

Александров В.И.

ФОРМИРОВАНИЕ СТРУКТУРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

Аннотация

В статье говорится о необходимости создания в России работоспособной структуры противодействия коррупции, базирующейся на принципе «превентивности», отсутствие которой, по мнению автора, в значительной степени затрудняет противодействие коррупции в нашей стране. Анализируя зарубежный опыт, автор показывает, что в состав этой структуры могут быть включены компоненты, способные существенно повысить эффективность противодействия коррупции в долгосрочном периоде.

Ключевые слова: структура противодействия коррупции, российский опыт, международный опыт, комиссия по служебным спорам и регулированию конфликта интересов, проактивность, превентивность, реактивность.

Введение

Противодействие коррупции на каждом из этапов развития государства являлось важной задачей по улучшению работы государственного аппарата, более эффективному расходованию бюджетных средств, развитию честной конкуренции в реальном секторе экономики и проведению ряда мероприятий по взаимодействию с гражданами и организациями гражданского общества. В свою очередь, противодействие коррупции в различных странах приобретало свои оттенки, концентрируясь либо на реактивном, либо на превентивном способе борьбы¹. Первый, в самом грубом и исходном виде, означал формирование репрессивных мер с тотальной зачисткой государственного аппарата от коррупционеров по факту обнаружения коррупционных действий. Основным недостатком

данного метода, несмотря на его жесткость и поддержку обществом (особенно российским), является невозможность таким путем решить данную проблему. Концентрация внимания на последствиях, а не на причинах, не позволяет осознать и сформулировать первопричины феномена коррупции.

Второй способ подразумевает фокусировку внимания на причинах проблемы коррупции и предлагает пути ее решения, которые напрямую были бы связаны с ликвидацией соответствующих причин еще до появления коррупционных последствий этих причин, либо на кардинальном уменьшении их влияния на систему государственной власти. Необходимо заметить, что это вовсе не означает нежелания привлекать коррупционеров к ответственности. Главное здесь – выработка и принятие превентивных мер, при обязательном выявлении фактов взяточничества с последующим наказанием субъектов коррупционного правонарушения в соответствии с законом.

В зависимости от того, какой способ противодействия коррупции выбирает страна, она задает тот или иной последующий ход событий, включая разработку конкретного законодательства, выработку специфических организационных мер и формирование определенного культурного базиса, т.е. механизмов культурного отторжения коррупционных действий обществом.

Россия на этапе определения способа противодействия коррупции и проведения реформ государственного управления пошла по пути «репрессий» в отличие от многих западных стран. Эти страны, выбрав второй способ противодействия, смогли добиться на сегодняшний день высоких результатов, занимая лидирующие позиции в рейтингах успешности борьбы с коррупцией. Те же страны, которые на протяжении долгого времени пытались «сильной рукой» искоренить коррупцию, не достигли высоких результатов и потому занимают нижние позиции рейтинга (за основу в настоящей статье был взят Индекс восприятия коррупции (далее – ИВК), измеряемый центром антикоррупционных исследований «Transparency International»). В частности, согласно ИВК за 2009 г., Россия и Китай, использующие репрессивный метод борьбы, занимают 146-е и 79-е места соответственно (из 180 стран, входящих в рейтинг)².

Занимаемая Россией позиция свидетельствует о том, что используемый способ противодействия, включая организационные меры по его претворению в жизнь, являются неэффективными и существует острая необходимость в постепенном переходе к превентивному способу. Для осуществления такого перехода необходимо проанализировать российский и международный опыт для выявления приоритетных путей реализации необходимых изменений.

В целом, можно выделить четыре направления заимствования зарубежного опыта с учетом российских особенностей.

1. Заимствование зарубежного опыта по стратегическому планированию мер противодействия коррупции с расстановкой их приоритетов.

