

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ: НАУЧНЫЕ ПОДХОДЫ И ПРАКТИЧЕСКИЕ ИНСТРУМЕНТЫ

Виктор Добросоцкий*

Вниманию читателей предлагается рецензия на учебник и практикум «Противодействие коррупции», подготовленный учеными Международного института управления МГИМО МИД России. Это учебное издание академического уровня, в котором в логической последовательности и содержательной взаимосвязи рассматриваются базовые научно-теоретические и прикладные аспекты законности и механизмы ее обеспечения в условиях современного государства, выявлены достоинства и слабости действующего российского антикоррупционного законодательства и государственной стратегии противодействия коррупции, изучены причины устойчивости коррупционных отношений. В практической части представлены основные технологии предупреждения и практической борьбы с конкретными проявлениями коррупции. К каждой теме прилагаются планы семинарских и практических занятий, дискуссий и «круглых столов», представлена соответствующая нормативно-правовая, научно-методическая и справочная литература.

Каждый этап становления Российской Федерации как демократического правового социального государства имеет свои характерные и в то же время неотделимые от объективных реалий своей исторической судьбы особенности, в том числе реалий, характеризующих коррупцию, которая, к сожалению, в нашей стране превратилась в системное, крайне опасное для страны явление. Более того, в условиях кризисно ослабленного государства, коррупция из *проблемы превращается в угрозу* конституционному строю, социальному единству общества и международной безопасности страны. Как никакое другое социально аномальное явление коррупция до предела извращает принципы демократии, законности и социальной справедливости, нарушает верховенство права и конституционный дух права, дезорганизует государ-

ственный аппарат, угрожает единству политического и социально-экономического пространства любой, даже самой цивилизованной страны. Люди перестают доверять властям, утрачивают веру в правильность политики государства, в его способность защитить их права, свободы и законные интересы.

Причин такой ситуации немало, и они разные, многое определяется объективными факторами политического, экономического, правового, культурно-нравственного и даже ментального характера. Именно их всесторонний анализ в органическом единстве с исследованием социально-политических, экономических и духовно-нравственных последствий коррупции представлен в учебнике для академического бакалавриата «Противодействие коррупции», недавно вышедшем в свет под общей

* **Добросоцкий Виктор Иванович** – доктор экономических наук, профессор, действительный государственный советник первого класса Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного управления и права Международного института управления МГИМО МИД России.

редакцией доктора социологических наук, профессора кафедры государственного управления и права Международного института управления МГИМО МИД России Е.В. Охотского уже вторым, исправленным и дополненным изданием (М., Издательство «Юрайт». 2016. – 367 с.). Первое же издание было подготовлено в соответствии с утвержденным Указом Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297, *нормативным требованием «Национального плана противодействия коррупции на 2014-2015 гг.»* о введении в основные образовательные программы бакалавриата по направлениям подготовки менеджеров экономических, политических и управленческих специальностей.

Авторы издания учитывают, что со второй половины XX века коррупция из проблемы локального внутривостранового уровня превратилась в явление транснационального плана, что в условиях глобализации, мировых финансовых кризисов, секторальных санкций и, что очень прискорбно, снисходительного отношения к коррупционным проявлениям произошла существенная «модернизация коррупционных механизмов». Коррупция превратилась в крайне опасное для общества явление, разрушительную мощь которого трудно переоценить.

В политическом аспекте коррупция подрывает основы демократического правового социального государства, дискредитирует правосудие, снижает эффективность государства, подрывает престиж страны на международной арене, поэтому с полным основанием ее следует квалифицировать как прямое предательство государственных интересов. В управлении коррупция – это безответственность и безнаказанность, бюрократизм и круговая порука, двойные стандарты и другие злоупотребления. В социальной сфере приводит к тому, что на сторону «отвлекаются» огромные средства, предназначенные для решения жизненно важных социальных проблем, особенно в сфере здравоохранения, образования, пенсионного обеспечения и социальной защиты, дорожного и жилищного строительства, коммунального хозяйства. Под жестким прессом коррупции оказываются трудовые отношения, бизнес, торговля, культура и даже наука.

