

Министерство сельского хозяйства Российской Федерации
ФГБОУ ВО «Кубанский государственный
аграрный университет имени И. Т. Трубилина»

И. И. Новикова

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

Краснодар
КубГАУ
2020

УДК 351.9(075.8)

ББК 67.401.02

Н73

Рецензенты:

В. П. Насыбулина – доцент кафедры экономики и управления,
канд. экон. наук (Российский экономический университет
имени Г. В. Плеханова);

М. В. Зелинская – профессор д-р экон. наук
(Кубанский государственный аграрный университет)

Новикова И. И.

Н73 Современные механизмы противодействия коррупции :
учеб. пособие / И. И. Новикова. – Краснодар : КубГАУ,
2020. – 105 с.

ISBN

Учебное пособие подготовлено с целью повышения эффективности учебного процесса, включает теоретические основы курса в соответствии с программой дисциплины, перечень вопросов для обсуждения, самопроверки и закрепления пройденного материала.

Предназначено для обучающихся по направлению подготовки 38.04.02 Менеджмент.

УДК 351.9(075.8)

ББК 67.401.02

ISBN

© Новикова И. И., 2020

© ФГБОУ ВО «Кубанский
государственный аграрный
университет имени
И. Т. Трубилина», 2020

ВВЕДЕНИЕ

Современное общество крайне заинтересовано в поиске оптимальных форм эффективного противодействия коррупционным преступлениям, общественная опасность которых заключается в подрыве основ государственной власти и управления, ущемлении конституционных прав и интересов граждан, порождении дисбаланса демократических устоев и правопорядка, дискредитировании деятельности государственного аппарата, извращении принципов законности, создании барьера на пути проведения социально-экономических реформ. Кроме того, коррупция представляется не только опасной с социальной точки зрения как фактор, подрывающий государственную власть, но и как одна из главенствующих причин, определяющих организованную, экономическую, политическую преступность.

В учебном пособии рассматриваются виды коррупции, ее детерминанты, основные последствия и направления противодействия коррупции, ответственность за коррупционные правонарушения, антикоррупционная политика организации, мировой опыт противодействия коррупции и совершенствование мер противодействия коррупции.

Целью изучения дисциплины «Современные механизмы противодействия коррупции» является формирование у обучающихся по направлению подготовки 38.04.02 Менеджмент основ антикоррупционного поведения, знаний, умений и навыков в области противодействия коррупции в организации, восприятие коррупции как серьезной угрозы национальной безопасности страны, системности и функциональности подходов к решению задач профилактики и противодействия коррупции.

ГЛАВА 1. Коррупция как социально-экономическое явление современного общества

1.1 Коррупция: исторический аспект

1.1.1 Коррупция: всемирная история

Первые дошедшие до нас известия о крупной коррупции в античности относятся к эллинистическому миру. Так, в 320-е гг. до н. э. Клеомен, греческий наместник Египта, назначенный на это место Александром Македонским, использовал свое положение для того, чтобы манипулировать поставками зерна из Египта в Грецию. Греция в то время не производила достаточно зерна, и была вынуждена его импортировать в больших количествах, в основном из Египта. Клеомен создал искусственные препятствия на пути этих поставок, что привело к острому дефициту зерна в греческих городах. В результате цены на зерно в Греции выросли во много раз, население Греции и Эпира оказалось на грани голодной смерти; сам же греческий наместник Египта заработал на спекуляции зерном огромное состояние. Голод в Греции продолжался 5 лет – с 329 г. по 325 г. до н. э. [30]

Следует отметить, что в Римском государстве в то время коррупция уже давно рассматривалась как преступление. Так, по Закону XII таблиц (первый писаный источник права Древнего Рима). Законы двенадцати таблиц регулировали сферу семейных и наследственных отношений, содержали нормы, относящиеся к займам, операциям, к уголовным преступлениям). (451–450 гг. до н. э.) судья, которого поймали на подкупе, подлежал смертной казне.

Римская республика до II в. до н. э. была обществом, которому была неизвестна коррупция. Это было государство с глубоко укоренившейся демократией и удивительным чувством гражданского долга, которое разделяло подавляющее большинство римских граждан. Избираемые народом представители власти в Римской республике (консулы, преторы, эдилы, трибуны и другие) не получали жалования; тем не менее, на занятие этих должностей всегда находилось много желающих. Хотя выборы, как правило, проходили ежегодно, но на каждую из этих должностей было много претендентов. Это объяснялось, по-видимому, тем, что многие римляне испытывали потребность сделать что-либо на благо общества, и

признание обществом их заслуг было для них важнее, чем материальное вознаграждение.

Но в течение II в. до н. э. происходила постепенная трансформация римского общества, и к концу этого столетия оно изменилось до неузнаваемости. Появились безумно богатые римляне, которые стали выставлять напоказ свое богатство.

Надо сказать, что римское общество пыталось выработать некоторые меры, направленные на предотвращение коррупции, опасность которой ввиду начавшегося резкого изменения нравов многие римляне начали осознавать уже в конце III в. до н. э.

Римские нравы были испорчены великими завоеваниями II в. до н. э., которые принесли римской элите огромные богатства, вызвали небывалый всплеск алчности и жадности и, как следствие, привели к коррупции.

Это была самая что ни на есть традиционная сфера – земельной собственности, а именно, это был вопрос о том, как распределить вновь приобретенные Римом земли между его гражданами.

Не лучше в области борьбы со взяточничеством обстояли дела и в Древней Греции. Исследуя греческую историю, ученые пришли к выводу, что одной из худших национальных черт древних греков были недостаток честности и уважения к данному слову. Это создавало психологические предпосылки для подкупности государственных чиновников. Аристотель так писал о лицах, занимающих должности старейшин в спартанских учреждениях: «Люди, занимающие эту должность, оказывается, бывают доступны подкупу и часто приносят в жертву государственные дела ради угождения». Афинский политический деятель Солон отмечал бесчестность государственных людей в Афинах. В Древней Греции немного можно было найти людей, которых нельзя было склонить путем подкупа к чему угодно. Интересно, что когда возникала необходимость устранить политического конкурента, то его в большинстве случаев обвиняли в подкупности или в присвоении общественного имущества.

Древний историк Иосиф Флавий в своей знаменитой книге «Иудейские древности» также упоминает о коррупции в Древней Иудее. Автор описывает случай назначения царем Иосафатом судей во всех городах государства. При этом он «...увещевал их судить народ, не побуждаясь ничем иным, кроме начала справедли-

вости, не склоняясь в пользу тех, кто мог бы, по их мнению, подарками или личным своим влиянием, благодаря богатству или знатности рода, подкупить их, но творить суд, равный для всех...». Такая просьба царя основывается на знании им фактов коррупции в судах и желании воспрепятствовать им.

Древнюю Индию многие исследователи по праву называют одной из колыбелей человечества. В ведический период развития Древней Индии (середина II тыс. до н. э. – первая половина I тыс. до н. э.) формируется ранняя государственность.

В долине Ганга зарождаются первые крупные государства, что приводит к возникновению должностных лиц. Все это создает предпосылки для разработки теории государственной власти и принципов управления. Одним из самых значительных политических трактатов того времени является сочинение «Артхашастра», автором которого считают Каутилю – главного сановника маурийского царя Чандрагупты. В «Артхашастре» утверждалось, что внутренняя смута страшнее внешней, так как она создает общий дух недоверия даже среди царского двора и его приближенных. Для предупреждения внутренней смуты Каутилья советует царю развивать секретную службу, применять тайные средства в политике и подкупать сановников. Следовательно, коррупция рассматривалась в то время как один из методов государственного управления [32].

Была известна коррупция и в Древнем Китае. В одном из исторических памятников «Хань Фэй-цзы» изложены взгляды Хань Фэя (ум. в 233 г. до н. э.) – сторонника создания централизованного государства и укрепления власти правителя. Этот мыслитель считал, что в расстроенных государствах люди, чтобы уклониться от тяжких трудов употребляют все свое добро на взятки для самовластных чиновников. Таких взяточников он относил к одной из пяти категорий людей, которые разрушают государство.

Кампании по борьбе с коррупцией для Китая не в новинку: первые упоминания о продажных и беспредельничающих чиновниках относятся к эпохе династии Шан. Точные даты ее правления неизвестны – по самой смелой оценке, ее представители пришли к власти еще в 1766 г. до нашей эры и продержались на престоле 650–700 лет. Согласно историческим источникам, в основном неблаго-

видными деяниями занимались военачальники и представители правящей верхушки.

Что касается более «приземленной» коррупции, то она начинает упоминаться в эпоху династии Чжоу (1046–256 г. до н. э.). В документах говорится о представителях аристократии, которые либо отбирали у крестьян выделенные им государством земли, либо загоняли их в долговую яму, ссужая деньги под непомерно высокие проценты. В результате крестьяне фактически оказывались в положении рабов и были вынуждены работать на захвативших их наделы аристократов.

Наиболее распространенной формой коррупции в имперском Китае были поборы чиновников низшего и среднего звена с местного населения и младших коллег. Несмотря на введение в начале нашей эры системы экзаменов для желающих стать чиновниками (целью ее было отобрать подданных с самыми высокими моральными устремлениями), взяточничество продолжало активно распространяться. Сильная разветвленность чиновничьего аппарата на местах и фактическая децентрализация управленческой системы привели к тому, что контролировать бюрократию становилось все сложнее [47].

К ухудшению ситуации привели благие намерения первого правителя минского Китая – императора Чжу Юаньчжана. Будучи выходцем из крестьян, он не понаслышке знал о лишениях, к которым вели высокие выплаты в казну, и первым делом смягчил налоговое бремя. Однако, как считают Ни и Фан, эффект от этого получился обратный: сокращение налоговой базы привело к снижению жалования чиновников, и в результате они были вынуждены искать новые источники доходов. Этим источником и стали те самые крестьяне, которых император надеялся освободить от непосильных расходов.

Ситуацию ухудшило и то, что с приходом династии Мин структура чиновничества на местах была существенно упрощена. С одной стороны, это вело к сокращению численности бюрократического аппарата. Однако, с другой стороны, в руках каждого отдельно взятого чиновника оказалось сконцентрировано гораздо больше власти, чем было до этого. В отличие от своих предшественников эпохи династии Сун, при Мин многие чиновники получили более широкие полномочия: теперь они были не просто ад-

министраторами, но еще сборщиками налогов и судьями в одном лице.

Не сумели исправить ситуацию и наказания, которым подвергали провинившихся чиновников, при том что порой эти наказания были весьма суровыми. Как говорится в материалах китайского бюро по предотвращению коррупции, если во времена династии Цинь (221–206 г. до н. э.) незаконно принявшим деньги чиновникам ставили на лицо клеймо и отправляли их на принудительные работы, то в минском Китае нарушителей могли подвергнуть медленной мучительной казни с перерезанием сухожилий и сдиранием кожи живьем.

Впрочем, суровость наказания вовсе не означала его неизбежности: по большей части санкции к нарушителям носили выборочный, показательный характер. За почти 60 лет правления цинского императора Цяньлуна (1736–1795 гг.), говорится в исследовании, от должности за коррупцию были отстранены всего 400 чиновников – и не все из них впоследствии понесли наказание.

Снизит коррупцию удалось только с приходом к власти в Китае Коммунистической партии во главе с Мао Цзэдуном. Как пишет в своей статье американский китаист Эндрю Уидмэна (Andrew Wedeman), для этого потребовались масштабные карательные кампании, проведенные в 1951–1953, 1963–1966 и 1970–1972 гг. Впрочем, утверждает исследователь, полностью искоренить злоупотребления со стороны чиновников репрессии не смогли: предметом торга между мелкими бюрократами и населением стали такие атрибуты планового общества, как продовольственные карточки, рабочие места и доступ детей в школы. При этом все большее значение приобретало личное знакомство между просителем и госслужащим, а место денег в качестве средства оплаты его услуг постепенно заняли дефицитные товары [32].

О возрождении коррупции исследователи говорят применительно к постреформенному периоду, когда Китай встал на путь развития рыночной экономики. Взрывной рост промышленности и строительства привел к появлению в руках бюрократии гигантских ресурсов (в основном земли и капитала), которые она могла почти неограниченно использовать в целях личного обогащения. Особенно активно, как указывает Уидмэн, чиновники задействовали такой механизм: по рыночным (а значит, более высоким) ценам они от-

пускали те ресурсы, которые были зарезервированы для плановых проектов, предусматривавших государственное дотирование заказчиков.

Таким образом, коррупция существовала уже в эпоху древних государств. Тогда же появились и первые законодательные акты, устанавливающие ответственность за коррупционные деяния. Взяточничество возникает в условиях государственного управления с помощью чиновников. Причем к последним можно отнести и служителей культа, так как в то время религиозные структуры были неотделимы от государства.

Следует признать, что в Древнем мире коррупция была распространенным явлением. За взятки принимались судебные решения, предоставлялись государственные должности и должности служителей культа. Коррупция использовалась как один из методов управления государственным аппаратом и как инструмент внешней политики. Существенным образом зависел от взяток и исход некоторых военных столкновений.

Коррупционные отношения развивались и в более поздние периоды всемирной истории. Католическая церковь считала коррупцию проявлением греховности (по апостолу Иоанну «грех есть беззаконие»). Тем не менее, по многочисленным свидетельствам современников, господствовавшая в средневековой Европе католическая церковь сама была средоточием коррупции (открытая торговля индульгенциями, покупка и продажа церковных санов).

Многие известные западные философы и государственные деятели уделяли исследованию проявлений коррупции немало внимания. Одним из тех, кто наиболее глубоко исследовал механизмы функционирования государства, в том числе и коррупционные отношения, по праву считается Н. Макиавелли. Многие его оценки сохранили свою актуальность и в наши дни. Достаточно вспомнить его образное сравнение коррупции с чахоткой, которую вначале трудно распознать, но легко лечить, а если болезнь запущена, то ее легко распознать, но излечить очень трудно.

Начало Нового времени, появление в Европе централизованных государств привело к трансформации коррупционных проявлений и восприятия обществом коррупции как социально-правового явления (коррупция стала восприниматься как серьезная общественная проблема, признак «больного» общества).

Смена исторических формаций, индустриализация привела не только к экономическому росту, но и к увеличению спектра общественного распределения и повышению значения властных решений. Политическая власть все в большей степени становилась «товаром» на рынке. Победившая буржуазия активно участвовала в коррумпировании высших должностных лиц, а зачастую и «покупала» государственные должности. В Англии XVIII в. впервые стали говорить о случаях «парламентской» коррупции.

В XX в. коррупционные явления получают свое дальнейшее развитие. Разделение мира на два лагеря с различным социально-экономическим и политическим устройством не устранило проблемы коррупции, а наоборот, продемонстрировало универсальность коррупции и ее высокий потенциал адаптации к меняющимся внешним и внутренним условиям.