2. Заимствование зарубежного опыта по внедрению организационных мер в деятельность центральных органов исполнительной власти (далее – ЦОИВ), реальных для воплощения, исходя из особенностей устройства структуры ЦОИВ России.
3. Заимствование зарубежного опыта по формированию кардинально новой культуры служения обществу государственными служащими.
4. Создание специализированных структур противодействия коррупции с конкретными функциями (обучение, борьба с международной коррупцией и т.д.).

В настоящей статье основное внимание будет уделено последнему из направлений (создание специализированной структуры противодействия коррупции), однако частично речь пойдет о втором и третьем взаимосвязанных направлениях.

Акцентирование внимания на создании структуры противодействия коррупции вызвано двумя причинами. Во-первых, наличие продуманной структуры позитивно скажется на всем комплексе мер и выработке стратегических решений, что подтверждает и зарубежный опыт. И, во-вторых, именно структура противодействия коррупции задает основное направление изменений, предвещая конфигурацию конкретных программ противодействия коррупции, способствует налаживанию тесного сотрудничества между ведомствами.

Опыт СССР и постсоветской России

Формирование структуры противодействия коррупции является важным аспектом государственного управления, и России необходимо заимствовать наиболее успешный зарубежный опыт с учетом российских реалий. Но прежде чем будет рассмотрен зарубежный опыт, следует понять, что в России существует на данный момент и почему то, что есть сегодня, – неэффективно.

Борьбу с коррупцией в современной российской истории можно разделить на два периода: советский и постсоветский. Каждый из этих периодов имел свои особенности в связи с различиями в режимах, институтах и системах государственного управления, но, несмотря на это, после распада СССР Россия сохранила унаследованную идеологию «жесткой руки» противодействия коррупции.

Первым органом, отвечающим за обеспечение борьбы с проявлениями коррупции в СССР, стало Экономическое управление Всероссийского чрезвычайного комитета объединенного государственного политического управления (далее – ЭКУ ВЧК-ОГПУ), активная деятельность которого пришлась на период НЭПа (1921–1928). На ЭКУ ВЧК-ОГПУ были возложены задачи по борьбе с хозяйственными преступлениями, охране хозяйственных тайн, выявлению экономического шпионажа, оперативно-му обслуживанию транспорта и ряду других [3]. Перечисленный список задач наглядно показывает, что в борьбе с коррупцией ЭКУ ВЧК-ОГПУ не могло стать эффективной структурой в первую очередь из-за большо-

го количества задач, круг которых был широк настолько, что не позволял полноценно сосредоточиться на одной из них, а также из-за особенностей советского периода, связанных с устройством государственной системы, не настроенной на реализацию превентивных мер.

Дальнейшим развитием антикоррупционной структуры стала организация Приказом НКВД СССР № 0018 от 16 марта 1937 г. в аппарате Главного Управления рабоче-крестьянской милиции Отдела по борьбе с хищениями социалистической собственности и спекуляцией (далее – ОБХСС). Деятельность ОБХСС, также как и ЭКУ ВЧК-ОГПУ, была ориентирована исключительно на жесткое противодействие коррупционерам, тем самым не обеспечивая должного уровня образования, правовой грамотности чиновника и оставляя без внимания формирование культуры служения обществу и, как следствие, неприятия взяток.

Вся структура противодействия коррупции в СССР в первую очередь была проекцией политики, не признававшей коррупцию как факт. Сужение данного понятия до взяточничества, естественно, сужало и поле борьбы. По этой и ряду других причин, в том числе из-за низкого уровня образования, жесткой структуры государственного управления, в советское время органы, в чьи задачи входила борьба со взяточничеством, использовали исключительно реактивные способы, ориентированные на устранение краткосрочных последствий болезни, но не ее самой, что негативным образом отразилось на политике противодействия коррупции постсоветского этапа России.