С точки зрения духовно-нравственных ценностей коррупция порождает правовой нигилизм, нравственную деградацию, девиантное поведение, теневые аморальные отношения. Особым цинизмом отличается коррупционное мошенничество, требова-

тельство, кумовство, фаворитизм и круговая порука. За всем этим – подкуп, вымогательство, алчность, протекционизм, высокомерие и пренебрежительно-циничное отношение к государственному интересу. Поэтому проблематика коррупции, на что обращается особое внимание преподавателей и студентов, сохраняет за собой статус «важнейшей социально-политической задачи современного российского государства и каждого государственного органа [1]. По сути же своей это в конечном итоге проблематика нравственного выбора между законом и беззаконием, порядочностью и вседозволенностью, гуманизмом и жестокостью [2. С. 162-188; 3. С. 283-312; 4. С. 34-48; 5. С. 77-116. См. также: 7, 8].

По мнению ученых, коррупция в нашей стране стала своего рода латентной составляющей системы государственного и муниципального управления, недооценивать этот факт недалековидно и в высшей степени опасно. В таких условиях никакие формальные призывы и громкие призывы к борьбе с коррупцией не в состоянии обеспечить позитивные качественные изменения.

Нужен решительный и конструктивный прорыв антикоррупционной практики, способный не только помочь разобраться в сложившейся ситуации, но и разрушить условия, порождающие непримиримый конфликт частных и публичных интересов, обеспечить ожидаемые всеми и везде перемены к лучшему. Не случайно проблематика научного исследования и изучения проблем коррупции в студенческой аудитории является не только поводом и местом для жарких научных дискуссий, темой учебных занятий в университетах и острых выступлений средств массовой информации, но и важнейшим приоритетом государственных политик и многочисленных антикоррупционных соглашений международного уровня.

Россия сегодня находится в состоянии поиска своей модели противодействия коррупции, главной приметой которой, как нам представляется, должен быть переход от отдельных мер реагирования на конкретные коррупционные проявления к применению системного подхода к решению проблемы коррупции в целом. Стратегическая же цель, как записано в «Национальной стратегии противодействия коррупции» – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию, концентрация на этом направлении всех здоровых сил общественности, построение государства, генерирующего законность, нравственность и соци-

альную справедливость. На нынешнем этапе эта цель развернута в соответствующую номенклатуру актуальных задач, которые поставлены в новом «Национальном плане противодействия коррупции на 2016 - 2017 годы»:

1) совершенствование механизма предотвращения и выявления конфликта интересов, формирование единой информационной базы антикоррупционного декларирования, создание действенных механизмов обращения в доход государства имущества, в отношении которого не представлено сведений, подтверждающих его приобретение на законных основаниях;

2) повышение персональной ответственности руководителей федеральных и региональных органов государственной власти за качество исполнения федеральных, региональных и ведомственных планов противодействия коррупции. Невыполнение и недисциплинированность впредь будет квалифицироваться как грубое нарушение антикоррупционного законодательства с соответствующими правовыми последствиями для виновных;

3) усиление императивных начал в регулировании антикоррупционной деятельности, увеличение числа позитивных обязательств антикоррупционной направленности с одновременным повышением материальной ответственности за нарушение установленных запретов, ограничений и нормативных требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, должности государственной и муниципальной службы;

4) унификация антикоррупционных стандартов для госкорпораций, госпредприятий, государственных и внебюджетных фондов, усиление административной ответственности юридических лиц за коррупционные злоупотребления;

5) активизация участия в противодействии коррупции бизнес-сообщества, развитие системы «самоочищения» частного предпринимательства в соответствии с нормами Антикоррупционной хартии российского бизнеса;

6) совершенствование образовательных, информационно-пропагандистских и просветительских форм воспитательного воздействия, направленных на формирование в обществе атмосферы нетерпимого отношения к коррупционным и иным корыстным проявлениям;

7) активизация научных междисциплинарных исследований по проблематике

противодействия коррупции, обучение работников органов государственной власти по проблемам профилактики коррупционных и иных правонарушений по программам дополнительного профессионального образования;

8) расширение практики использования механизмов международного сотрудничества для выявления и возвращения в страну активов, сформированных противоправным коррупционным путем.

