализации антикоррупционных стратегий», «пакты добропорядочности», введение должности «советника по вопросам противодействия коррупции».

Сложность борьбы с коррупцией состоит также и в том, что происходящий по коррупционным схемам обмен материальными ценностями, услугами и конфиденциальной информацией, наделяет коррупционеров реальной властью, т.е. реальной возможностью по-своему усмотрению организовывать социальные процессы, по своему усмотрению

воздействовать на сознание и поведение человека. Отсюда задача: переходить от исследования общих проблем коррупции и антикоррупционной деятельности к исследованию и разоблачению конкретных коррупционных практик.

Немало слабых мест содержит и новый федеральный закон от 25 декабря 2008 г. №273-ФЗ «О противодействии коррупции». Главными субъектами антикоррупционного действия в нем, по сути, остается государство, органы государственной власти, государственные и муниципальные служащие. Закон, как нам представляется, ориентирован преимущественно на государственно-административное решение проблемы и лишь в декларативно-призывном плане создает условия для активного участия в практике противодействия коррупции институтов гражданского общества и отдельных граждан. Это касается предпринимательских объединений, независимых СМИ, политических партий, неправительственных некоммерческих организаций. Вряд ли в таком случае будет обеспечена нужная системность, открытость и гласность антикоррупционной деятельности, а значит, и ее эффективность.

Еще одна существенная трудность – *коррупция в России стала привычным, обыденным явлением*. Истоки коррумпированности скрыты в общественном сознании, в двойственности вектора его направленности. С одной стороны, общество понимает пагубность коррупции и в принципе негативно ее оценивает, мечтает вырваться из ее сетей, а с другой, смирилось с массовостью коррупционных проявлений и, похоже, кардинально ничего менять пока не хочет. Коррупция многими воспринимается как неотъемлемый атрибут и чуть ли не как социальная норма. Параллельно культивируется так называемая *коррупционная готовность*, т.е. ориентированность на то, что все свои мало-мальски серьезные проблемы следует решать с помощью подкупа, взятки, подношения. Деньги, капитал, собственность в таком случае становятся главной ценностью и что самое обидное – главным мерилom социальной значимости человека²¹. Поэтому, призывая на словах к решительной борьбе с коррупцией, таким образом ориентированные люди либо безразличны, либо откровенно саботируют любые усилия в направлении противодействия коррупции.

В такой социальной ситуации с помощью одних только законодательных инициатив, административно-дисциплинарных и уголовных репрессий рассчитывать на победу

нельзя. Разве не было у нас «больших штрафов», «массовых отстранений от высоких должностей», «лишений имений», «гражданских смертей посредством лишения избирательных прав», «исключений из партии», «гулагов без права переписки»? Было, но проблему на решило. Уголовное преследование – не панацея. Главное – это устранение социальных причин коррупции, твердость намерений властей победить это зло, мобилизация общественности. Без активного гражданского антикоррупционного движения (даже при самом хорошем законодательстве и при наличии всевозможных планов, программ и концепций) ничего практически ценного не получится.

Самая большая трудность заключается в том, что *коррупция в нашей стране приобрела системный характер*, а значит, требует адекватных системно выстроенных мер противодействия. Существенно осложняет ситуацию и то, что коррупция становится все более изощренной. Ее основным субъектом становится организованная преступность и контролируемые ею легализованные и нелегальные структуры. Этот факт некоторыми учеными квалифицируется как закономерность функционирования коррумпированного общества и коррумпированного государства²².

Существенно осложняет ситуацию и так называемая *кадрово-технологическая коррупция*. Порождают и стимулируют этот вид коррупции а) слабая нормативная урегулированность правил поведения государственных и муниципальных должностных лиц, государственных и муниципальных служащих (кодексы служебного поведения не работают); б) отсутствие четких принципов, правил и технологий прохождения службы, размытость границ служебных полномочий (привлечение к ответственности за должностные преступления и даже проступки в таком случае чаще всего сталкивается с немалыми трудностями); в) отсутствие четкого построения стратегии и тактики успешной служебной карьеры; г) низкий уровень служебной дисциплины, отсутствие действенных контрольных рычагов выявления и пресечения противоправных (в том числе коррупционных) проявлений в аппарате управления; д) произвольно устанавливаемая, часто реформируемая и, как правило, слабо обоснованная структура органов власти; е) запутанность системы оплаты труда и неадекватность денежного содержания работников реальному уровню их квалификации, трудовым затратам и ответственности; ж) «переманивание» наиболее подготовленных кадров из аппарата государственного управ-

ления и муниципальной службы в частный сектор; и) закрытость бюрократии, особенно в части льгот и преимуществ.