После 1991 г., с началом постсоветского этапа, а именно с переходом к новой политической системе, проблема коррупции была отодвинута на задний план. Это, в свою очередь, в условиях полной разбалансировки государственного аппарата и появлением в связи с началом приватизации больших возможностей для манипулирования государственной собственностью в личных целях, не соответствовало реальной повестке дня. Фактически работа по формированию структуры противодействия коррупции началась лишь в 2003 г. (хотя попытки формирования законодательного базиса были предприняты еще в 1992 г.) с подписания Указа Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией», который образовывал соответствующий Совет и утверждал положение о его функционировании.

Список функций Совета (заслушивание докладов генпрокурора, рассмотрение предложений по противодействию коррупции и т.д.) [2] не позволял говорить о начале системной кампании по противодействию коррупции. Формальность существования данного Совета была обусловлена тем, что его основная деятельность заключалась не в выработке оптимальной политики противодействия коррупции, а лишь в анализе предложений, представленных Комиссией по противодействию коррупции (далее – Комиссия). В дополнение к этому Совет состоял исключительно из высокопоставленных государственных деятелей, которые по причине своей загруженности не могли полноценно осуществлять антикоррупционную деятельность.

Совет можно охарактеризовать как реактивную структуру, работа которой была основана на удовлетворении сиюминутных потребностей вышестоящих руководителей, что выражалось в формальной демонстрации «комплексной» деятельности. Не сделавший никаких серьезных шагов по выработке мер и реализации конкретных действий Совет был упразднен в 2008 г.

Комиссия, готовившая предложения Совету, могла стать действительно работающим элементом структуры противодействия коррупции только в случае наличия реального энтузиазма высших руководителей к соответствующей борьбе и выработке в соответствии с этим долгосрочной эффективной политики. Отсутствие заинтересованности не позволило полноценно реализовать цели, изначально заложенные в основу формирования Совета и Комиссии.

Следующим шагом стало создание нового Совета (взамен упраздненного), утвержденного Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции». Данный Совет, несмотря на некоторые различия с предыдущим Советом, перенял его основные функции и способ формирования. Основной деятельностью нового Совета стало осуществление контроля за национальным планом противодействия коррупции. Однако внимания превентивным мерам в плане не уделено вовсе. Кроме этого, Совет действует не на постоянной основе и соответствующим Указом не оговаривается периодичность заседаний как Совета, так и его Президиума. В их состав, по аналогии с предыдущим Советом, входят высокопоставленные лица, которые не могут полноценно осуществлять антикоррупционную деятельность.

Позитивным формально закрепленным нововведением стала возможность для рассмотрения различных вопросов Президиуму Совета приглашать членов общественных организаций, экспертов, ученых и специалистов [5]. Однако одно лишь это положение не могло кардинальным образом повлиять на работу Совета, а также на реализуемую им антикоррупционную политику.

Новый Совет, как и предыдущий, не смог стать локомотивом противодействия коррупции. По этой причине ныне действующий Совет представляет собой исключительно формальную структуру противодействия коррупции, не реализующую приоритетных (превентивных) мер борьбы.

Помимо Совета в противодействии коррупции на различных этапах участвуют Генеральная прокуратура РФ и Департамент экономической безопасности МВД России (далее – ДЭБ МВД России), которые действуют исключительно в рамках своих компетенций (контроль исполнения законодательства и борьба с нелегальными финансовыми схемами соответственно). Деятельность данных структур не предполагает реализацию мер, направленных на предупреждение фактов коррупционных правонарушений.

В государственных органах постепенно начинают формироваться комиссии по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов, однако состав данных комиссий представлен преимущественно сотрудни-

ками соответствующего органа, что влияет на независимость принимаемых решений. Кроме этого, решения комиссии носят рекомендательный, а не обязательный, характер для руководителей государственных органов, что значительным образом снижает значимость выносимых решений. Перечисленные характеристики не позволяют говорить о реальной способности комиссий по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов противодействовать коррупции, однако именно комиссии являются важнейшим звеном в такой борьбе, так как позволяют выявить потенциальное коррупционное преступление (которое еще только может быть совершено) и предотвратить его.