Развитие капитализма, рост благосостояния в Западной Европе и США, постепенный переход к постиндустриальному обществу высветили противоречия в самой сути капиталистического строя. В том числе это выразилось в масштабной коррупции правящих кругов Запада.

Первые серьезные научные исследования коррупции в мире появились только в 70–80 г.г. XX в. В этих исследованиях наметился подход к коррупции как к универсальному социальному явлению, имеющему международное значение.

Исследователи проблем коррупции за рубежом утверждают, что коррупция свойственна всем странам, независимо от политического устройства и уровня экономического развития. Ни одна страна не может считать себя абсолютно застрахованной от коррупционных проявлений (различия только в масштабах). Коррупция считается серьезной проблемой национальной безопасности любого государства.

1.1.2 Исторические аспекты коррупции в России

В Киевской Руси первоначально появились три формы коррупции: почесть, оплата услуг, посул. Подношения в виде почести выражали уважение к тому, кто ее удостоивался. Уважительное значение «почести» проявляется в русском обычае одаривать уважаемого человека, высокое начальство, хлебом-солью. «Почесть» все больше приобретала значение разрешенной взятки.

Наряду с этими формами в средневековой Руси была распространена и практика, которая получила название «кормление». Суть кормления заключалась в том, что крупный чиновник от власти, назначаемый наместником и весь подчиненный ему аппарат управления казенного жалованья не получали, а жили за счет добровольных подношений от населения.

Другая форма коррупции в виде подношений чиновникам связана с расходами на само ведение и оформление дел. Эти доходы, полученные чиновником, учитывались при определении им жалования. Если в приказе было много дел, с которых можно было «кормиться», то чиновникам платили меньше жалования.

Третья форма коррупции – «посул». Это плата за благоприятное решение дел, в результате совершения деяний чиновника. Чаще всего «посул» выражалась в переплате за услуги, за ведение и оформление дел, и поэтому граница между этими двумя формами коррупции была едва различимой.

На протяжении всей истории в Российской империи велась борьба с различными формами коррупции. В отдельные периоды, наказание было чрезвычайно жестоким, вплоть до смертной казни как это было при Петре I.

Лихоимство (взяточничество) в России приобрело значительный размах, что побудило Петра I издать Указ от 25 августа 1713 г., в котором получение взятки в любой форме стало считаться преступлением. Коррупционерам была определена мера наказания - смертная казнь. Но эта мера не устрасила казнокрадов. Петр I вынужден был ввести запреты на обмен дарами между чиновниками и просителями, объявив давнюю традицию отклонением от нормы. В 1715 г. царь ввел регулярный оклад денежного содержания для государственных служащих. Количество чиновников возросло, но жалование выплачивалось все еще не регулярно. Взятки особенно для чиновников низшего ранга вновь стали основным источником дохода. Теперь они стали брать их осторожно и перешли от натуральных продуктов на деньги [33].

Екатерина Великая пыталась искоренить коррупцию и найти средство для борьбы с ней. Она предлагала на властные должности поставить достойных «в знании и честных людей» и назначить им безбедное «жалованье», а если кто поддастся «лихоимству, взяткам

и подаркам», то такой «нечестивый и неблагодарный» должен быть «истреблен».

Екатерина II пришла к выводу, что кардинально изменить что-либо в борьбе с коррупцией у нее не получается, и вынуждена была смириться с практикой казнокрадства. Императрица полагала, что тот, «кто долго сидит на своем месте уже наворовал и набрал взятки, а всякий вновь назначенный начнет все сначала». Такое понимание проблемы борьбы с коррупцией было обусловлено двойственностью политики Екатерины в вопросах преодоления этого порока. Чтобы искоренять зло, нужно и самому придерживаться определенных принципов, в противном случае действует восточная мудрость: «Кто живет в хрустальном доме, тот не должен бросаться камнями».

В период правления Александра I были изданы в 1809 и 1811 гг. законодательные акты, подтверждающие установки Петра I и Екатерины II в отношении противодействия коррупции. Рост должностных преступлений и злоупотребление властью в Российской империи требовал от власти реформировать законодательство. Взятничество и лихоимство, казнокрадство прочно обосновалось в центре, в губерниях, в уездах и в судебной системе. Высшие чиновники государственной власти и управления пытались выявить причины коррупции и найти способы устранения, искоренения должностных преступлений [8].

Царь Николай I в 1826 г. поручил особому комитету при Общем собрании Санкт-Петербургских департаментов Сената решение этой задачи. В том же году было создано Третье отделение Собственной Его Императорского Величества Канцелярии для борьбы со злоупотреблениями должностных лиц и надзора за их деятельностью. В 1827 г. императору была направлена «Записка Высочайше учрежденного Комитета для соображения законов о лихоимстве и положения предварительного заключения о мерах к истреблению сего преступления».

В этом документе раскрывались причины разрастания коррупционных отношений в органах государственной власти и аппаратах управления. Была дана классификация форм коррумпированного поведения и предлагались различные меры противодействия коррупции. Среди мер борьбы с коррупционной продажностью чиновничества предлагалось издать полный свод законов по каждой от-

расли государственного управления, которые должны были «служить единообразным руководством в производстве и решении дел без изъятия (изменения)». Предлагалось отменить законы, которые «способствуют к умышленным проволочкам, притеснениям и к вынуждению взяток». Предусматривалось установить в государственном управлении для чиновников таких должностных окладов и жалования, которые были бы соразмерны с потребностями существования в том звании, в каком кто проходит службу, и тем самым остановить служащих от склонности «к самовольному удовлетворению своих потребностей лихоимством». Предлагалось установить справедливую меру «в наказаниях». Так за причиненный вред степень наказания должна превосходить выгоду, приобретаемую от преступления, а за повторенное преступление наказание должно превосходить выгоду не только от преступления, но и всю выгоду, которая могла быть приобретена через все повторенные преступления, «в коем порок обратился в привычку». Установить контроль и надзор строжайший не на одной бумаге, а на деле «за точным исполнением Высочайших Указов, ограждающих судебную власть от влияния» главных начальствующих в разных частях государственного управления. Ввести гласность «в производстве суда, и в отправлении канцелярской службы», исключив дела, которые «по особенной важности Высшим Правительством из сего изъеяемы будут».

Важным фактором борьбы с коррупцией на государственной службе при Александре II стали регулярные публикации о декларировании имущественного положения чиновников различных ведомств Российской империи. В этих книгах для широкой публики приводились сведения о службе чиновника, о его поощрениях, наградах, о взысканиях, а так же о размере получаемого жалования и наличии имущества. При этом имущество указывалось не только личное (частное), но и записанное за женой, как наследственное, так и приобретенное. Имея такие данные, можно было сравнить декларируемые доходы и имущество чиновника с реальным положением дел и его расходами.

В двух последующих редакциях «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1866 и 1885 гг. раскрывался механизм возможности получения взятки должностным лицом и через дру-

гих, третьих лиц. К их числу относились жена, дети, родственники, знакомые.

За совершение таких коррупционных сделок обе стороны подвергались взысканию, равному цене заключенной сделки, а чиновник к тому же лишался служебного кресла.

Борьба с коррупцией в России продолжалась и во время правления Александра III в конце XIX в. В 1881 г. 22 апреля был учрежден Комитет для выработки проекта уголовного Уложения. Одним из дискуссионных стал вопрос об ответственности за взяточничество (лихоимство). В проекте 1893 г. предусматривалась ответственность за принятие взятки, данной с целью побуждения к совершению преступного деяния посредством злоупотребления служебными полномочиями и ответственности за взятку, если она была уже принята за действие в интересах лиходателя. За преступные деяния предусматривалось наказание в виде отстранения от должности и заключении в тюрьму на срок не менее 6 месяцев. Уголовное уложение вступило в силу в 1903 г. уже при царе Николае II. Оно было более проработано, чем действующее до этого «Уложение о наказаниях».

Рост взяточничества в начале XX в. в России был связан как с ростом чиновничества, так и с ростом военных заказов и поставок, сделками с недвижимостью и земельными участками, разработкой полезных ископаемых и другими видами бизнеса. В самом начале Русско-Японской войны произошел всплеск коррупции. Царское правительство быстро отреагировало на коррупционную угрозу и ужесточило ответственность за получение взяток, усилило наказуемость за взяткодательство. Предпринимались попытки к пресечению мздоимства и лихоимства. Манифест от 11 августа 1904 г. о помиловании не распространился на лиц, совершивших коррупционные действия и осужденных судом, или находившимся под следствием. Не могли быть уменьшены и сроки тюремного заключения осужденным.

1.1.3 Российская Советская Республика

Смена государственного строя в октябре 1917 г. и формы правления не искоренила коррупцию как явление. В мае 1918 г. Совет народных комиссаров принял декрет «О взяточничестве», который стал первым правовым актом Советской России, предусматриваю-

щий уголовную ответственность за взяточничество с лишением свободы на срок до пяти лет. Покушение на взятку или дача взятки приравнивалась к совершенному преступлению [27].

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

Тем не менее, несмотря на суровость правовых мер воздействия к взяточникам, искоренить коррупцию не удалось, так и не были устранены основные причины взяточничества, многие из которых были изложены еще в упомянутой выше записке российскому императору Николаю I. И даже во времена тоталитарного правления И. Сталина вирус коррупции не был истреблен, хотя следует признать, что модель сталинского социализма внешне казалась наименее коррумпированной. Однако не следует забывать то, что тоталитаризм основан на политическом и экономическом терроре. В период правления Н. Хрущева, Л. Брежнева, Ю. Андропова, К. Черненко, М. Горбачева были известны громкие дела: «Елисеевское дело», «Хлопковое дело», «Рыбное дело сети магазинов «Океан» и ряд др.

В Советском государстве отношение к коррупции было также двойственным. С одной стороны, злоупотребление служебным положением рассматривалось как одно из наиболее тяжких преступлений, за которое предусматривались суровые меры вплоть до расстрела. С другой – при отсутствии независимой судебной власти чиновничество, партийная номенклатура представляло класс, не-

подконтрольный обществу, и не боялась наказаний. Если эти явления проявлялись, то они преподносились как некие издержки функционирования органов власти, либо как отдельные факты, не вытекавшие с неизбежностью из существовавшей системы. Это расширило при либерализации экономических и политических отношений почву для дальнейшего внедрения коррупции в общественные отношения в стране.

В конце 80-х гг. XX в., во время правления первого и последнего президента СССР, Генерального секретаря ЦК КПСС М. Горбачева бурный рост коррупции проявлялся на фоне ослабления государственного механизма и потери управляемости страной. Из государственного сектора экономики вымывались безналичные денежные средства, которые перетекали в кооперативы, но уже в виде наличных денег. Нарастал спад производства при всеобщем дефиците товаров народного потребления и рекордным снижением экспортных цен на нефть и газ. Коррупция разъедала, разрушала общественное сознание, государственную идеологию, способствовала экономической стагнации и стала одной из причин распада СССР [15].

Во время правления первого президента Российской Федерации Б. Ельцина стремительный переход к моделям либеральной рыночной экономики и буржуазной демократии западной цивилизации не был подкреплён необходимой правовой базой и правовой культурой, соответствующей традицией, иммунитетом противодействию коррупции.

Ломка старого государственного аппарата и трудности создания нового либерально-демократического аппарата подтолкнули неустойчивые национальные политические элиты к осознанию, по их мнению, необходимости создания самостоятельных государств.

Централизованное государство СССР сменилось федеративным устройством союза независимых государств (СНГ) при наличии множества коррумпированных кланов, неустойчивых национальных обогащающихся политических элит и формированием с ее помощью узкого, тонкого олигархического слоя собственников. На рубеже 90-х гг., пробравшись к власти, они «организовали беспрецедентное перераспределение и разграбление общегосударственной собственности» и создали благоприятные условия для пышного расцвета коррупции, дальнейшего ее внедрения в общественные

отношения и обыденное сознание, что стало угрожать существованию теперь уже самого Российского государства [40].

1.2 Формы, виды и механизмы коррупции

Содержание любого явления выражается в формах его существования. Форма определяет как внешние, видимые границы объекта, так и способ его существования. Взаимосвязь достаточно проста: не имея четких границ, любой объект, независимо от того, материален он или является плодом общественного сознания, существовать не может. Поэтому форма есть у всего, есть она и у коррупции.

Понятие коррупции, обозначенное в статье 1 Федерального закона от 23.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», уже содержит указания на формы государственной коррупции, но только уголовно-наказуемые. В их числе: получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289 УК РФ).

В наше время наиболее характерными и распространенными формами проявления коррупции в общественных сферах жизни являются:

- взяточничество (негативное социально-правовое явление в обществе, заключающееся в получении либо даче взятки лицу, состоящему на службе в органах государственной власти или местного самоуправления);

- фаворитизм (страстное покровительство любимцам (фаворитам) и назначение их на высокие должности, несмотря на то, что они не обладают ни способностями, ни знаниями, необходимыми для их службы);

- nepотизм/кумовство (замещение должностей родственниками в нарушение общего и справедливого порядка);

- протекционизм (создание внутри функционирующей системы органов государственной власти и местного самоуправления сплоченных групп чиновников («своей команды») для удовлетворения корпоративных целей);

- незаконный лоббизм (оказание незаконного давления на парламентария со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель

которого – добиться принятия или отклонения определенного законопроекта);

- незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов;

- мздоимство (получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законного действия (бездействие) по службе) и лихоимство (получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе незаконного действия (бездействие));

- незаконная приватизация;

- незаконная поддержка и финансирование политических структур;

- предоставление льготных заказов;

и иные формы [9, 14, 17, 18, 19, 34].

Виды коррупции

Предлагаемые сегодня варианты подходов к борьбе с коррупцией существенно отличаются друг от друга по содержанию мер и способов такой борьбы – в зависимости от конкретного вида коррупции, сфер ее проявления и иных критериев классификации коррупции.

Поскольку формы проявления коррупции, очень многообразны, то выделяют их по различным критериям. Например, в зависимости от уровня распространения коррупционных отношений, их степени централизации и регулярности и т. д.

Классификация видов коррупции по критериям проявления приведена в таблице 1.

Таблица 1 – Классификация видов коррупции

Критерий	Вид коррупции
1	2
Лицо, злоупотребляющее служебным положением	Бытовая коррупция Коррупция в органах власти Коммерческая
Лицо, дающее взятку	Физическое лицо Юридическое лицо
Механизм коррупционного правонарушения	Вымогательство Подкуп Вознаграждение

Продолжение таблицы 1

Выгода, получаемая взяточдателем	Денежные взятки Имущественные выгоды Обмен услугами(кумовство или nepoтизм)
Степень общественной опасности	Гражданско-правовые коррупционные проступки Дисциплинарные коррупционные проступки Административные коррупционные правонарушения Коррупционные преступления
Цели взяточдателя	Ускоряющая взятка Тормозящая взятка Взятка «за лояльное отношение»
Степень централизации коррупционных отношений	Децентрализованная коррупция Централизованная коррупция «снизу вверх» Централизованная коррупция «сверху вниз»
Уровень распространения коррупционных отношений	Низовая коррупция Верхушечная коррупция Международная коррупция
Степень регулярности коррупционных связей	Эпизодическая коррупция Систематическая коррупция

Бытовая коррупция. Чиновники и сотрудники различных государственных, а также муниципальных предприятий и организаций, завышая требования к рассматриваемым документам, усложняя процедуры их получения и выдавая необоснованные отказы при рассмотрении обращений и т. д., просто вынуждают граждан давать им взятки за совершение действий, прямо предусмотренных должностными обязанностями данных лиц.