Только по этим факторам можно сделать вывод о том, что борьба с коррупцией должна носить системный, комплексный, непрерывный, транснациональный характер. Проводиться должна *профессионально, продумано и социально выверено*. Ведь коррупционеры – люди достаточно грамотные, хорошо информированные и предусмотрительные, совершают коррупционные сделки не вынуждено и не от незнания законов, а вполне целенаправленно, осознанно и вопреки закону. Кроме того, не следует забывать, что в коррупционную орбиту вовлечено огромное число граждан, многие из которых даже не подозревают об этом. Именно здесь кроется главная трудность борьбы с коррупцией. Наверное, не так уж далеки от истины те исследователи, которые за жесткими тотальными антикоррупционными мероприятиями типа «чистые руки» прогнозируют наступление крайне негативных последствий для граждан, государства и общества в целом²³.

Вывод из сказанного может быть один: бороться с коррупцией старыми, преимущественно формально-правовыми и силовыми методами бесперспективно. Необходим, как считает профессор Ю.В. Голик, мощный интеллектуальный прорыв, жесткая и неумолимая воля, гибкое законодательство, осознанная готовность народа принять борьбу с коррупцией как повседневную необходимость. Принцип силового решения проблемы должен уступить место принципам системности, законности, последовательности и постоянного общественного контроля.

Ситуация усугубляется еще и тем, что коррупция представляет собой хорошо *конституированный, саморегулируемый, взаимовыгодный обмен* материально-финансовыми ценностями, услугами и информацией. Коррупционные связи носят глубоко согласительный характер, отличаются высоким уровнем латентности и труднодоступности, их субъекты повязаны крепкими межличностными узами. Основная масса преступлений является скрытой и не регистрируется, а значит, не расследуется, а виновники не наказываются. Результат же известен: бюрократизация власти, тотальная безответственность, правовой нигилизм, двойные моральные стандарты.

Нельзя не учитывать и *фактор корпоративности чиновничества*, «наглухо закрывающего дверь» перед каждым, кто готов честно работать и добросовестно служить государству. Действительно, прав В.В. Путин, когда

обращает внимание на то, что бюрократия в нашей стране превратилась в замкнутую надменную касту, воспринимающую государственную службу как разновидность бизнеса²⁵.

Таким образом, для снижения уровня коррупционных проявлений необходимо, чтобы антикоррупционная составляющая применялась как базовая несущая конструкция политической стратегии государства. Стране нужен не только грамотный правовой механизм противодействия коррупции (без эффективного законодательства и соответствующего аппарата управления трудно рассчитывать на конструктивный результат), а такая система антикоррупционного воздействия, которая включала бы в себя и меры по выявлению зон наибольшего коррупционного риска, и расследование, и наказание коррупционеров и их пособников, и меры предупреждения коррупции, и меры по восстановлению нарушенных прав и законных интересов пострадавших.

Понятно, что полностью победить коррупцию невозможно, но вот сузить коррупционное поле можно и должно. Нужны лишь четкость антикоррупционных программ и слаженность правового антикоррупционного механизма, продуманная до мелочей система социально-правового контроля деятельности государственных и муниципальных служащих, реально независимые и дееспособные правоохранительные структуры, высокопрофессиональные и ответственные судебные органы.

Бороться с коррупцией нужно не наскоком с расчетом на позиционный успех, а из расчета перманентного действия на относительно длительную перспективу.

Справедливость такой позиции подтверждает опыт многих государств, в т.ч. Сингапура, Швеции, Финляндии, Гонконга, Португалии. Здесь давно поняли жизненную необходимость формирования в обществе атмосферы антикоррупционной нетерпимости; значимость открытости власти и осведомленности граждан о вреде коррупции и ее последствиях; реализации международных стандартов борьбы с коррупцией; необходимости строгой правовой квалификации буквально каждого коррупционного правонарушения; прозрачности среды чиновничьего обитания.