Еще одним формальным шагом по противодействию коррупции стало введение нормы (ст. 8 Федерального закона № 273-ФЗ от 25.12.2008 «О противодействии коррупции») о необходимости представления сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера государственными гражданскими служащими и членами их семей. Однако такая форма декларирования основывалась на необходимости представления сведений именно об имеющихся доходах, а не об источниках их появления. Разница в порядках декларирования значительна, так как по существу наличие в собственности у государственного служащего или публичного лица тех или иных материальных активов не дает сколь-нибудь значимой информации, необходимой для выявления коррупционного правонарушения. В данном случае важен именно источник доходов. Иными словами, важна причина – источник появления материальных активов, а не следствие – факт их наличия. Кроме этого, «отсутствие публичной информации об источниках доходов (например, доходы от переданных в управление ценных бумаг, от банковских депозитов и т. д.) не позволит налогоплательщикам контролировать чиновника с точки зрения нарушений законодательства или использования служебного положения для получения доходов» [5].

Из вышесказанного можно сделать вывод о том, что на сегодняшний день в России сформировались реактивные антикоррупционные структуры, реагирующие на локальные импульсы и сигналы «сверху», которые являются краткосрочными и не направлены на долгосрочную перспективу. Описанные структуры, несмотря на, казалось бы, благую цель противодействия коррупции, по факту не решают тех задач, которые они должны решать.

«Посадки могут быть массированными (массовые репрессии) или локальными, в зависимости от задач, которые ставит государство» [4]. Приведенную цитату можно приложить ко всей антикоррупционной политике, которая по существу характеризуется локальными бессвязными действиями представителей власти.

В связи с этим представляется актуальным проанализировать международный опыт формирования антикоррупционной структуры в тех странах, в которых борьба с коррупцией оказалась результативной, в том числе за счет эффективной структуры противодействия коррупции, характеризующейся принципом «превентивности».

Опыт противодействия коррупции в Великобритании

Великобритания очень результативно проявила себя в противодействии коррупции (ИВК Великобритании за 2009 г. составил 7.7 (17-е место из 180 стран)). По давности принятия нормативных правовых актов, связанных с противодействием коррупции (первый акт о противодействии коррупции был принят в 1889 г.), Англия находится в списке первых стран, что придает еще больший интерес исследованию антикоррупционной практики в этой стране. Наличие таких факторов, как политическая воля, давность начала реализации мер, и превентивный характер структуры противодействия коррупции позволили Великобритании достичь высоких результатов.

В Великобритании существует два основных государственных ведомства, ответственные за осуществление борьбы с коррупцией посредством превентивных мер: антикоррупционное ведомство и Комитет по стандартам публичной сферы Великобритании.

Антикоррупционное ведомство, созданное при департаменте бизнеса и инновационной политики, работает с бизнес-структурами, в том числе и на международном уровне. На антикоррупционное ведомство возложены следующие функции: координация работы государства по поддержке этического бизнеса за рубежом путем консультаций по вопросам антикоррупционного законодательства; помощь компаниям в разработке этических кодексов; поддержка интернет-ресурса «Антикоррупционный деловой портал».

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

Кроме этого антикоррупционное ведомство оказывает помощь предприятиям в разработке этических кодексов. Эта работа носит ярко выраженный превентивный характер, так как оказывает влияние на культуру персонала компаний, что зачастую является определяющим фактором снижения уровня коррупции. Однако действенность данной антикоррупционной меры обусловлена наличием, во-первых, заинтересованности компании в формировании внутрикорпоративной культуры, не признающей коррупцию, и, во-вторых, грамотным внедрением таких кодексов. Перечисленные условия успешно выполняются.

Помимо работы с компаниями напрямую антикоррупционное ведомство осуществляет поддержку сайта, задачей которого является информирование коммерческих структур об уровне коррупции в зарубежных странах. Такое информирование является важной задачей во всей системе мер противодействия коррупции в связи с тем, что предоставляемая информация, выступая в качестве «гида» для владельцев частных компаний

об уровне коррупции в различных странах, помогает предпринимателям более продуманно подходить к открытию бизнеса в той или иной стране.