В то же время распространению бытовой коррупции способствует и укоренившееся в массовом сознании мнение, что без «стимулирования» того или иного служащего практически невозможно решить ни одной житейской проблемы.

Таким образом, несмотря на то, что такой вид коррупции серьезно деморализует простых граждан и разлагает чиновников, данное явление, по сути, общепринято, носит повседневный характер и даже не осуждается обществом [46].

Коррупция в органах власти. Наибольшую опасность для общества несет коррупция в аппаратах государственной власти и местного самоуправления. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую прямо диктуется частными интересами лиц, находящихся непосредственно во власти или способных напрямую влиять на принятие решений.

Кадровая коррупция в органах власти основывается на взаимосвязи двух субъектов: лица, обладающего правом назначения на должность либо возможностью оказать влияние на результаты выборов, и лица, заинтересованного в получении этой должности. Среди основных отрицательных последствий кадровой коррупции – некомпетентность чиновников, неэффективность работы, снижение авторитета государственной и местной власти.

Исключительную опасность для общества представляют коррупционные процессы в судебных, правоохранительных и контролирующих органах, представители которых сами должны противостоять преступности и коррупции.

Основными сферами проявления коррупции в законодательных органах являются выборы в законодательные и представительные органы власти всех уровней, деятельность политических партий, а также политический лоббизм, навязывающий органам государственной власти и местного самоуправления те или иные решения или внедряющий в их руководящие органы представителей определенных групп влияния.

В силу того, что подобная деятельность ведет к формированию властных структур, под управлением которых оказывается значительная часть российского общества и целые регионы, коррупция здесь наиболее опасна, ибо ее последствия весьма трудно преодолимы, и способствуют развитию и многих других форм коррупции.

В результате этого коррупционная составляющая политического процесса стала выражаться в лоббировании одних законопроектов и торможении других в интересах конкретных финансово-промышленных групп, которые финансируют партии и экономически стимулируют деятельность депутатов, способных оказать влияние на решения законодательных органов. А поскольку криминальные сообщества обладают немалым ресурсом влияния в сфере экономики, то отдельные политики и партийные функцио-

неры, по сути, начинают выражать не только экономические, но и криминальные групповые интересы.

Коммерческая коррупция. Коррупция в частном секторе экономики тесно связана с недобросовестным корпоративным управлением. Общим признаком коррупции в корпорациях является стремление собственников и менеджеров компаний максимизировать личную прибыль недобросовестными способами, за счет других инвесторов, предпринимателей общества в целом.

К механизмам коррупции, как правило, относят:

- двустороннюю сделку, при которой лицо, находящееся на государственной или иной службе, нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ним возможностях, физическим и юридическим лицам, группам (в том числе организованным преступным формированиям), а «покупатель» получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, социального контроля и т. п.;

- вымогательство служащим взятки, дополнительного вознаграждения;

- инициативный, активный подкуп служащих, нередко с одновременным сильным психическим воздействием на них. Последнее характерно для организованной преступности [48].

Коррупция – привычное и общественно-приемлемое культурное и экономическое явление, связанное с историей, традициями, обусловливавшими функционирование государства. В связи с этим выделяют следующие типы коррупционных моделей.

Азиатская модель

Эту разновидность коррупции, в отличие от предыдущего случая, можно назвать социальной. Это означает, что коррупционные отношения теснейшим образом переплетены с другими социальными отношениями: семейными, земляческими, этническими, корпоративными и т. п. Здесь работают укорененные традиции.

Долгое время Россия в той или иной степени соответствовала этой модели. Начало модернизации способствовало вытеснению ее западной моделью. Однако рост коррупции и культурно-исторические традиции привели к возврату азиатской модели. Тем

не менее, две перечисленные ниже возможности для нас так же не закрыты.

Африканская модель

Власть продается «на корню» группе основных экономических кланов, договорившихся между собой (или сливается с ними), и политическими средствами обеспечивает надежность их существования. Переход к этой модели возможен при следующих условиях:

- политическая власть в стране остается неконсолидированной;
- финансово-бюрократические группы под давлением инстинкта самосохранения прекращают противостояние и договариваются;
- формируется олигархический консенсус между консолидированными финансово-бюрократическими группами и частью политической элиты.

Для страны это означает использование демократических процедур в качестве камуфляжа; экономика примитивизируется, удовлетворяя только самые основные потребности населения во избежание социальных потрясений и обеспечивая интересы узкой олигархической группы.

Латиноамериканская модель

Попустительство коррупции дает возможность теневым и криминализированным секторам экономики достигнуть могущества, соизмеримого с государственным. Спихнувшаяся власть оказывается на десятилетия втянутой в жесткое прямое противостояние с мафией, ставшей государством в государстве. Экономическое благополучие становится задачей не только недостижимой, но даже второстепенной на фоне других проблем. Постоянная политическая нестабильность увеличивает шансы установления диктатуры на волне борьбы с коррупцией, а вслед за этим возрастает вероятность перехода к африканской модели [51, 52].

Следует подчеркнуть, что, как обычно, приведенные выше классификации описывают «идеальные типы», которые в реальной жизни могут реализовываться в виде различных смесей.

1.3 Детерминанты коррупционных деяний

Коррупционная преступность во многом предопределяется общими для всей страны криминогенными социально-экономическими, политическими, социально-психологическими и другими факторами. К их числу относятся общие негативные по-

следствия реформирования страны (кризис и нестабильность развития экономики, существование ее «теневой» составляющей, криминального бизнеса, неразвитость форм правового регулирования рыночных отношений, падение нравственности, снижение уровня правосознания населения и т. п.) [23].

Среди факторов, влияющих на уровень развития и существования коррупции, следует выделить следующие группы (таблица 2):

Таблица 2 – Факторы, влияющие на уровень коррупции

Группа факторов	Факторы
Экономические	Несовершенство экономических институтов и экономической политики; неразвитость конкуренции, контроль государства над ресурсной базой, экономическая нестабильность
Политические	Несовершенство системы принятия политических решений, низкий уровень развития гражданского общества, исторически сложившаяся традиция борьбы за власть с целью получения определенных бонусов и преимуществ
Правовые	Слабость закона, неадекватные меры наказания за коррупционные сделки, возможность влияния на судебные решения, наличие норм, позволяющих субъективную трактовку нормативных актов
Социальные	Клановые структуры, традиции nepотизма, блат, низкий уровень грамотности и образования
Информационные	Непрозрачность государственного механизма, отсутствие реальной свободы слова и печати, отсутствие исследований проблемы коррупции
Организационные и кадровые	Слабость системы контроля над распределением государственными ресурсами, трудности управления большой территорией, несовершенство в подборке кадров
Культурно-исторические	Сложившаяся система норм бюрократического поведения; массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции

Иными словами, коррупция, как зеркало, «отражает» в себе все без исключения макро- и микро- процессы, происходящие в обществе [24].

1.4 Основные последствия коррупции

Феномен коррупции заключается в разнообразии ее последствий. Кроме прямого влияния на экономическую сферу, коррупция влияет на социальные и политические процессы. В таблице 3 представлены основные негативные последствия коррупции [29, 31, 36, 38, 42, 50]:

Таблица 3 – Негативные последствия коррупции

Политические	Экономические	Социальные
Нарушение демократических принципов	Снижение интеллектуального и профессионального потенциала страны	Потеря морально-нравственных норм
Смещение целей политики от общенационального развития к обеспечению властвования олигархических группировок	Искажение макроэкономической политики государства	Подмена социальных приоритетов частными
Нарушение государственных функций и принципов государственности	Недополучение (уменьшение) поступления доходов в бюджет.	Рост социальной напряженности
Невозможность осуществления принципа верховенства закона	Неконкурентоспособность частного сектора	Безнаказанность правонарушений
Снижение эффективности и независимости судебной системы	Рост затрат бизнеса. Высокие финансовые и коммерческие риски	Дискредитация права в глазах общественности
Подрыв доверия к власти	Усиление теневой экономики	Рост организованной преступности
Падение престижа страны	Отсутствие условий для долгосрочного иностранного инвестирования	Социальное неравенство, снижение жизненного уровня

Позитивная функция коррупции

Участниками дискуссий о коррупции выдвигалось мнение, что коррупция имеет не только негативные, но и позитивные последствия. Одним из первых на это указал в начале XX в. знаменитый немецкий социолог Макс Вебер. Отказавшись от ранее распространенной традиции морализаторства, он показал место коррупции в процессе формирования рациональной бюрократии как исторически преходящей формы управления. Тем самым была заложена основа функционального подхода, рассматривающего коррупцию как механизм снятия напряжения между нарождающимися и устаревшими нормами.

Благодаря такому подходу коррупция предстала не как вариант отклоняющегося поведения, а как расхождение ранее сформированных норм и вызванных новыми условиями моделей поведения.

У коррупции находят и другие «добродетели»:

- опосредование диалога живых людей и безликого государства;
- придание диалогу должностных позиций формы персонифицированных отношений;
- стимулирование предпринимательства за счет снятия ряда бюрократических запретов;
- ускорение работы административной машины;
- снижение неопределенности цены ресурсов, распределяемых государством, ввиду предсказуемости взятки;
- выявление реального соотношения спроса и предложения на государственные товары и услуги для последующей корректировки цен.

Впрочем, воздействие коррупции на экономический рост зависит от ее масштабности. Малый размер коррупции, видимо, допустим и даже благотворен, но ее распространенность выше определенного предела блокирует экономическое развитие.

Согласно логике функционалистов, коррупция отмирает сама собой по мере ослабления противостояния двух нормативных систем, когда новые правила вытесняют старые и одна элита сменяет другую. Но этот вывод не подтверждается фактами развития России в 1990–2000-е гг.

Во многих развивающихся странах коррупция не уменьшилась после завершения модернизационного рывка. В постсоветской России с окончанием периода бурных социально-политических и экономических перемен также не произошло исчезновения или кардинального уменьшения коррупции.

Появились сомнения в правомочности идеи об отмирании коррупции по мере исчерпания ее функциональности, понимаемой как способность примирять конкурирующие нормативные системы в переходные периоды.

Тем не менее стоит отметить, что негативные последствия коррупции гораздо серьезнее и масштабнее положительных: по мнению Д. Хьюстона, в государствах с наиболее стабильной ситуацией негативные последствия коррупции превышают позитивные в 50–100 раз.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте исторический аспект феномена коррупции в России и за рубежом.
2. Каковы формы проявления коррупции?
3. Какие вы знаете виды коррупции и критерии, по которым они классифицируются?
4. Приведите примеры моделей коррупции и их механизмы реализации.
5. Каковы причины коррупции как явления глобального масштаба и на местном уровне?
6. Охарактеризуйте влияние коррупции на развитие общества.

ГЛАВА 2. Антикоррупционная стратегия организации

2.1 Правовая основа противодействия коррупции

Противодействие коррупции в России – это постоянная функция государства, стремящегося обеспечить адекватные социальным потребностям экономическое развитие, эффективную защиту прав граждан и законных интересов организаций.

В современных условиях в рамках отечественной правовой системы не было сформировано единой отрасли законодательства по противодействию коррупции. Нормы права, направленные на борьбу с коррупцией, находятся в различных отраслях права и располагаются в нормативных правовых актах различного уровня.

Федеральный закон «О противодействии коррупции» предлагает несколько уровней источников права, содержащих нормы по противодействию коррупции: Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, международные договоры Российской Федерации, Федеральный закон «О противодействии коррупции» и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, акты иных федеральных органов государственной власти, акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты. Роль этих источников права в правовом регулировании отношений по борьбе с коррупцией не равнозначна. Это связано с тем, что иерархия нормативных правовых актов российского законодательства зависит не только от субъекта их принятия, но и от того, какие методы правового регулирования предусмотрены в том или ином правовом акте.

Если мы проанализируем нормы права, регламентирующие борьбу с коррупцией, то увидим, что эти нормы с точки зрения закрепленных в них методов правового регулирования можно разделить на несколько групп. Это нормы, в которых:

– раскрываются общие признаки и социальная сущность коррупции;

- закрепляется коррупционное поведение в качестве правонарушения, содержащего собственный состав правонарушения и санкцию;

- регламентируется порядок выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений;

- регламентируется выявление и последующее устранение причин коррупции.

Каждой группе выделенных норм соответствуют определенные методы правового регулирования, способ воздействия на общественные отношения и, следовательно, должен соответствовать установленный для этого метода источник права. Так, закрепление моделей коррупционного поведения в качестве преступления возможно только с использованием методов уголовного права, а сфера уголовного законодательства находится в ведении Российской Федерации, и формой этого законодательства может быть только федеральный закон (Уголовный кодекс РФ). Мы видим, что выбор субъекта правотворчества и, следовательно, вида нормативного правового акта для борьбы с коррупцией ограничен теми методами правового регулирования, которые мы хотим закрепить в данном акте.

Поэтому понятие «правовая основа противодействия коррупции» не является исчерпывающим и четко определенным юридическим явлением, а выступает «собирательной» категорией, содержание которой в значительной мере зависит от авторской позиции. Правовую основу противодействия коррупции составляет набор источников права, различающийся в зависимости от тех методов правового воздействия, которые в них содержатся.

Неоспоримым является тот факт, что значение коррупции как антисоциального явления устанавливается нормами конституционного и международного права.

Значительную роль здесь играет Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. Данный международный акт констатирует, что коррупция угрожает верховенству закона, демократии и правам человека, подрывает принципы надлежащего государственного управления, равенства и социальной справедливости, препятствует конкуренции, затрудняет экономи-

ческое развитие и угрожает стабильности демократических институтов и моральным устоям общества.