Четко просматриваются и приоритеты: ужесточение борьбы с элитной коррупцией и корыстными злоупотреблениям в крупных и особо крупных размерах; совершенствование антикоррупционных механизмов; повышение персональной ответственности руководителей за реализацию антикоррупционного законодательства. При этом основные принципы антикоррупционного действия остаются прежними: признание коррупции одной из системных угроз государственной безопасности; ведущая роль мер предупреждения коррупции; неотвратимость ответственности за коррупционные правонарушения; законность; открытость; подотчетность и подконтрольность [6. С. 22-24]. Незыблем и триединый принцип наказания - адекватность, своевременность и неотвратимость.

В России в настоящее время опубликовано немало научных работ, проведено и проводится множество научно-практических конференций и круглых столов, посвященных исследованию проблем коррупции. Ученые стремятся разобраться в ее сущности, видах и формах проявления, исследовать ее причины и социальные последствия, предложить более совершенные правовые, экономические и воспитательные средства противодействия этому крайне опасному для государства и общества явлению. Указанная проблематика привлекает внимание историков, экономистов, юристов, социологов, политологов, представителей многих других отраслей гуманитарной науки.

Тем не менее, нельзя не признать, что добротных комплексных исследований коррупции и апробированных учебных курсов по тематике противодействия коррупции, учитывающих реально сложившуюся коррупционную ситуацию и соответствующие тенденции развития антикоррупционной практики, пока недостаточно. По целому ряду позиций этот пробел восполняют научные труды и педагогический опыт авторов предлагаемого учебно-практического пособия - пособия, которое, судя по спросу

на него в книжных магазинах и в высших учебных заведениях, вызовет интерес как с научной и учебно-методической, так и практической точек зрения.

Сложился предлагаемый курс не сразу, формировался он постепенно на основе учебного курса по основам антикоррупционной политики, который в Международном институте управления МГИМО МИД России читается на протяжении последних десяти лет. В процессе подготовки учебника авторским коллективом был изучен и проанализирован большой объем экономической, политологической, социологической и юридической литературы отечественных и зарубежных авторов. Источниковую базу составило большое количество нормативно-правовых документов Российской Федерации, включая федеральные антикоррупционные законы, указы главы государства, региональное антикоррупционное законодательство, что не только обеспечило высокий уровень научности, но и существенно усилило прикладную составляющую учебного процесса.

Предмет учебных занятий достаточно обширен – теоретические и прикладные конституционно-правовые основы, научные принципы и организационно-управленческие инструменты реализации государственной стратегии противодействия коррупции в условиях современного демократического государства и непростой международной ситуации. Обучающимся и преподавателям предлагается обратить особое внимание на такие важные для практики антикоррупционного действия темы, как международно-правовые стандарты противодействия коррупции и возможности их имплементации в российскую практику, организационные и правовые механизмы противодействия коррупции, коррупционные риски, профилактика и минимизация негативных последствий коррупции. Впервые в педагогической практике в учебный процесс введена тема государственного аудита и легитимации лоббизма. Авторы предлагают читателю не только теоретический концепт и научную модель антикоррупционной стратегии современного демократического государства, но и соответствующие алгоритмы, формулы и технологии практического действия. В том числе в части выявления зон наибольшего коррупционного риска в органах государственной власти и местного самоуправления, оценки коррупционных рисков при использовании бюджетных ассигнований, декларирования до-

ходов, расходов, имущества и имущественных отношений служащих, экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений на предмет их коррупционности, овладения опытом цивилизованной лоббистской деятельности.

В качестве специальной темы учебных занятий предлагается методология и методы научного анализа коррупционных отношений, опыт проведения такой работы отечественными и зарубежными научными центрами. Проведению практических занятий, несомненно, помогут представленные в учебнике приложения по информационно-научному и техническому обеспечению учебного курса, технологиям оценки эффективности федеральных и региональных программ противодействия коррупции, методикам выявления и оценке зон наибольшего коррупционного риска, методике антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и управленческих решений, замерам эффективности государственной антикоррупционной политики [1. С. 137-166].

Особенностью предлагаемого издания является также то, что в нем наряду с отечественным опытом представлены наиболее эффективные модели противодействия коррупции зарубежных государств и возможности их имплементации в российскую практику [1. С. 303-358]. Подробно рассматриваются также особенности взаимодействия с международными антикоррупционными структурами. Параллельно обосновываются предложения по совершенствованию мониторинга зон наибольшего коррупционного поражения и нейтрализации условий, их порождающих; введения в управленческую практику таких форм антикоррупционного действия, как составление «карт коррупционных рисков» и «дорожных карт противодействия коррупционным проявлениям», нормативное закрепление «индикаторов оценки коррупционного поведения». Активизирует учебный процесс также использование такого инструментария как вопросы экспресс-опроса студентов после лекции, а также контрольные задания для самоконтроля.