На международном уровне антикоррупционное ведомство за короткий промежуток времени стало представителем Великобритании в рабочей группе по борьбе с коррупцией при ОЭСР и возложило на себя обязательства по контролю за исполнением Конвенции ООН по противодействию коррупции. Все перечисленное значительно повысило его статус и позволило ему закрепиться в качестве активной структурной единицы противодействия коррупции не только в Великобритании, но и за рубежом.

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

Комитет по стандартам осуществляет следующие функции: анализ поведения публичных лиц и государственных служащих, включая анализ различных соглашений, в том числе финансового характера, и внесение предложений об изменениях в соглашениях ради поддержания высоких стандартов поведения в публичной сфере; рассмотрение вопросов, связанных с финансированием партий, и внесение предложений об изменениях в таких соглашениях. Члены Комитета по стандартам обязаны руководствоваться в своей деятельности положением о правилах функционирования Комитета. Данные правила устанавливают обязательный характер соблюдения высших стандартов поведения для того, чтобы подавать пример поведения публичным лицам и государственным служащим [7]. Эти стандарты включают в себя соблюдение принципа максимальной открытости, отказ от участия в деятельности политических структур и пр.

Именно Комитетом по стандартам были разработаны и сформулированы «Семь принципов публичной сферы», которые легли в основу этического поведения и всех этических рекомендаций публичным лицам и государственным служащим. Кроме того, Комитет по стандартам публикует ежегодный доклад о своей деятельности, в котором отражается информация о том, что было достигнуто и что необходимо реализовать в будущем.

Вся деятельность Комитета по стандартам направлена на реализацию основной превентивной меры – формирование этики должностных лиц и государственных гражданских служащих. Наличие специальной структуры, которая отвечала бы за этику, является важнейшим шагом во всей системе мер по сокращению уровня коррупции в государственном секторе. Максимальная открытость такой деятельности позволяет информировать общественность о необходимости соблюдения базовых морально-этических принципов, что в долгосрочном периоде положительно сказывается на выработке отношения неприязни к коррупционным преступлениям у представителей государства и общества.

Что касается декларации доходов, то в Великобритании декларирование доходов осуществляют только должностные лица и парламентарии. Форма же декларирования основана на указании источников доходов, что является логически правильным и действенным способом противодействия коррупции, как уже упоминалось ранее.

Два вышеописанных структурных элемента являются основными субъектами противодействия коррупции в Великобритании. Их характерной особенностью является ориентированность на бизнес-сообщество. Это означает, что государство концентрирует свое внимание не только на «благополучателе» (представитель государственного сектора) – термины «взякополучатель» и «взякодатель» не используются заведомо, так как они значительно сужают область благ, – но и на «благодателе» (любой субъект), т.е. на том элементе коррупционных отношений, который зачастую является зачинателем коррупционного преступления, предлагая вознаграждение чиновнику взамен предоставления ему определенной выгоды. Это, в свою очередь, расширяет поле борьбы, которое во многих странах (в том числе в России), как правило, ограничивается борьбой только с «благополучателем».

Из вышесказанного очевидно, что в своей работе структуры Великобритании, ответственные за противодействие коррупции, руководствуются принципом превентивности. Акцент на развитии этики публичных лиц и государственных служащих, а также на их обучении является крайне важным, так как чиновник, действующий в соответствии с этическими стандартами и нормами, по определению начинает негативно относиться к коррупции, что впоследствии приводит к формированию высоких стандартов поведения, на которые начинают ориентироваться другие представители государственной сферы. Декларирование по источникам доходов должностных лиц и парламентариев также является основной составляющей всей системы антикоррупционных мер Великобритании.

Опыт противодействия коррупции во Франции

Франция является страной с жесткой системой государственного управления, а также с жесткой системой отбора кандидатов на работу в государственные органы (ИВК Франции за 2009 г. составил 6.9 (24-е место из 180 стран)). В соответствии с этим представляется актуальным проанализировать опыт Франции в части формирования превентивной структуры противодействия коррупции.