Вышеуказанная Конвенция определяет объект воздействия коррупционного поведения. Конституция Российской Федерации придает перечисленным благам и сферам общественных отношений статус основ конституционного строя и содержания прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, всем видам коррупционного поведения присваивается качество правонарушений с высокой степенью общественной опасности, что и должно найти отражение в различных отраслях законодательства, в первую очередь в уголовном законодательстве.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию предлагает государствам-участникам перечень типов противоправного поведения, которые представляется признать в национальном законодательстве в качестве уголовно наказуемых деяний коррупционного характера. К ним предлагается отнести:

- активный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- пассивный подкуп национальных публичных должностных лиц;
- подкуп членов национальных публичных собраний;
- подкуп иностранных публичных должностных лиц;
- подкуп членов иностранных публичных собраний;
- активный подкуп в частном секторе;
- пассивный подкуп в частном секторе;
- подкуп должностных лиц международных организаций;
- подкуп членов международных парламентских собраний;
- подкуп судей и должностных лиц международных судов;
- злоупотребление влиянием в корыстных целях;
- отмыwanie доходов от преступлений, связанных с коррупцией;
- правонарушения в сфере бухгалтерского учета.

Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г. конкретизирует и уточняет данный перечень уголовно наказуемых деяний.

Правовую основу противодействия коррупции составляют также нормативные правовые акты национального законодательства, устанавливающие то или иное поведение в качестве противо-

правного. В первую очередь речь идет об уголовном законодательстве, тем более что в указанных выше международных Конвенциях речь идет об уголовно-правовых методах борьбы с коррупцией в связи с особым характером общественной опасности данного социального явления. Именно этот вид антикоррупционного законодательства выступает в качестве краеугольного камня всей борьбы с коррупцией.

Анализ действующего Уголовного кодекса РФ показывает, что перечисленные в определении понятия «коррупция» составы уже получили отражение в уголовном законодательстве. Это ст. 201 «Злоупотребление полномочиями»; ст. 204 «Коммерческий подкуп»; ст. 285 «Злоупотребление должностными полномочиями»; ст. 290 «Получение взятки»; ст. 291 «Дача взятки».

Эти составы содержатся в главах УК РФ, объединяющих преступления против интересов службы: гл. 23 «Преступления против интересов службы в коммерческих и иных организациях»; гл. 30 «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

Особенностью отечественного законодательства в сфере борьбы с коррупцией является то, что коррупционное поведение закрепляется в качестве не только уголовных правонарушений (преступлений), но и административных, хотя международные акты относят коррупцию к уголовно наказуемым деяниям как правонарушения с высокой степенью общественной опасности.

Использование административно-правовых методов выступает логическим дополнением уголовно-правовой политики в области противодействия коррупции.

В отличие от уголовного законодательства административное законодательство находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. Однако представляется, что установление мер административной ответственности за коррупционные правонарушения является прерогативой только Российской Федерации. Такая позиция обусловлена предметами ведения Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях, к которым относится установление административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе за нарушение правил и норм, предусмотренных

федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации. Определение коррупционности того или иного типа поведения выступает явной прерогативой Российской Федерации.

Правовую основу противодействия коррупции составляют и нормы, определяющие порядок выявления, пресечения, раскрытия, расследования коррупционных правонарушений.

Что касается административных правонарушений коррупционной направленности, то порядок производства по делам об административных правонарушениях указан Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве предмета ведения Российской Федерации.

В структуре правовой основы противодействия коррупции важную роль играют нормативные акты, содержащие меры по предупреждению коррупции, по выявлению и устранению ее причин.

Указанная цель реализуется посредством административно-правового регулирования, так как профилактическая антикоррупционная деятельность государства выражается в основном в совершенствовании запретов, ограничений, обязанностей в сфере государственной и муниципальной службы. В силу изложенного правовую основу противодействия коррупции составляют законодательные акты о различных видах службы, нормативные акты, определяющие статус лиц, замещающих государственные должности. Этими актами могут быть как федеральные законы, законы субъектов Федерации, так и подзаконные нормативные акты.

Следует отметить, что в последние годы в ряде субъектов Российской Федерации были приняты Законы о противодействии коррупции.

2.2 Основные принципы противодействия и профилактики коррупции в организации

При создании системы мер противодействия коррупции в организации рекомендуется основываться на следующих ключевых принципах (рисунок 1):

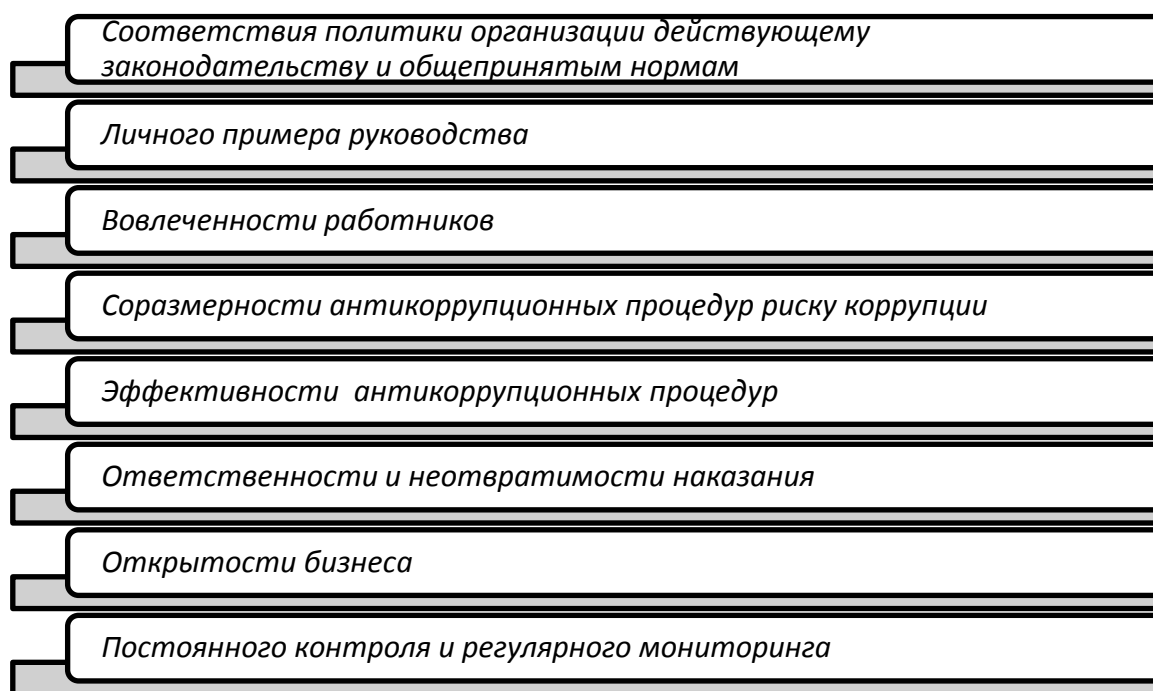


Рисунок 1 – Принципы противодействия и профилактики коррупции в организации

1. Принцип соответствия политики организации действующему законодательству и общепринятым нормам.

Соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий Конституции Российской Федерации, заключенным Российской Федерацией международным договорам, законодательству Российской Федерации и иным нормативным правовым актам, применимым к организации.

2. Принцип личного примера руководства.

Ключевая роль руководства организации в формировании культуры нетерпимости к коррупции и в создании внутриорганизационной системы предупреждения и противодействия коррупции.

3. Принцип вовлеченности работников.

Информированность работников организации о положениях антикоррупционного законодательства и их активное участие в формировании и реализации антикоррупционных стандартов и процедур.

4. Принцип соразмерности антикоррупционных процедур риску коррупции [35].

Разработка и выполнение комплекса мероприятий, позволяющих снизить вероятность вовлечения организации, ее руководителей и сотрудников в коррупционную деятельность, осуществляется с учетом существующих в деятельности данной организации коррупционных рисков.

5. Принцип эффективности антикоррупционных процедур.

Применение в организации таких антикоррупционных мероприятий, которые имеют низкую стоимость, обеспечивают простоту реализации и приносят значимый результат.

6. Принцип ответственности и неотвратимости наказания.

Неотвратимость наказания для работников организации вне зависимости от занимаемой должности, стажа работы и иных условий в случае совершения ими коррупционных правонарушений в связи с исполнением трудовых обязанностей, а также персональная ответственность руководства организации за реализацию внутри-организационной антикоррупционной политики.

7. Принцип открытости бизнеса.

Информирование контрагентов, партнеров и общественности о принятых в организации антикоррупционных стандартах ведения бизнеса.

8. Принцип постоянного контроля и регулярного мониторинга.

Регулярное осуществление мониторинга эффективности внедренных антикоррупционных стандартов и процедур, а также контроля за их исполнением.

2.3 Система субъектов противодействия коррупции

Систему субъектов противодействия коррупции составляют следующие социальные группы, связанные друг с другом едиными целями, а также информационными, координационными и правовыми связями (рисунок 2) [38]:

1. Президент РФ, который определяет основные направления государственной политики в области противодействия коррупции, устанавливает компетенцию федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, в области противодействия коррупции.

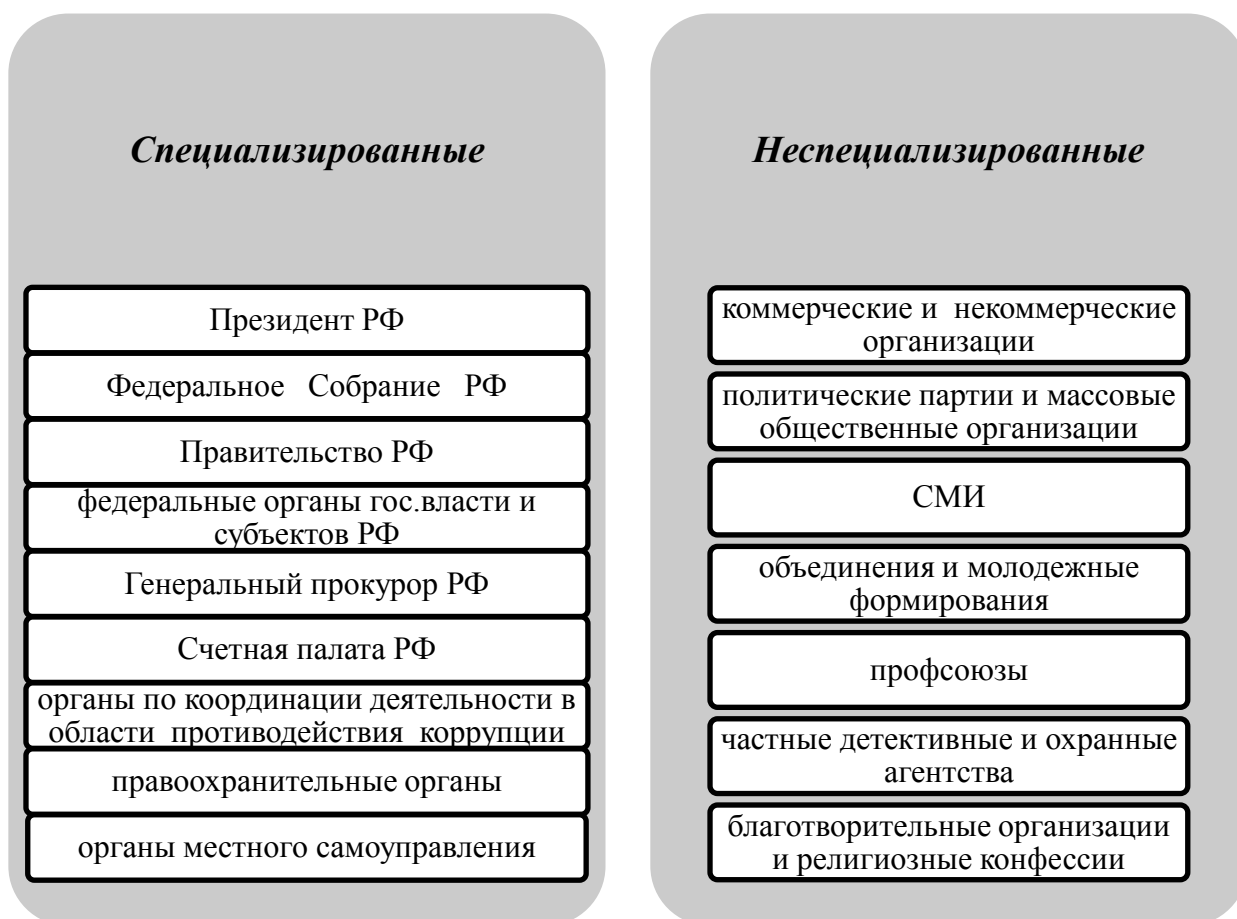


Рисунок 2– Система субъектов противодействия коррупции

2. Федеральное Собрание РФ, которое обеспечивает разработку и принятие федеральных законов по вопросам противодействия коррупции, а также контролирует деятельность органов исполнительной власти в пределах своих полномочий.

3. Правительство РФ, которое распределяет функции между федеральными органами исполнительной власти, руководство деятельностью которых оно осуществляет, по противодействию коррупции.

4. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, которые осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

5. Генеральный прокурор РФ и подчиненные ему прокуроры, которые в пределах своих полномочий координируют деятельность органов внутренних дел, органов ФСБ, таможенных органов и других правоохранительных органов по борьбе с коррупцией и реали-

зуют иные полномочия в области противодействия коррупции, установленные федеральными законами.

6. Счетная палата РФ, которая в пределах своих полномочий обеспечивает противодействие коррупции путем, например, выявления и анализа отклонений от установленных показателей федерального бюджета и бюджетов федеральных внебюджетных фондов или контроля за законностью и своевременностью движения средств федерального бюджета и средств федеральных внебюджетных фондов в Центробанке РФ, уполномоченных банках и иных финансово-кредитных учреждениях РФ.

7. Органы по координации деятельности в области противодействия коррупции, которые могут создаваться по решению Президента РФ в целях обеспечения эффективной реализации государственной антикоррупционной политики и координации деятельности различных федеральных и региональных органов государственной власти и местного самоуправления в сфере противодействия коррупции. В состав таких специализированных органов, создаваемых для борьбы с различными коррупционными проявлениями, могут входить органы – представители федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и иные лица.

При получении данных о совершении коррупционных правонарушений органы по координации деятельности в области противодействия коррупции передают их в соответствующие государственные органы, уполномоченные проводить проверку таких данных и принимать по итогам проверки решения в установленном законом порядке.

8. Правоохранительные органы всех уровней, органы образования, здравоохранения, социальной защиты и занятости населения, которые осуществляют противодействие коррупции в рамках, реализации предупреждения должностных и коррупционных преступлений.

Ко второй группе относятся *неспециализированные субъекты*, в том числе:

– коммерческие и некоммерческие организации с различными формами собственности, предприятия и учреждения, общественные, межведомственные и местные комиссии, ассоциации и фонды;

- политические партии и массовые общественные организации, действующие на основе уставов и положений, имеющих вертикальную и горизонтальную структуры на различных уровнях;
- СМИ;
- объединения и молодежные формирования;
- профсоюзы;
- частные детективные и охранные агентства;
- благотворительные организации и религиозные конфессии;
- общественные организации формирования, создаваемые на добровольной основе (народные дружины, общественные пункты охраны порядка) [38].

2.4 Общие подходы к разработке и реализации антикоррупционной стратегии организации

Антикоррупционная стратегия организации представляет собой комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений в деятельности данной организации.