Убежден, что предлагаемое учебное издание усилит интерес в нашем профессиональном сообществе, поможет вузам организовать у себя соответствующие учебные курсы, что уже само по себе будет способствовать повышению качества подготовки управленческих кадров современной формации.

Литература:

1. Противодействие коррупции: учебник и практикум для академического бакалавриата / Под общ. ред. Е.В. Охотского. М., 2016.
2. Енгибарян Р.В. Конституционное развитие в современном мире. Основные тенденции. М., 2007.
3. Мальцев Г.В. Нравственные основания права. Монография. М., 2009.
4. Омельченко Н.А. Этика государственной и муниципальной службы. М., 2014.
5. Охотский Е.В., Смольков В.Г. Бюрократия и бюрократизм. Монография. М., 1996.
6. Охотский Е.В. Борьба с коррупцией - важнейшая составляющая кадровой политики демократического правового государства // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 2.
7. Енгибарян Р.В. Упущенные возможности, судьба и деяния реформатора Михаила Горбачева // Право и управление. XXI век. 2011. № 1.
8. Охотский Е., Понеделков А. Политическая элита Ростова: крупный план // Власть. 1994. № 10.

COMBATING CORRUPTION: SCIENTIFIC APPROACHES AND PRACTICAL TOOLS

The article is a review of the tutorial and workshop «Combating corruption» prepared by the academics of the International Institute of Administration, MGIMO-University under the MFA of Russia. This textbook is of academic level, which logically and meaningfully presents the basic scientific, theoretical and applied aspects of law and tools for its enforcement in a modern state, identifies the strengths and weaknesses of the current Russian anti-corruption legislation and the state strategy of fighting corruption, studies the causes of the stability of corrupt relationships. The practical part pro-

vides the basic anti-corruption alerts and tools to fight specific corruption crimes. Each subject chapter includes plans of seminars and workshops, «round tables» discussions, relevant legal, theoretical and reference literature.

V.I. Dobrosotsky,
Doctor of Science (Economics), Professor,
State Councilor of the first class of the Russian
Federation, Head of the Department of Public
Administration and Law, International
Institute of Administration, MGIMO
(University) under the MFA of Russia.

Ключевые слова:

государство, государственная политика
противодействия коррупции, коррупция,
национальный план противодействия
коррупции, нравственные нормы,
управленческий механизм
противодействия коррупции.

Keywords:

state, state anti-corruption policies,
corruption, national anti-corruption plan,
standards, management mechanism of
fighting corruption.

References:

1. Protivodeistvie korruptsii / Pod obshch. red. E.V. Okhotskogo [Combating corruption]. M., 2016.
2. Yengibararian R.V. Konstitucionnoe razvitie v sovremennom mire. Osnovnie tendencii [Constitutional development in the modern world. The main trends]. M., 2007.
3. Maljcev G.V. Nravstvennie osnovania prava [Moral foundations of law]. Monograph. M., 2009.
4. Omeljchenko N.A. Etica gosudarstvennoy i municipal'noj sluzhbi [Ethics of state and municipal service]. M., 2014.
5. Ohotskii E.V., Smolkov V.G. Byurokratia i byurokratizm [The Bureaucracy and the Bureaucratism]. Monografia. M., 1996.
6. Ohotskii E.V. Borjba s korruptsiej – vazhneyshaya sostavlyaushaya kadrovoy politiki demokratcheskogo pravovogo gosudarstva [The fight against corruption is an important component of personnel policy of the democratic legal state] // Gosudarstvennaia vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]. 2009. № 2.
7. Engibararian R.V. Upushchennye vozmozhnosti. Sud'ba i deianiia reformatora Mikhaila Gorbacheva [The Missed Opportunities. The Fate and Deeds of Michael Gorbachev as Reformer] // Pravo i upravlenie. XXI vek [Law and Administration. 21st century]. 2011. № 1.
8. Okhotskii E., Ponedelkov A. Politicheskaja elita Rostova: krupnyi plan [The Political Elite of Rostov-on-Don: close-up picture] // Vlast' [The Power]. 1994. № 10.