На сегодняшний день во Франции функционируют четыре основных государственных органа, ответственных за противодействие коррупции: центральный орган по противодействию коррупции, учреждение по борьбе с отмыванием денег, комиссия по этике, контрольная инспекция.

Центральный орган по противодействию коррупции (далее – ЦОПК) был образован в 1993 г. За 17 лет своего существования ЦОПК сумел реализовать большое количество инициатив, став серьезным звеном противодействия коррупции не только во Франции, но и во всем мире.

На данное ведомство были возложены следующие функции:

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

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

Учреждение по борьбе с отмыванием денег (далее – УБОД) было создано согласно Закону о противодействии взяточничеству от 12 июля 1990 г. Данный орган является основным в сфере борьбы с незаконными финансовыми схемами, отмыванием денег и финансированием терроризма, т.е. затрагивает технологическую сторону противодействия коррупции. Ведомство активно участвует в поддержке и развитии легальных финансовых сетей, внедрение которых положительно сказывается на развитии экономических связей между различными экономическими агентами, как внутри страны, так и за рубежом.

Учреждение осуществляет аналитическую работу, что проявляется в виде анализа различных финансовых схем по запросу государственных органов, которые направляют запрос в УБОД, после чего данное ведомство

начинает работу по выявлению основных акторов схемы, ее структуры и механизма функционирования. Затем осуществленная работа направляется в орган – заказчик анализа. Кроме этого УБОД вносит предложения по развитию методов борьбы с финансовыми махинациями и перекрытию нелегальных денежных каналов.

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

Работа Комиссии по этике во Франции осуществляется очень эффективно. Важными аспектами ее работы, как и в случае с Комитетом по стандартам в Великобритании, являются заинтересованность ее руководителей в достижении реальных результатов, а также независимость Комиссии от других органов государственной власти.

Комиссия по этике рассматривает случаи перехода представителей государственной власти в частный сектор, анализируя каждый случай отдельно. Для этого она организует встречу с руководителем компании, в которую собирается переходить государственный служащий, для того чтобы более детально выяснить причины такого перехода. На основе анализа каждой ситуации Комиссия по этике издает заключение, в котором она либо одобряет переход государственного служащего из публичного сектора в частный, не выявив наличия конфликта интересов, либо рекомендует руководителю запретить данный переход в связи с наличием в действиях служащего личной заинтересованности. Решение Комиссии по этике носит рекомендательный характер. Однако, как правило, руководитель принимает решение в соответствии с заключением Комиссии по этике³.

Комиссия дистанцирована от всех государственных структур, служащих которых она проверяет, в то время как в России в состав комиссий по служебному поведению и регулированию конфликта интересов каждого государственного органа входят заинтересованные лица, работающие в этом же органе, что может сказаться на объективности принятия решения.

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

В России же аналогичная практика будет недействительна, так как комиссии, существующие сегодня, не воспринимаются как значимый эле-

мент противодействия коррупции и их решения зачастую игнорируются. В связи с этим помимо наделения комиссий по служебным спорам и урегулированию конфликта интересов полномочиями принятия решений необходимо изменить способ их формирования в пользу снижения количества представителей государственных органов в ее составе.

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

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

Перспективы применения в России международного опыта формирования структуры противодействия коррупции

Рассмотренный выше опыт демонстрирует разнообразность подходов и вариативность идей при выборе оптимальной стратегии борьбы. Было показано, что имеющаяся сегодня структура в России работает неэффективно. Она лишь демонстрирует активную деятельность (создание формальных структур, точечное устранение представителей государственной власти за коррупционное правонарушение), в то же время не реализуя каких-либо превентивных антикоррупционных мер. Что касается рассмотренного опыта Франции и Великобритании, то, несмотря на имеющиеся отличия институционального характера, идея борьбы с коррупцией посредством превентивных мер, инициаторами которых выступают конкретные структуры, лежит в основе антикоррупционной деятельности в обеих странах. Именно такой характер борьбы позволяет достигать наивысших результатов, так как объектом реализации антикоррупционных мер становятся причины возникновения коррупции, а не последствия, как это происходит на данный момент в России.