Проведенные исследования позволяют сформулировать следующие стратегические цели противодействия коррупции:

- повышение социальной эффективности государственного управления;

- оздоровление экономики и стимулирование рыночного прогресса, повышение инвестиционных и иных экономических рейтингов страны;

- повышение правового сознания и духовно-нравственное оздоровление общества, формирование в нетерпимого отношения к коррупционному поведению;

- реальное обеспечение открытости антикоррупционной политики, права граждан на доступ к информации о реализуемых в стране мерах антикоррупционной направленности;

- повышение эффективности и авторитета государственной и муниципальной службы, прозрачность и открытость принятия решений.

Обеспечить эти цели можно путем реализации целого ряда задач как оперативного характера, так и на долгосрочной основе. Прежде всего, это задачи «глобальной социальной значимости»: восстановление реального сектора экономики; резкого усиления социальной направленности политики и бизнеса; обеспечения строгой правовой регламентации деятельности органов государственной власти и местного самоуправления на основе принципов демократизма, законности, федерализма и нравственности. Параллельно решая также задачи профилактического характера.

Многие из них предусмотрены нынешним российским законодательством:

- 1) модернизация действующего механизма реализации антикоррупционной политики²⁶, способного предотвращать и минимизировать коррупционный фон общественного бытия²⁷. Резервы на этом направлении государственного управления имеются довольно существенные:

- придание большей публичности проведению антикоррупционных мероприятий;

- прямой запрет на принятие нормативных правовых актов, содержащих коррупционные нормы;

- оперативная публикация результатов антикоррупционной экспертизы;

- внедрение механизмов стимулирования социальной среды к проведению антикоррупционных реформ;

- создание специального государственного органа, осуществляющего практическую реализацию государственной стратегии противодействия коррупции²⁸;

- 2) введение в систему тотальной антикоррупционной экспертизы правовых актов и их проектов;

- 3) предъявление более строгих квалификационных требований к гражданам, пре-

тендующим на замещение государственных должностей, должностей государственной или муниципальной службы;

4) более предметная проверка сведений, представляемых гражданами при их поступлении на государственную или муниципальную службу;

5) внедрение в практику кадровой работы правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при его поощрении, назначении на вышестоящую должность, присвоении классного чина, дипломатического ранга;

Во всем этом действует простая закономерность: *борьба с коррупцией и ее последствиями дело непростое, требующие качественного и эффективного управления.* Но справедливо и обратное: успех антикоррупционных реформ однозначно способствует повышению качества и эффективности государственного и муниципального управления, расширению созидательных возможностей гражданского общества. Именно в странах с наименьшим уровнем коррупции: Дании, Исландии, Финляндии, Новой Зеландии, Норвегия, чей опыт широко исследуется российскими учеными, эффективность государственного управления составляет 90%²⁹.

PRINCIPLES OF ANTI-CORRUPTION STRATEGY AND SPECIFIC FEATURES OF THEIR IMPLEMENTATION

The paper analyzes the essence and suggests the classification of the major principles guiding the fight against corruption, examines the existing anti-corruption legislation of Russia, identifies the short-term and long-term objectives of anti-corruption strategy.

Igor Okhotsky,
Research Student, Department of State Administration and Law, MGIMO (University) under the Ministry for Foreign Affairs of Russia;
Head, Legal Department, "M2M-Telematika" Company

Ключевые слова:

коррупция, общие, специальные и частные принципы, коррупционные риски, коррупционная готовность, антикоррупционная стратегия, коррупционное поле, механизм реализации, экспертиза правовых актов, функций и должностей, решение правовых и управленческих задач.

Keywords:

corruption, general, special and particular principles, corruption risks, corruption preparedness, anti-corruption strategy, corruption field, implementation mechanism, examination of legal acts, functions and positions, execution of legal and administrative tasks.

Литература:

¹ Понятие «управление и технологии» используют многие ученые, в частности профессор А.А. Храшкин. См.: Храшкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М., 2011. С. 102.

² Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009. С. 131-160; Барциц И.Н. Система государственного и муниципального управления. В 2-х томах. М., 2011. Т. 1. С. 40-191; Енгибарян Р.В. Сравнительное конституционное право. М., 2005. С. 102-135; он же. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 153-188, 251-254; Козлова Е.И., Кутафин О.Е. Конституционное право России. М., 2008. С. 101-173; Охотский Е.В. Государственное управление в современной России. М., 2008. С. 115-124; Эбзеев Б.С. Человек, Народ, Государство в конституционном строе Российской Федерации. М., 2005. С. 395-452 и др.

³ См.: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 3.

⁴ См.: Общая теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2005. С. 134.