Антикоррупционную стратегию и другие документы организации, регулирующие вопросы предупреждения и противодействия коррупции, разрабатываются в форме локальных нормативных актов, что позволяет обеспечить обязательность их выполнения всеми работниками организации.

Систематическое внедрение в организации антикоррупционных мер связано с определенными расходами, однако в среднесрочной и долгосрочной перспективе может принести организации ряд значимых преимуществ.

В частности, приверженность организации закону и высоким этическим стандартам в деловых отношениях способствуют укреплению ее репутации среди других компаний и клиентов. При этом репутация организации может до некоторой степени служить защитой от коррупционных посягательств со стороны недобросовестных представителей других компаний и органов государственной власти: последние могут воздерживаться от предложения или вымогательства незаконного вознаграждения, поскольку будут знать, что такое предложение будет отвергнуто [35].

Кроме того, реализация мер по противодействию коррупции существенно снижает риски применения в отношении организации

мер ответственности за подкуп должностных лиц, в том числе и иностранных. Особо следует отметить, что профилактика коррупции при выборе организаций-контрагентов и выстраивании отношений с ними снижает вероятность наложения на организацию санкций за недолжные действия посредников и партнеров.

Отказ организации от участия в коррупционных сделках и профилактика коррупции также способствуют добросовестному поведению ее сотрудников по отношению друг к другу и к самой организации. И наоборот – лояльное отношение организации к незаконному и неэтичному поведению в отношении контрагентов может привести к появлению у сотрудников ощущения, что такое поведение приемлемо и в отношении своего работодателя и коллег.

В разработке и реализации антикоррупционной стратегии как документа следует выделить следующие *этапы*:

- разработка проекта антикоррупционной стратегии;
- согласование проекта и его утверждение;
- информирование работников о принятой в организации антикоррупционной политике;
- реализация предусмотренных политикой антикоррупционных мер;
- анализ применения антикоррупционной стратегии и, при необходимости, ее пересмотр.

Разработка проекта антикоррупционной стратегии.

Разработчиком антикоррупционной стратегии может выступать должностное лицо или структурное подразделение организации, на которое планируется возложить функции по профилактике и противодействию коррупции. Организациями крупного и среднего бизнеса, располагающими достаточными финансовыми ресурсами, к разработке и последующей реализации антикоррупционной стратегии могут привлекаться внешние эксперты.

Помимо лиц, непосредственно ответственных за разработку проекта антикоррупционной стратегии, рекомендуется активно привлекать к его обсуждению широкий круг работников организации. Для этого необходимо обеспечить информирование работников о возможности участия в подготовке проекта. В частности, проект политики может быть размещен на корпоративном сайте. Также полезно проведение очных обсуждений и консультаций.

Согласование проекта и его утверждение

Проект антикоррупционной стратегии, подготовленный с учетом поступивших предложений и замечаний, согласовывается с кадровым и юридическим подразделениями организации, представителями работников, после чего представляется руководству организации.

Итоговая версия проекта подлежит утверждению руководством организации. Принятие стратегии в форме локального нормативного акта обеспечит обязательность ее соблюдения всеми работниками организации, что может быть также обеспечено посредством включения данных требований в трудовые договоры в качестве обязанности работников.

Информирование работников о принятой в организации антикоррупционной стратегии

Утвержденная антикоррупционная стратегия организации доводится до сведения всех работников организации, в том числе посредством оповещения по электронной почте. При приеме на работу в организацию ознакомление с политикой работников осуществляется под роспись.

Для беспрепятственного доступа работников к тексту стратегии, он размещается на корпоративном сайте организации. Для обеспечения более эффективного внедрения в политику организации стратегии и ее успешной реализации необходимо предусмотреть «переходный период» с момента принятия антикоррупционной стратегии и до начала ее действия, в течение которого проводится обучение работников организации внедряемым стандартам поведения, правилам и процедурам.

Реализация предусмотренных стратегией антикоррупционных мер

Утвержденная стратегия подлежит непосредственной реализации и применению в деятельности организации. Исключительно большое значение на этой стадии имеет поддержка антикоррупционных мероприятий и инициатив руководством организации. Руководитель организации, с одной стороны, должен демонстрировать личный пример соблюдения антикоррупционных стандартов поведения, а с другой стороны, выступать гарантом выполнения в организации антикоррупционных правил и процедур.

Анализ применения антикоррупционной стратегии и ее пересмотр

Осуществляется регулярный мониторинг хода и эффективности реализации антикоррупционной стратегии. В частности, должностное лицо или структурное подразделение организации, на которое возложены функции по предупреждению и противодействию коррупции, может ежегодно представлять руководству организации соответствующий отчет. Если по результатам мониторинга возникают сомнения в эффективности реализуемых антикоррупционных мероприятий, необходимо внести в антикоррупционную стратегию изменения и дополнения.

Пересмотр принятой антикоррупционной стратегии может проводиться и в иных случаях, таких как внесение изменений в ТК РФ и законодательство о противодействии коррупции, изменение организационно-правовой формы организации и т. д.

Содержание антикоррупционной стратегии конкретной организации определяется спецификой этой организации и особенностями условий, в которых она функционирует. Рекомендуется отразить в антикоррупционной политике следующие вопросы:

- цели и задачи внедрения антикоррупционной стратегии;
- используемые в стратегии понятия и определения;
- основные принципы антикоррупционной деятельности организации;
- область применения стратегии и круг лиц, попадающих под ее действие;
- определение должностных лиц организации, ответственных за реализацию антикоррупционной стратегии;
- определение и закрепление обязанностей работников и организации, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;
- установление перечня реализуемых организацией антикоррупционных мероприятий, стандартов и процедур и порядок их выполнения (применения);
- ответственность сотрудников за несоблюдение требований антикоррупционной стратегии;
- порядок пересмотра и внесения изменений в антикоррупционную стратегию организации.

Область применения политики и круг лиц, попадающих под ее действие.

Основным кругом лиц, попадающих под действие стратегии, являются работники организации, находящиеся с ней в трудовых отношениях, вне зависимости от занимаемой должности и выполняемых функций. Однако стратегия может закреплять случаи и условия, при которых ее действие распространяется и на других лиц, например, физических и (или) юридических лиц, с которыми организация вступает в иные договорные отношения. При этом необходимо учитывать, что эти случаи, условия и обязательства также должны быть закреплены в договорах, заключаемых организацией с контрагентами.

Закрепление обязанностей работников и организации, связанных с предупреждением и противодействием коррупции.

Обязанности работников организации в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут быть общими для всех сотрудников организации или специальными, т. е. устанавливаться для отдельных категорий работников.

Примерами общих обязанностей работников в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут быть следующие:

- воздерживаться от совершения и (или) участия в совершении коррупционных правонарушений в интересах или от имени организации;
- воздерживаться от поведения, которое может быть истолковано окружающими как готовность совершить или участвовать в совершении коррупционного правонарушения в интересах или от имени организации;
- незамедлительно информировать непосредственного руководителя / лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной политики / руководство организации о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений;
- незамедлительно информировать непосредственного начальника / лицо, ответственное за реализацию антикоррупционной стратегии / руководство организации о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правона-

рушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами;

- сообщить непосредственному начальнику или иному ответственному лицу о возможности возникновения либо возникшем у работника конфликте интересов.

В целях обеспечения эффективного исполнения возложенных на работников обязанностей необходимо четко регламентировать процедуры их соблюдения. Так, в частности, порядок уведомления работодателя о случаях склонения работника к совершению коррупционных правонарушений или о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений следует закрепить в локальном нормативном акте организации. В данном документе необходимо предусмотреть каналы и формы представления уведомлений, порядок их регистрации и сроки рассмотрения, а также меры, направленные на обеспечение конфиденциальности полученных сведений и защиты лиц, сообщивших о коррупционных правонарушениях.

Специальные обязанности в связи с предупреждением и противодействием коррупции могут устанавливаться для следующих категорий лиц, работающих в организации:

- руководства организации;
- лиц, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;
- работников, чья деятельность связана с коррупционными рисками;
- лиц, осуществляющих внутренний контроль и аудит, и т. д.

Исходя из положений статьи 57 ТК РФ по соглашению сторон в трудовой договор могут также включаться права и обязанности работника и работодателя, установленные трудовым законодательством и иными нормативными правовыми актами, содержащими нормы трудового права, локальными нормативными актами, а также права и обязанности работника и работодателя, вытекающие из условий коллективного договора, соглашений.

В этой связи, как общие, так и специальные обязанности рекомендуется включить в трудовой договор с работником организации. При условии закрепления обязанностей работника в связи с предупреждением и противодействием коррупции в трудовом до-

говоре работодатель вправе применить к работнику меры дисциплинарного взыскания, включая увольнение, при наличии оснований, предусмотренных ТК РФ, за совершения неправомерных действий, повлекших неисполнение возложенных на него трудовых обязанностей.

Установление перечня проводимых организацией антикоррупционных мероприятий и порядок их выполнения (применения)

В антикоррупционную стратегию организации необходимо включить перечень конкретных мероприятий, которые организация планирует реализовать в целях предупреждения и противодействия коррупции. Набор таких мероприятий может варьироваться и зависеть от конкретных потребностей и возможностей организации. Примерный перечень антикоррупционных мероприятий, которые могут быть реализованы в организации, приведен в таблице 3 [35].

Таблица 4 – Примерный перечень антикоррупционных мероприятий

Направление	Мероприятие
1	2
Нормативное обеспечение, закрепление стандартов поведения и декларация намерений	Разработка и принятие кодекса этики и служебного поведения работников организации
	Разработка и внедрение положения о конфликте интересов, декларации о конфликте интересов
	Разработка и принятие правил, регламентирующих вопросы обмена деловыми подарками и знаками делового гостеприимства
	Присоединение к Антикоррупционной хартии российского бизнеса
	Введение в договоры, связанные с хозяйственной деятельностью организации, стандартной антикоррупционной оговорки
	Введение антикоррупционных положений в трудовые договора работников
Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур	Введение процедуры информирования работниками работодателя о случаях склонения их к совершению коррупционных нарушений и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов «обратной связи», телефона доверия и т. п.)

Продолжение таблицы 4

1	2
Разработка и введение специальных антикоррупционных процедур	Введение процедуры информирования работодателя о ставшей известной работнику информации о случаях совершения коррупционных правонарушений другими работниками, контрагентами организации или иными лицами и порядка рассмотрения таких сообщений, включая создание доступных каналов передачи обозначенной информации (механизмов «обратной связи», телефона доверия и т. п.)
	Введение процедуры информирования работниками работодателя о возникновении конфликта интересов и порядка урегулирования выявленного конфликта интересов
	Введение процедур защиты работников, сообщивших о коррупционных правонарушениях в деятельности организации, от формальных и неформальных санкций
	Ежегодное заполнение декларации о конфликте интересов
	Проведение периодической оценки коррупционных рисков в целях выявления сфер деятельности организации, наиболее подверженных таким рискам, и разработки соответствующих антикоррупционных мер
	Ротация работников, занимающих должности, связанные с высоким коррупционным риском
Обучение и информирование работников	Ежегодное ознакомление работников под роспись с нормативными документами, регламентирующими вопросы предупреждения и противодействия коррупции в организации
	Проведение обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции
	Организация индивидуального консультирования работников по вопросам применения (соблюдения) антикоррупционных стандартов и процедур

Продолжение таблицы 4

1	2
Обеспечение соответствия системы внутреннего контроля и аудита организации требованиям антикоррупционной политики организации	Осуществление регулярного контроля соблюдения внутренних процедур
	Осуществление регулярного контроля данных бухгалтерского учета, наличия и достоверности первичных документов бухгалтерского учета
	Осуществление регулярного контроля экономической обоснованности расходов в сферах с высоким коррупционным риском: обмен деловыми подарками, представительские расходы, благотворительные пожертвования, вознаграждения внешним консультантам
Привлечение экспертов	Периодическое проведение внешнего аудита
	Привлечение внешних независимых экспертов при осуществлении хозяйственной деятельности организации и организации антикоррупционных мер
Оценка результатов проводимой антикоррупционной работы и распространение отчетных материалов	Проведение регулярной оценки результатов работы по противодействию коррупции
	Подготовка и распространение отчетных материалов о проводимой работе и достигнутых результатах в сфере противодействия коррупции

В качестве составной части или приложения к антикоррупционной стратегии организация может утвердить план реализации антикоррупционных мероприятий.

При составлении такого плана рекомендуется для каждого мероприятия указать сроки его проведения и ответственного исполнителя.

Определение подразделений или должностных лиц, ответственных за противодействие коррупции

Организации рекомендуется определить структурное подразделение или должностных лиц, ответственных за противодействие коррупции, исходя из собственных потребностей, задач, специфики деятельности, штатной численности, организационной структуры, материальных ресурсов и др. признаков.

Задачи, функции и полномочия структурного подразделения или должностных лиц, ответственных за противодействие коррупции, должны быть четко определены.

Например, они могут быть установлены:

- в антикоррупционной стратегии организации и иных нормативных документах, устанавливающих антикоррупционные процедуры;
- в трудовых договорах и должностных инструкциях ответственных работников;
- в положении о подразделении, ответственном за противодействие коррупции.

Рекомендуется обеспечить непосредственную подчиненность таких структурных подразделений или должностных лиц руководству организации, а также наделить их полномочиями, достаточными для проведения антикоррупционных мероприятий в отношении лиц, занимающих руководящие должности в организации. При формировании структурного подразделения, ответственного за противодействие коррупции, необходимо уделить пристальное внимание определению штатной численности, достаточной для выполнения возложенных на данное подразделение функций, а также обеспечить его необходимыми техническими ресурсами.

В число обязанностей структурного подразделения или должностного лица, например, может включаться:

- разработка и представление на утверждение руководителю организации проектов локальных нормативных актов организации, направленных на реализацию мер по предупреждению коррупции (антикоррупционной политики, кодекса этики и служебного поведения работников и т. д.);
- проведение контрольных мероприятий, направленных на выявление коррупционных правонарушений работниками организации;
- организация проведения оценки коррупционных рисков;
- прием и рассмотрение сообщений о случаях склонения работников к совершению коррупционных правонарушений в интересах или от имени иной организации, а также о случаях совершения коррупционных правонарушений работниками, контрагентами организации или иными лицами;

- организация заполнения и рассмотрения деклараций о конфликте интересов;
- организация обучающих мероприятий по вопросам профилактики и противодействия коррупции и индивидуального консультирования работников;
- оказание содействия уполномоченным представителям контрольно-надзорных и правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;
- оказание содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-розыскные мероприятия;
- проведение оценки результатов антикоррупционной работы и подготовка соответствующих отчетных материалов руководству организации.