Основными объектами, на которые направлены меры по противодействию коррупции в иностранных структурах, являются: бизнес, государственный аппарат, общество и финансовые схемы. В России из перечисленных направлений государственные органы фактически занимаются

только борьбой с незаконными финансовыми схемами. Соответственно, для осуществления полноценной борьбы с коррупцией необходимо начинать осуществлять работу по каждому из оставшихся незадействованных объектов.

Суммируя все то, что было проанализировано выше, можно заключить, что наличие структуры противодействия коррупции, которая бы в своей основе содержала такие компоненты, как:

- 1) наделение комиссий по служебным спорам и регулированию конфликта интересов полномочиями по принятию окончательных решений и изменению способа формирования ее состава;
- 2) разработка новых образовательных программ и технологий обучения в области противодействия коррупции, предназначенных для представителей структурных подразделений по управлению государственной службой и для государственных служащих категории «руководители»;
- 3) установление нового порядка декларирования доходов государственных служащих и публичных лиц, который должен осуществляться по источникам доходов, а не по имуществу, окажет положительное влияние на повышение эффективности противодействия коррупции в России.

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

Приведенные выше рекомендации предлагается использовать для создания в России этической комиссии, которая бы осуществляла основные мероприятия аналитической направленности с обязательным акцентом на формировании этики государственного служащего, базирующейся на неприятии коррупции представителями органов власти [6]. Именно такая структура, которая отвечала бы за развитие культурной составляющей, как у государственных служащих, так и у бизнес-сообщества, позволит в долгосрочной перспективе переломить сохраняющуюся тенденцию расширения «черного рынка» за счет коррупционных правонарушений. Этическая комиссия должна оперировать превентивными методами борьбы, включая три упомянутых компонента.

Именно такая, самостоятельно развивающаяся, гибкая, действующая не по «команде сверху», а по собственной инициативе структура способна максимально эффективно и результативно бороться с коррупцией, достигая реальных успехов.

ЛИТЕРАТУРА

1. Указ Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 21, ст. 2429.
2. Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 48, ст. 4657.
3. Епихин А.Ю., Мозохин О.Б. ВЧК–ОГПУ в борьбе с коррупцией в годы новой экономической политики (1921–1928): Монография. – М.: Кучково поле. Гиперборья, 2007. – 528 с.
4. Кордонский С.Г. Ресурсное государство. М.: Regnum, 2007. – С. 19.
5. Лукьянова Н.И. Декларирование доходов государственными гражданскими служащими и членами их семей. Проблемы правоприменения // Аналитический вестник Совета Федерации ВС РФ. – 2010. – № 14. – С. 27.
6. Оболонский А.В. Мораль как детерминанта политического поведения // Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований. – 2009. – № 2. – С. 129–156.
7. Этика публичной политики. Из опыта работы Комитета по стандартам публичной сферы Великобритании. 2-е изд., доп. и перераб. – М.: Институт права и публичной политики, 2005. – 190 с.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В докладе А.В. Конова «Proactive Investigations of Corruption: (Un)Ethical Aspects» (Амстердам, 2009) принята терминология, различающая реактивное и проактивное противодействие коррупции. Я полагаю, что точнее было бы для проактивного реагирования употреблять термин «превентивное» противодействие коррупции.
- ² Данные ИБК за 2009 г. http://www.transparency.org.ru/doc/CPI_2009_Press_Release_rus_FINAL_01000_317.doc [проверено 19.10.2010].
- ³ Из доклада министра юстиции Франции Pierre-Christian Soccoja «Prevention of Corruption in State Administration: France» (Бухарест, 2007).