⁵ См.: Еллинек Г. Обще учение о государстве. СПб., 2004. С. 181.

⁶ См.: Смирнов Н.В. Региональная антикоррупционная политика // АНТИкоррупционер. 2010. № 5. С. 26.

⁷ См.: Талапина Э.В. Комментарий к законодательству Российской Федерации о противодействии коррупции. М., 2011. С.22; Законность в России. Монография. М., 2008. С. 19.

⁸ См.: Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 2009. С. 152-155; Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007. С. 154; Мальцев Г.В. Понимание права. Подходы и проблемы. М., 1999. С. 295-303; Пикилькин А.В. Система государственного управления. М., 2004. С. 52-53.

⁹ См.: Юридическая энциклопедия / Под ред. М.Ю. Тихомирова. М., 2005. С. 730-731.

¹⁰ См.: Еллинек Г. Общее учение о государстве. СПб., 2004. С. 479-483; Разделение властей. / Отв. ред. М.Н. Марченко. М., 2004. С. 337-338.

¹¹ Малько А.В. Теория правовой политики. М., 2012. С. 216.

¹² Батчаева А.А. Об определении принципов антикоррупционной политики // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2011. № 7. С. 95-98.

¹³ См.: Алексеев С.С. Основы правовой политики в России. Курс лекций. М., Екатеринбург, 1995. С. 66-70; Матузов Н.И. Принципы правовой политики в Российской Федерации. Словарь и проект концепции. Саратов, 2010. С. 33.

¹⁴ См.: Малган Дж. Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага. Монография. М., 2011. С. 38.

¹⁵ См.: ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Ст. 3.

¹⁶ См.: Кузнецов К.В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. СПб., 2005. С. 24-25; Нестерович Н.В., Смирнов В.И. Конкурсные торги на закупку продукции для государственных нужд. М., 2000. С. 15; Малочко В.В. и др. Государственные закупки: принципы, законодательные нормы и институциональные схемы. 2003. С. 89; Фрамкин А.А. Противодействие коррупции в госзакупках. М., 2011. С. 7-10.

¹⁷ Gosta Westring, George Jadoun. Public Procurement Manual. International Training Centre of the ILO, 2004. P. 30.

¹⁸ См.: Гайдар Е.Т. Государство и эволюция. М., 1995. С. 143.

¹⁹ См.: Право и управление. XXI век. 2008. № 1. С. 85.

²⁰ А многие из таких организаций неплохо действуют: «Студенты Новосибирского государственного медицинского университета - против коррупции», «Приморская ассоциация юристов», «Партнерство по противодействию коррупции Самарской области», «Коалиция против коррупции Томской области», «Приволжский фонд реализации антикоррупционных программ и программ экономической безопасности». Основные направления их деятельности - подготовка обучающих программ, общественные инициативы по повышению прозрачности деятельности органов власти, активизация граждан по их участию в работе органов местного самоуправления, сотрудничество со СМИ. Правда, граждане и сами не особенно стремятся к борьбе с коррупцией. На вопрос социологов: «К каким действиям готовы вы лично?», лишь 13% респондентов ответили, что они готовы сообщать о фактах коррупции в компетентные органы. Но будут это делать или нет - это еще вопрос. 24% опрошенных негативно относятся к тем, кто готов сообщать об известных им фактах взяточничества. Лишь 57% дают позитивную оценку таким антикоррупционным инициативам своих сограждан.

²¹ См.: Намоконов В.А. Проблемы формирования антикоррупционной политики в России // В кн.: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции. г. Москва. 6 июня 2007 г. М., 2007. С. 540.

²² См.: Долгова А.И. Коррупция в России и направления борьбы с ней // В кн.: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции. 6 июня 2007 г. М., 2007. С. 116-117.

²³ См.: Долгова А.И. Коррупция опасна, но не опаснее ли борьба с ней? // Интерпол в России. 2001. № 1. С. 17-20.

²⁴ См.: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России. Материалы Всероссийской научной конференции. 6 июня 2007 г. М., 2007. С. 100-101.

²⁵ См.: Послание Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию 25 апреля 2005 г.

²⁶ Федеральный закон «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273. Ст. 6.

²⁷ См.: Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010. С. 31, 75.

²⁸ Наличие такого органа предусматривает Конвенция ООН против коррупции. Ст. 36.

²⁹ См.: Адрианов В.Д. Бюрократия, коррупция и эффективность государственного управления: история и современность. М., 2009. С. 86.