2.5 Оценка коррупционных рисков

Целью оценки коррупционных рисков является определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности организации, при реализации которых наиболее высока вероятность совершения работниками организации коррупционных правонарушений как в целях получения личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией.

Оценка коррупционных рисков является важнейшим элементом антикоррупционной политики. Она позволяет обеспечить соответствие реализуемых антикоррупционных мероприятий специфике деятельности организации и рационально использовать ресурсы, направляемые на проведение работы по профилактике коррупции.

Оценку коррупционных рисков рекомендуется проводить как на стадии разработки антикоррупционной политики, так и после ее утверждения на регулярной основе. При этом возможен следующий порядок проведения оценки коррупционных рисков:

- представить деятельность организации в виде отдельных бизнес-процессов, в каждом из которых выделить составные элементы (подпроцессы);

– выделить «критические точки» – для каждого бизнес-процесса определить те элементы (подпроцессы), при реализации которых наиболее вероятно возникновение коррупционных правонарушений.

Для каждого подпроцесса, реализация которого связана с коррупционным риском, составить описание возможных коррупционных правонарушений, включающее:

– характеристику выгоды или преимущества, которое может быть получено организацией или ее отдельными работниками при совершении «коррупционного правонарушения»;

– должности в организации, которые являются «ключевыми» для совершения коррупционного правонарушения – участие каких должностных лиц организации необходимо, чтобы совершение коррупционного правонарушения стало возможным;

– вероятные формы осуществления коррупционных платежей.

На основании проведенного анализа подготовить «карту коррупционных рисков организации» - сводное описание «критических точек» и возможных коррупционных правонарушений.

Сформировать перечень должностей, связанных с высоким коррупционным риском. В отношении работников, замещающих такие должности, могут быть установлены специальные антикоррупционные процедуры и требования, например, регулярное заполнение декларации о конфликте интересов.

Разработать комплекс мер по устранению или минимизации коррупционных рисков. Такие меры рекомендуется разработать для каждой «критической точки». В зависимости от специфики конкретного бизнес-процесса такие меры могут включать:

– детальную регламентацию способа и сроков совершения действий работником в «критической точке»;

– реинжиниринг функций, в том числе их перераспределение между структурными подразделениями внутри организации;

– введение или расширение процессуальных форм внешнего взаимодействия работников организации (с представителями контрагентов, органов государственной власти и др.), например, использование информационных технологий в качестве приоритетного направления для осуществления такого взаимодействия;

- установление дополнительных форм отчетности работников о результатах принятых решений;
- введение ограничений, затрудняющих осуществление коррупционных платежей и т. д.

2.6 Разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации

Важным элементом работы по предупреждению коррупции является внедрение антикоррупционных стандартов поведения работников в корпоративную культуру организации. В этих целях организации рекомендуется разработать и принять кодекс этики и служебного поведения работников организации. При этом следует иметь в виду, что такой кодекс имеет более широкий спектр действия, чем регулирование вопросов, связанных непосредственно с запретом совершения коррупционных правонарушений. В кодекс следует включить положения, устанавливающие ряд правил и стандартов поведения работников, затрагивающих общую этику деловых отношений и направленных на формирование этичного, добросовестного поведения работников и организации в целом [41].

Кодексы этики и служебного поведения могут значительно различаться между собой по степени жесткости устанавливаемой регламентации. С одной стороны, кодекс может закрепить только основные ценности и принципы, которые организация намерена культивировать в своей деятельности. С другой стороны, кодекс может устанавливать конкретные, обязательные для соблюдения правила поведения. Организации следует разработать кодекс этики и служебного поведения исходя из собственных потребностей, задач и специфики деятельности. Использование типовых решений является нежелательным. Вместе с тем при подготовке своего кодекса организация может использовать кодексы этики и служебного поведения, принятые в данном профессиональном сообществе.

Кодекс этики и служебного поведения может закреплять как общие ценности, принципы и правила поведения, так и специальные, направленные на регулирование поведения в отдельных сферах. Примерами общих ценностей, принципов и правил поведения, которые могут быть закреплены в кодексе, являются:

- соблюдение высоких этических стандартов поведения;

- поддержание высоких стандартов профессиональной деятельности;
- следование лучшим практикам корпоративного управления;
- создание и поддержание атмосферы доверия и взаимного уважения;
- следование принципу добросовестной конкуренции;
- следование принципу социальной ответственности бизнеса;
- соблюдение законности и принятых на себя договорных обязательств;
- соблюдение принципов объективности и честности при принятии кадровых решений.

Общие ценности, принципы и правила поведения могут быть раскрыты и детализированы для отдельных сфер (видов) деятельности. Например, в сфере кадровой политики может быть закреплён принцип продвижения на вышестоящую должность только исходя из деловых качеств работника или введен запрет на работу в организации родственников на условии их прямой подчиненности друг другу. При этом в кодекс могут быть введены правила реализации определенных процедур, направленных на поддержание декларируемых стандартов, и определения используемой терминологии. Например, при закреплении принципа продвижения на вышестоящую должность только на основе деловых качеств работника может быть установлена процедура обращения работника с жалобой на нарушение этого принципа. При установлении запрета на работу в организации родственников на условии их прямой подчиненности друг другу может быть дано точное определение понятия «родственники», то есть четко определен круг лиц, на которых распространяется действие данного запрета. Таким образом, кодекс этики и служебного поведения может не только декларировать определенные ценности, принципы и стандарты поведения, но и устанавливать правила и процедуры их внедрения в практику деятельности организации [35].

Консультирование и обучение работников организации

При организации обучения работников по вопросам профилактики и противодействия коррупции необходимо учитывать цели и задачи обучения, категорию обучаемых, вид обучения в зависимости от времени его проведения.

Цели и задачи обучения определяют тематику и форму занятий. Обучение может, в частности, проводиться по следующей тематике:

- коррупция в государственном и частном секторах экономики (теоретическая);
- юридическая ответственность за совершение коррупционных правонарушений;
- ознакомление с требованиями законодательства и внутренними документами организации по вопросам противодействия коррупции и порядком их применения в деятельности организации (прикладная);
- выявление и разрешение конфликта интересов при выполнении трудовых обязанностей (прикладная);
- поведение в ситуациях коррупционного риска, в частности в случаях вымогательства взятки со стороны должностных лиц государственных и муниципальных, иных организаций;
- взаимодействие с правоохранительными органами по вопросам профилактики и противодействия коррупции (прикладная).

При организации обучения следует учитывать категорию обучаемых лиц. Стандартно выделяются следующие группы обучаемых: лица, ответственные за противодействие коррупции в организации; руководящие работники; иные работники организации. В небольших организациях может возникнуть проблема формирования учебных групп. В этом случае могут быть рекомендованы замена обучения в группах индивидуальным консультированием или проведением обучения совместно с другими организациями по договоренности.

В зависимости от времени проведения можно выделить следующие виды обучения:

- обучение по вопросам профилактики и противодействия коррупции непосредственно после приема на работу;
- обучение при назначении работника на иную, более высокую должность, предполагающую исполнение обязанностей, связанных с предупреждением и противодействием коррупции;
- периодическое обучение работников организации с целью поддержания их знаний и навыков в сфере противодействия коррупции на должном уровне;

– дополнительное обучение в случае выявления провалов в реализации антикоррупционной политики, одной из причин которых является недостаточность знаний и навыков работников в сфере противодействия коррупции.

Консультирование по вопросам противодействия коррупции обычно осуществляется в индивидуальном порядке. В этом случае целесообразно определить лиц организации, ответственных за проведение такого консультирования. Консультирование по частным вопросам противодействия коррупции и урегулирования конфликта интересов рекомендуется проводить в конфиденциальном порядке.

Внутренний контроль и аудит

Федеральным законом от 6 декабря 2011 г. № 402-ФЗ «О бухгалтерском учете» установлена обязанность для всех организаций осуществлять внутренний контроль хозяйственных операций, а для организаций, бухгалтерская отчетность которых подлежит обязательному аудиту, также обязанность организовать внутренний контроль ведения бухгалтерского учета и составления бухгалтерской отчетности.

Система внутреннего контроля и аудита организации может способствовать профилактике и выявлению коррупционных правонарушений в деятельности организации. При этом наибольший интерес представляет реализация таких задач системы внутреннего контроля и аудита, как обеспечение надежности и достоверности финансовой (бухгалтерской) отчетности организации и обеспечение соответствия деятельности организации требованиям нормативных правовых актов и локальных нормативных актов организации. Для этого система внутреннего контроля и аудита должна учитывать требования антикоррупционной политики, реализуемой организацией, в том числе:

– проверка соблюдения различных организационных процедур и правил деятельности, которые значимы с точки зрения работы по профилактике и предупреждению коррупции;

– контроль документирования операций хозяйственной деятельности организации;

– проверка экономической обоснованности осуществляемых операций в сферах коррупционного риска.

Проверка реализации организационных процедур и правил деятельности, которые значимы с точки зрения работы по профилактике и предупреждению коррупции, может охватывать как специальные антикоррупционные правила и процедуры (например, перечисленные в таблице 4), так и иные правила и процедуры, имеющие опосредованное значение (например, некоторые общие нормы и стандарты поведения, представленные в кодексе этики и служебного поведения организации).

Контроль документирования операций хозяйственной деятельности прежде всего связан с обязанностью ведения финансовой (бухгалтерской) отчетности организации и направлен на предупреждение и выявление соответствующих нарушений: составления неофициальной отчетности, использования поддельных документов, записи несуществующих расходов, отсутствия первичных учетных документов, исправлений в документах и отчетности, уничтожения документов и отчетности ранее установленного срока и т. д.

Проверка экономической обоснованности осуществляемых операций в сферах коррупционного риска может проводиться в отношении обмена деловыми подарками, представительских расходов, благотворительных пожертвований, вознаграждений внешним консультантам и других сфер. При этом следует обращать внимание на наличие обстоятельств – индикаторов неправомерных действий, например:

– оплата услуг, характер которых не определен либо вызывает сомнения;

– предоставление дорогостоящих подарков, оплата транспортных, развлекательных услуг, выдача на льготных условиях займов, предоставление иных ценностей или благ внешним консультантам, государственным или муниципальным служащим, работникам аффилированных лиц и контрагентов;

– выплата посреднику или внешнему консультанту вознаграждения, размер которого превышает обычную плату для организации или плату для данного вида услуг;

– закупки или продажи по ценам, значительно отличающимся от рыночных;

– сомнительные платежи наличными.

В рамках проводимых антикоррупционных мероприятий руководству организации и ее работникам следует также обратить внимание на положения законодательства, регулирующего противодействие легализации денежных средств, полученных незаконным способом, в том числе:

– приобретение, владение или использование имущества, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений;

– сокрытие или утаивание подлинного характера, источника, места нахождения, способа распоряжения, перемещения прав на имущество или его принадлежности, если известно, что такое имущество представляет собой доходы от преступлений.

Федеральным законом от 7 августа 2001 г. № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» установлен перечень организаций, обязанных участвовать в исполнении требований указанного документа. Так, в частности, финансовые организации обязаны обеспечивать надлежащую идентификацию личности клиентов, собственников, бенефициаров, предоставлять в уполномоченные органы сообщения о подозрительных сделках, предпринимать другие обязательные действия, направленные на противодействие коррупции.

2.7 Принятие мер по предупреждению коррупции при взаимодействии с организациями-контрагентами и в зависимых организациях

В антикоррупционной работе, осуществляемой при взаимодействии с организациями-контрагентами, можно условно выделить два направления. Первое из них заключается в установлении и сохранении деловых отношений с теми организациями, которые ведут деловые отношения в добросовестной и честной манере, заботятся о собственной репутации, демонстрируют поддержку высоким этическим стандартам при ведении бизнеса, реализуют собственные меры по противодействию коррупции, участвуют в коллек-

тивных антикоррупционных инициативах. В этом случае организации необходимо внедрять специальные процедуры проверки контрагентов в целях снижения риска вовлечения организации в коррупционную деятельность и иные недобросовестные практики в ходе отношений с контрагентами. В самой простой форме такая проверка может представлять собой сбор и анализ находящихся в открытом доступе сведений о потенциальных организациях-контрагентах: их репутации в деловых кругах, длительности деятельности на рынке, участия в коррупционных скандалах и т.п. Внимание в ходе оценки коррупционных рисков при взаимодействии с контрагентами также следует уделить при заключении сделок слияний и поглощений [35].

Другое направление антикоррупционной работы при взаимодействии с организациями-контрагентами заключается в распространении среди организаций-контрагентов программ, политик, стандартов поведения, процедур и правил, направленных на профилактику и противодействие коррупции, которые применяются в организации. Определенные положения о соблюдении антикоррупционных стандартов могут включаться в договоры, заключаемые с организациями-контрагентами.

Распространение антикоррупционных программ, политик, стандартов поведения, процедур и правил следует осуществлять не только в отношении организаций-контрагентов, но и в отношении зависимых (подконтрольных) организаций. Организация, в частности, может обеспечить проведение антикоррупционных мер во всех контролируемых ею дочерних структурах.

Кроме того, рекомендуется организовать информирование общественности о степени внедрения и успехах в реализации антикоррупционных мер, в том числе посредством размещения соответствующих сведений на официальном сайте организации.

При наличии совместных предприятий, которые не подконтрольны организации, организация может довести до сведения партнеров информацию о принимаемых ею мерах в сфере профилактики и противодействия коррупции и стимулировать принятие аналогичных мер на совместном предприятии. В целом, возможность внедрения антикоррупционных программ следует обсудить еще на стадии организации совместного предприятия. В соответствующий договор также может быть включено положение о том,

что в случае выявления фактов совершения коррупционных правонарушений совместным предприятием у организации должна быть возможность выхода из соглашения, поскольку продолжение деловых отношений в противном случае может нанести ущерб ее репутации.

2.8 Взаимодействие с государственными, правоохранительными и осуществляющими контрольно-надзорные функции органами

Следует учитывать, что взаимодействие с представителями государственных органов, реализующих контрольно-надзорные функции в отношении организации, связано с высокими коррупционными рисками. В связи с этим организациям и их сотрудникам рекомендуется уделить особое внимание следующим аспектам.

1. Сотрудникам проверяемых организаций следует воздерживаться от любого незаконного и неэтичного поведения при взаимодействии с государственными служащими, реализующими контрольно-надзорные мероприятия. При этом необходимо учитывать, что на государственных служащих распространяется ряд специальных антикоррупционных обязанностей, запретов и ограничений. Отдельные практики взаимодействия, приемлемые для делового сообщества, могут быть прямо запрещены государственным служащим.

Получение подарков

В частности, ограничения установлены в отношении возможности получения государственным служащим подарков. Статья 575 Гражданского кодекса Российской Федерации запрещает дарение государственным служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей подарков, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей.

Еще более жесткий запрет действует в отношении гражданских служащих. В соответствии со ст. 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданским служащим запрещено в связи с исполнением должностных обязанностей получать вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транс-

портных расходов, иные вознаграждения). Такие подарки гражданские служащие не могут принимать даже для последующей их передачи в собственность государственного органа. Исключение сделано лишь для подарков, получаемых гражданским служащим в связи с протокольными мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями.

Таким образом, гражданскому служащему, осуществляющему в отношении организации контрольно-надзорные функции, по сути, запрещено получать любые подарки от организации и ее представителей.

В связи с этим сотрудникам организации рекомендуется воздерживаться от предложения и попыток передачи проверяющим любых подарков, включая подарки, стоимость которых составляет менее трех тысяч рублей.

При этом следует учитывать, что в соответствии со статьей 19.28 КоАП РФ на организацию налагаются меры административной ответственности в форме кратного штрафа за незаконную передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом действия (бездействия), связанного с занимаемым ими служебным положением.

Предотвращение конфликта интересов

Также следует принимать во внимание, что в соответствии с действующим законодательством государственные служащие обязаны принимать меры по недопущению любой возможности возникновения конфликта интересов. Под конфликтом интересов при этом понимается ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства.

Сотрудникам организации рекомендуется воздерживаться от любых предложений, принятие которых может поставить государственного служащего в ситуацию конфликта интересов, в том числе:

- предложений о приеме на работу в организацию (а также в аффилированные организации) государственного служащего, осуществляющего контрольно-надзорные мероприятия, или членов его семьи, включая предложения о приеме на работу после увольнения с государственной службы;

- предложений о приобретении государственным служащим, осуществляющим контрольно-надзорные мероприятия, или членами его семьи акций или иных ценных бумаг организации (или аффилированных организаций);

- предложений о передаче в пользование государственному служащему, осуществляющему контрольно-надзорные мероприятия, или членам его семьи любой собственности, принадлежащей организации (или аффилированной организации);

- предложений о заключении организацией контракта на выполнение тех или иных работ, с организациями, в которых работают члены семьи государственного служащего, осуществляющего контрольно-надзорные мероприятия, и т. д.

2. При нарушении государственным служащими требований к их служебному поведению, при возникновении ситуаций испрашивания или вымогательства взятки государственным служащими проверяемой организации рекомендуется незамедлительно обратиться по телефону «горячей линии» или по соответствующему адресу электронной почты в государственный орган, осуществляющий контрольно-надзорные мероприятия. Необходимая контактная информация в обязательном порядке размещается на сайте каждого государственного органа в подразделе «противодействие коррупции». В случае испрашивания или вымогательства взятки организация также может обратиться непосредственно в правоохранительные органы.

Кроме того, при нарушении государственным служащими порядка проведения контрольно-надзорных мероприятий следует использовать способы обжалования действий должностных лиц, предусмотренные федеральными законами и подзаконными норма-

тивными правовыми актами Российской Федерации. В частности, административные регламенты исполнения государственных функций, принимаемые федеральными государственными органами, в обязательном порядке содержат информацию о досудебном (внесудебном) порядке обжалования решений и действий (бездействия) органа, исполняющего государственную функцию, а также их должностных лиц [43].

Сотрудничество с правоохранительными органами в сфере противодействия коррупции

Сотрудничество с правоохранительными органами является важным показателем действительной приверженности организации декларируемым антикоррупционным стандартам поведения. Данное сотрудничество может осуществляться в различных формах.

Во-первых, организация может принять на себя публичное обязательство сообщать в соответствующие правоохранительные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых организации (работникам организации) стало известно. Необходимость сообщения в соответствующие правоохранительные органы о случаях совершения коррупционных правонарушений, о которых стало известно организации, может быть закреплена за лицом, ответственным за предупреждение и противодействие коррупции в данной организации.

Организации следует принять на себя обязательство воздерживаться от каких-либо санкций в отношении своих сотрудников, сообщивших в правоохранительные органы о ставшей им известной в ходе выполнения трудовых обязанностей информации о подготовке или совершении коррупционного правонарушения.

Сотрудничество с правоохранительными органами также может проявляться в форме:

- оказания содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении ими инспекционных проверок деятельности организации по вопросам предупреждения и противодействия коррупции;
- оказания содействия уполномоченным представителям правоохранительных органов при проведении мероприятий по пресечению или расследованию коррупционных преступлений, включая оперативно-розыскные мероприятия.

Руководству организации и ее сотрудникам следует оказывать поддержку в выявлении и расследовании правоохранительными органами фактов коррупции, предпринимать необходимые меры по сохранению и передаче в правоохранительные органы документов и информации, содержащей данные о коррупционных правонарушениях. При подготовке заявительных материалов и ответов на запросы правоохранительных органов рекомендуется привлекать к данной работе специалистов в соответствующей области права.

Руководство и сотрудники не должны допускать вмешательства в выполнение служебных обязанностей должностными лицами судебных или правоохранительных органов [35].

Участие в коллективных инициативах по противодействию коррупции

Организации могут не только реализовывать меры по предупреждению и противодействию коррупции самостоятельно, но и принимать участие в коллективных антикоррупционных инициативах.

В качестве совместных действий антикоррупционной направленности рекомендуется участие в следующих мероприятиях:

- присоединение к Антикоррупционной хартии российского бизнеса;
- использование в совместных договорах стандартных антикоррупционных оговорок;
- публичный отказ от совместной бизнес-деятельности с лицами (организациями), замешанными в коррупционных преступлениях;
- организация и проведение совместного обучения по вопросам профилактики и противодействия коррупции.

Антикоррупционная хартия открыта для присоединения общероссийских, региональных и отраслевых объединений, а также российских компаний и иностранных компаний, осуществляющих свою деятельность в России. При этом компании могут присоединяться к Антикоррупционной хартии как напрямую, так и через объединения, членами которых они являются.

На основе Антикоррупционной хартии объединения предпринимателей могут вырабатывать самостоятельные руководства по реализации конкретных мероприятий по профилактике и противо-

действию коррупции в зависимости от отраслевой принадлежности, направления хозяйственной деятельности или размера предприятий, которые они объединяют [35].

Вопросы для самопроверки

1. Что понимается под противодействием коррупции в России?
2. Перечислите основные правовые акты, имеющие существенную антикоррупционную составляющую на международном и национальном уровнях.
3. Охарактеризуйте особенности превентивных мер противодействия коррупции в организации.
4. В чем особенности основ формирования антикоррупционной стратегии организации?
5. Какие органы наделены полномочиями по борьбе с коррупцией?
6. Какими едиными целями, а также информационными, координационными и правовыми связями объединяются субъекты противодействия коррупции?
7. Охарактеризуйте основные принципы, субъекты и правовые основы антикоррупционной стратегии организации.
8. Охарактеризуйте порядок взаимодействия организаций с государственными, правоохранительными и осуществляющими контрольно-надзорные функциями органами
9. Какие принимаются меры по предупреждению коррупции при взаимодействии с организациями-контрагентами и в зависимых организациях?

ГЛАВА 3. Ответственность за коррупционные правонарушения

3.1 Характеристика личности коррупционного преступника

Разработка мер предупреждения коррупции тесно связана с изучением личности коррупционного преступника, рассматриваемой в качестве системы социальных и психологических свойств, которые во взаимодействии с внешней средой приводят к совершению преступления. Именно в ней находит отражение специфика коррупционных преступлений, что обуславливает важность данного направления научных исследований, позволяющего по результатам изучения личности коррупционера вырабатывать меры специального профилактического воздействия в целях предупреждения коррупционных проявлений.

На основе научно обоснованной типологизации личности коррупционера разрабатываются меры, направленные на предупреждение коррупции. Требуется комплексный подход, направленный на ликвидацию имеющихся пробелов в законодательстве, недостатков в работе правоохранительных органов, в деятельности государственных органов по профилактике коррупции, а также на минимизацию негативного воздействия социально-экономических и иных факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника [16].

Разработка мер предупреждения коррупции тесно связана с изучением личности коррупционного преступника, рассматриваемой в качестве системы социальных и психологических свойств, которые во взаимодействии с внешней средой приводят к совершению преступления. Именно в ней находит отражение специфика коррупционных преступлений, что позволяет по результатам изучения личности коррупционера вырабатывать меры специального (в том числе индивидуального) профилактического воздействия.

Говоря о характеристике *личности преступника*, совершающего коррупционное (должностное) преступление, необходимо отметить, что его личность, как и личность человека вообще, оценивается как деятельное существо, образ жизни которого накладывает решающий отпечаток на весь ее облик.

Личность – это «социальное лицо человека», то, кем он стал в процессе развития, формирования и деятельности в обществе. Для криминологии личностью преступника является совокупность отрицательных, криминогенных качеств личности, которые обусловили совершение человеком преступления [20].

В рамках ценностно-нормативной теории личности преступника А. Р. Ратинова предполагается, что *лица, совершающие коррупционные преступления, отличаются не столько наличием каких-либо отдельных специфических социальных и психологических свойств и качеств (за исключением морально-нравственных), сколько особенностями центральных, ядерных структур личности, определяющих ее общую направленность: уровнем правосознания, спецификой ценностно-нормативной и мотивационной систем* [22].

Именно дефекты, искажения этих базовых образований в первую очередь определяют коррупционную направленность личности. Они же изменяют, деформируют всю структуру личности таким образом, что даже наличие у субъекта профессионально благоприятных свойств (таких, как высокий интеллект, коммуникативная компетентность, организаторские качества и др.) лишь позволяет ему успешнее достигать противоправных целей.

К числу наиболее значимых характеристик коррупционеров относятся такие качества, как активность, энергичность, инициативность, высокая эмоциональная устойчивость, работоспособность, развитый самоконтроль, способность к продуктивной деятельности в сложных, стрессовых условиях, выраженные организаторские и коммуникативные качества. Такие люди общительны, коммуникабельны, готовы к совместной работе. Коррупционеры, как правило, прагматичны, стремятся к достижению личных целей, готовы жестко отстаивать свои права и интересы, эгоистичны. Они отличаются направленностью на достижение конкретных практических результатов любой деятельности.

На рисунке 3 приведены *криминологические характеристики*, используемые для исследования коррупционных преступников [11].

Социально-демографическая	Нравственно-психологическая	Уголовно-правовая
<ul style="list-style-type: none"> • пол, • возраст, • образование, • социальное положение, • род занятий, • семейное положение, • материальное положение, • место жительства 	<ul style="list-style-type: none"> • ценностные ориентации, • взгляды, • интересы, • мотивы, • волевые свойства, • интеллект 	<ul style="list-style-type: none"> • мотив преступного поведения, • наличие прошлых судимостей, • степень тяжести совершенного преступления

Рисунок 3 – Криминологические характеристики коррупционных преступников

Выводы психологического исследования подтверждаются и социально-демографической характеристикой личности коррупционных преступников. Для них характерно наличие специфических социально-демографических признаков, отличающих их от основной массы преступников. Так, должностные преступники, как правило, старше по возрасту, чем лица, осужденные за другие преступления. Средний возраст взяточника около 40 лет. Большинство преступлений коррупционной направленности совершается мужчинами.

Вместе с тем доля женщин среди лиц, совершивших преступления коррупционной направленности, почти в два раза выше, чем доля женщин среди других категорий преступников. Для личности коррупционеров характерен высокий уровень образования: большинство из них имеют высшее образование (84 %). Коррупционные преступники, как правило, имеют постоянное место жительства, состоят в браке, у большинства из них есть дети. Типичный коррупционер в отличие от преступников, совершающих общеуголовные преступления, не злоупотребляет спиртными напитками, не принимает наркотики, в быту ничем отрицательным не выделяется, не склонен к нарушению общественного порядка.

Лица, совершающие коррупционные преступления в сфере государственного управления, руководители среднего и высокого ранга часто внешне являют собой образец успешного карьерного роста. В большинстве они на хорошем счету у руководства, это состояв-

шиеся профессионалы в своей области, обладающие широкими связями, обусловленными служебными отношениями.

Обычно у высокопоставленных коррупционеров достаточно высокий уровень легальных доходов, некоторые уже обладали значительным материальным благосостоянием, переходя на государственную службу из бизнеса. Приход во власть хорошо обеспеченных людей должен отчасти способствовать профилактике коррупции. Однако следует учитывать, что они и далее стремятся к высокому уровню доходов для поддержания своего благосостояния, социального статуса, репутации, сложившихся связей. Таким образом, получается несколько неожиданный (для юристов, но не для психологов) результат: в приведенном выше перечне доминируют социально одобряемые и нейтральные качества, а отрицательные составляют меньшинство, поскольку, как уже отмечалось, данные многих исследований в части, связанной с оценкой социально неодобряемых качеств, противоречат друг другу.

Это связано с разделенностью в сознании у таких людей ценностей «материальная обеспеченность» и «эффективная работа». Они не входят в единую систему и находятся в разных смысловых пространствах, поэтому такие субъекты, стремясь к материальной выгоде, допускают возможность противоправного поведения при выполнении своих служебных обязанностей.

При характеристике личности коррупционера немаловажна роль отводится оценки степени влияния различных социальных и экономических факторов на выбор лицом коррупционного поведения.

В их числе факторы: *воспитательные* (отношение в семье к праву, закону, морали, уровень влияния семьи на установки личности); *корпоративной деформации* (отношение к коррупции в коллективе); *экономические* (уровень заработной платы, социального обеспечения, уровень материальных притязаний и др.); *связанные с семьей* (семейное положение, наличие иждивенцев); *обусловленные трудной жизненной ситуацией*; *личностные* (отношение к совершению преступления, праву, морали).

Как показывают результаты проведенных эмпирических исследований, представленные в таблице 5, экономические факторы играют важную роль в процессе формирования личности коррупционного преступника, но отнюдь не доминирующую [22].

Таблица 5 – Распределение ответов респондентов на вопрос: «Какие, на Ваш взгляд, основные причины и условия способствуют коррупционному поведению и распространению коррупции?»

Варианты ответа	Ответившие, %
Низкий уровень доходов должностных лиц	46
Низкие морально-этические качества должностных лиц	23
Недостатки действующего законодательства	21
Терпимое отношение в обществе и органах государственной власти к проявлениям коррупции	15
Терпимое отношение руководителей к проявлениям коррупции среди подчиненных	13
Недостаточный уровень правосознания должностных лиц	13
Недостатки реализации мер противодействия коррупции	13
Недостаточная эффективность правоохранительной деятельности	9
Недостаточная эффективность прокурорского надзора	9
Другие причины	10

Лишь около трети осужденных коррупционеров пошли на совершение преступления вследствие низкого (с их точки зрения) материального обеспечения.

Тем не менее, корыстная мотивация является значимой: большинство коррупционеров хотели жить лучше, чем могли себе это позволить. В числе основных факторов, способствующих коррупционному поведению, 46 % опрошенных так же видят низкий уровень доходов должностных лиц.

Кроме того, коррупционная деятельность признается осужденными лицами достаточно экономически обоснованной. Более трети (36%) опрошенных считают, что при сохранении за ними прав на имущество, добытое коррупционным путем, совершение коррупционного преступления будет целесообразным, даже если потом придется отбывать наказание в виде лишения свободы.

Однако мнение о том, что коррупционные деяния совершаются исключительно из корыстных побуждений, представляется слишком узким, оно не отражает всего спектра психологических факторов. В ряде случаев подобные действия реализуют иные мотивы, например, потребность в самоутверждении. Она проявляется в стремлении к повышению престижа, авторитета, признанию ок-

ружающих, достижению высокого социального статуса, обладанию властью, рычагами влияния.

В числе факторов, влияющих на формирование личности коррупционного преступника, выделяются проблемы в деятельности правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Недостатки в работе правоохранительных органов по выявлению и расследованию коррупционных преступлений повышают экономическую целесообразность коррупционной деятельности и существенно влияют на выбор коррупционного поведения.

Ощущение вседозволенности возникает у коррупционеров и в результате недостатков судебной практики.

В целом результаты проведенного исследования, на наш взгляд, свидетельствуют в первую очередь о значительной сложности самой проблемы – изучение личности коррупционного преступника, ее структуры, отличительных особенностей, психологических механизмов, порождающих коррупционное поведение субъекта. Можно полагать, что феномен «личности коррупционного преступника» с позиций психологии включает много разных типов личностей.

Так, «низовые коррупционеры», совершающие преступления в сфере быта, и лица, чьи деяния обозначают как «верховая коррупция», существенно отличаются как по социально-демографическим, так и по психологическим характеристикам.

Исследование, проводившееся Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации на основе системно-корреляционного анализа коррупции в современных социальных и экономических условиях, позволило выявить в процессе исследования устойчивые связи между взяточничеством и показателями среднедушевых денежных доходов населения (таблица 6) [28].

Высокая детерминационная связь подтверждает известный экономический тезис о том, что на переходном этапе развития экономики рост благосостояния населения сопровождается ростом коррупции. Слабые корреляционные связи установлены между взяточничеством, с одной стороны, и численностью малоимущего населения и уровнем безработицы, с другой. Это позволяет рассматривать российскую коррупцию не столько как экономическое, сколько как системное бюрократическое явление, существующее

параллельно с экономическими реформами и социальными преобразованиями. В связи с этим первоочередными задачами государства должны стать проведение уголовной политики, обеспечение справедливости и неотвратимости ответственности за взяточничество. Надежду на то, что коррупция в скором времени станет восприимчива к социально-экономическим процессам, дает обратная корреляция между взяточничеством и индексами предпринимательской и потребительской активности.

Таблица 6 – Корреляционные зависимости между коррупцией и показателями экономического благополучия населения

Виды коррупционных преступлений	Соотношение средних душевых денежных доходов населения с величиной прожиточного минимума	Численность малоимущего населения	Уровень безработицы	Индекс предпринимательской уверенности (розничная торговля)	Индекс предпринимательской активности (сфера услуг)	Индекс потребительской активности	Среднемесячная за-работная плата
Получение взятки	0,61	0,20	0,04	-0,6	-0,7	-0,52	0,14
Дача взятки	0,62	-0,13	0,1	-0,8	-0,75	-0,62	0,14

Показатель -0,6 позволяет говорить о том, что рост ожиданий предпринимателей и потребителей существенно влияет на спад коррупции. В настоящее время эти ожидания, к сожалению, снижены, что исключает возможность быстрого и эффективного противодействия взяточничеству.

3.2 Ответственность за совершение коррупционных правонарушений

В соответствии с Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» одним из принципов противодействия коррупции в Российской Федерации является неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений.

При анализе коррупции следует иметь в виду, что она не всегда является уголовно-правовым явлением. В зависимости от степени

общественной опасности деяний коррупционного характера возникает как дисциплинарная, гражданско-правовая, административно-правовая, так и уголовная ответственность.

Уголовная и административная ответственность предполагает применение к субъекту коррупционного правонарушения санкций, предусмотренных статьями Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ) и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в рамках уголовного либо административного процесса.

Общие нормы, устанавливающие ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения, закреплены в статье 14 Федерального закона «О противодействии коррупции». В соответствии с данной статьей, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающие условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации [49].

При этом применение мер ответственности за коррупционное правонарушение к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо. Привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо. В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, данные нормы распространяются на иностранные юридические лица.

В соответствии с составом коррупционных преступлений или проступков выделяют следующие виды ответственности за коррупционные правонарушения:

1. *Гражданско-правовая* – установленные нормами гражданского права юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением субъективных гражданских прав другого лица. Гражданско-правовая ответственность заключается в применении к правонарушителю в интересах другого лица либо государства установленных законом или договором мер

воздействия, влекущих для него отрицательные, экономически невыгодные последствия имущественного характера – возмещение убытков, уплату неустойки (штрафа, пени), возмещение вреда.

Гражданская ответственность является имущественной и носит компенсационный характер.

К гражданским коррупционным правонарушениям относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями нарушения правил дарения, а также нарушения порядка предоставления услуг, предусмотренных Гражданским кодексом Российской Федерации (далее – ГК РФ).

2. *Дисциплинарная* – вид юридической ответственности, одна из правовых форм воздействия на нарушителей дисциплины труда, заключается в наложении дисциплинарных взысканий.

К дисциплинарным коррупционным проступкам относятся обладающие признаками коррупции и не являющиеся преступлениями или административными правонарушениями нарушения порядка исполнения своих профессиональных обязанностей, за которые установлена дисциплинарная ответственность.

Трудовое законодательство не предусматривает специальных оснований для привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности в связи с совершением им коррупционного правонарушения в интересах или от имени организации.

Тем не менее в Трудовом кодексе Российской Федерации (далее – ТК РФ) существует возможность привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности.

Так, согласно ст. 192 ТК РФ к дисциплинарным взысканиям, в частности, относится увольнение работника по основаниям, предусмотренным пп. 5, 6, 9 или 10 ч. 1 ст. 81, п. 1 ст. 336, а также пп. 7 или 7.1 ч. 1 ст. 81 ТК РФ в случаях, когда виновные действия, дающие основания для утраты доверия, совершены работником по месту работы и в связи с исполнением им трудовых обязанностей. Трудовой договор может быть расторгнут работодателем, в том числе в следующих случаях:

– однократного грубого нарушения работником трудовых обязанностей, выразившегося в разглашении охраняемой законом тайны (государственной, коммерческой и иной), ставшей известной работнику в связи с исполнением им трудовых обязанностей, в том

числе разглашении персональных данных другого работника (подп. «в» п. 6 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);

– совершения виновных действий работником, непосредственно обслуживающим денежные или товарные ценности, если эти действия дают основание для утраты доверия к нему со стороны работодателя (п. 7 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);

– принятия необоснованного решения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями и главным бухгалтером, повлекшего за собой нарушение сохранности имущества, неправомерное его использование или иной ущерб имуществу организации (п. 9 ч. 1 ст. 81 ТК РФ);

– однократного грубого нарушения руководителем организации (филиала, представительства), его заместителями своих трудовых обязанностей (п. 10 ч. 1 ст. 81 ТК РФ).

Мерой ответственности в данном случае могут выступать: замечание, выговор предупреждение о неполном должностном соответствии, увольнение в связи с утратой доверия.

3. *Административно-правовая.* В соответствии со ст. 2.1 Кодекса об административных правонарушениях Российской Федерации (КоАП РФ) административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое этим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Коррупционные административные правонарушения могут совершаться путем использования служебного положения должностным лицом, государственным или муниципальным служащим, служащим коммерческой организации вопреки установленному порядку регулирования, а также через подкуп, незаконное вознаграждение, присвоение.

Ст. 19.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) устанавливает меры ответственности за незаконное вознаграждение от имени юридического лица (незаконные передача, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица должностному лицу, лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег,

ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, предоставление имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействие), связанного с занимаемым ими служебным положением, влечет наложение на юридическое лицо административного штрафа).

Ст. 19.28 КоАП РФ не устанавливает перечень лиц, чьи неправомерные действия могут привести к наложению на организацию административной ответственности, предусмотренной данной статьей. Судебная практика показывает, что обычно такими лицами становятся руководители организаций.

Организации должны учитывать положения ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», устанавливающие ограничения для гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового или гражданско-правового договора.

В частности, работодатель при заключении трудового или гражданско-правового договора на выполнение работ (оказание услуг) с гражданином, замещавшим должности государственной или муниципальной службы, перечень которых устанавливается нормативными правовыми актами Российской Федерации, в течение двух лет после его увольнения с государственной или муниципальной службы обязан в десятидневный срок сообщать о заключении такого договора представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы.

Порядок представления работодателями указанной информации закреплен в постановлении Правительства Российской Федерации от 8 сентября 2010 г. № 700.

Названные требования, исходя из положений пункта 1 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925 «О мерах по реализации отдельных положений Федерального закона «О противодействии коррупции», распространяются на лиц, замещавших должности федеральной государственной службы, включенные в раздел I или раздел II перечня должностей феде-

ральной государственной службы, при назначении на которые граждане и при замещении которых федеральные государственные служащие обязаны представлять сведения о своих доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 мая 2009 г. № 557, либо в перечень должностей, утвержденный руководителем государственного органа в соответствии с разделом III названного перечня. Перечни должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации и муниципальной службы утверждаются органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления (п. 4 Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2010 г. № 925).

Неисполнение работодателем обязанности, предусмотренной частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», является правонарушением и влечет в соответствии со ст. 19.29 КоАП РФ ответственность в виде административного штрафа.

Частью 4 названной статьи установлена обязанность работодателя в десятидневный срок сообщать представителю нанимателя (работодателю) государственного или муниципального служащего по последнему месту его службы о заключении с ним трудового или гражданско-правового договора.

4. Уголовная ответственность применяется в судебном порядке к лицу, виновному в совершении преступления. Нормативным актом, устанавливающим уголовную ответственность, является Уголовный кодекс Российской Федерации (далее – УК РФ).

К преступлениям, связанным с коррупционными, относятся любые общественно опасные деяния, совершенные в соучастии с лицами, которые могут быть признаны виновными в совершении коррупционных преступлений, содержащие признаки состава преступлений, предусмотренных УК РФ.

Основные составы коррупционных преступлений можно выделить из определения понятия коррупции, содержащегося в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»:

- злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ);
- получение взятки (ст. 290 УК РФ);
- дача взятки (ст. 291 УК РФ);
- злоупотребление полномочиями (ст. 201 УК РФ);
- коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ).

Кроме указанных, коррупционными являются и иные преступления, связанные с незаконным использованием физическим лицом своего должностного положения вопреки интересам общества и государства в целях получения выгоды.

Конкретизация составов коррупционных преступлений, критерии отнесения криминальных деяний к числу коррупционных содержатся в Перечне № 23 преступлений коррупционной направленности, утвержденном совместным указанием генерального прокурора Российской Федерации и министра внутренних дел Российской Федерации от 15 февраля 2012 г. № 52-11/2 «О введении в действие Перечней статей Уголовного кодекса Российской Федерации, используемых при формировании статистической отчетности».

Взяткодатель – любое физическое вменяемое лицо, достигшее шестнадцатилетнего возраста, передавшее взятку должностному лицу лично либо через посредника.

Подводя итоги, можно отметить, что согласно ст. 13 названного закона граждане Российской Федерации, иностранные граждане и лица без гражданства за совершение коррупционных правонарушений несут уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность в соответствии с законодательством Российской Федерации. Физическое лицо, совершившее коррупционное правонарушение, по решению суда может быть в соответствии с законодательством Российской Федерации лишено права занимать определенные должности государственной и муниципальной службы.

В соответствии со ст. 14. ФЗ «О противодействии коррупции» ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения наступает в случае, если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонаруше-

ний. При этом применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо.

Вопросы для самопроверки

1. Какие виды ответственности наступают в зависимости от состава проступка (преступления)?

2. Назовите признаки коррупционных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности.

3. Какие наиболее значимые криминологические характеристики, используются для исследования коррупционных преступников?

4. Охарактеризуйте личность коррупционного преступника.

5. Какими нормативно-правовыми актами регулируются отношения в части ответственности за коррупционные проступки (преступления)?

6. Какие меры ответственности предусмотрены за совершение коррупционных правонарушений?

7. В каких случаях трудовой договор может быть расторгнут работодателем?

8. Какие основные составы коррупционных преступлений можно выделить из определения понятия коррупции, содержащегося в ст. 1 Федерального закона «О противодействии коррупции»?

9. По каким основаниям, предусмотренным в Трудовом кодексе Российской Федерации, существует возможность привлечения работника организации к дисциплинарной ответственности?

ГЛАВА 4. Мировой опыт противодействия коррупции

4.1 Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции

Международное сотрудничество в борьбе с коррупцией представляет собой систему отношений между государствами в лице их органов, международными правительственными и неправительственными организациями, транснациональными корпорациями и иными организациями в сфере противодействия коррупции, включающую согласованную политику, антикоррупционную стратегию и тактику, выработку международных договоров и соглашений, их имплементацию во внутреннее законодательство государств, правоприменительную, организационно-правовую, информационную и научно-исследовательскую деятельность соответствующих субъектов сотрудничества по предупреждению коррупции, непосредственной борьбе с ней на основе международно-правовых документов и принятых в соответствии с ними положений национального законодательства.

В целях реализации этих политических шагов проводится работа по налаживанию и укреплению на основе принципа взаимности сотрудничества и взаимодействия с иностранными государствами, их правоохранительными органами и специальными службами, а также с международными организациями по вопросам борьбы с коррупцией.

Согласно ст.4 Закона о противодействии коррупции Российская Федерация осуществляет международное сотрудничество в области борьбы с коррупцией в целях:

- 1) установления лиц, подозреваемых (обвиняемых) в совершении коррупционных преступлений, их местонахождения, а также местонахождения других лиц, причастных к коррупционным преступлениям;
- 2) выявления имущества, полученного в результате совершения коррупционных правонарушений или служащего средством их совершения;
- 3) предоставления в надлежащих случаях предметов или образцов веществ для проведения исследований или судебных экспертиз;

4) обмена информацией по вопросам противодействия коррупции;

5) координации деятельности по профилактике коррупции и борьбе с коррупцией.

В качестве одного из основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции названы укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом [13].

Правовой основой международного сотрудничества России в области противодействия коррупции являются, прежде всего, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ, являющиеся согласно ч. 4 ст. 15 Конституции РФ составной частью правовой системы России.

Основными многосторонними международными договорами РФ в сфере противодействия коррупции являются:

1. Конвенция ООН против коррупции.

2. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию.

3. Россия присоединилась к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, заключенной 21 ноября 1997 г.

4. Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности.

5. Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности.

Названные выше Конвенция ООН против коррупции и Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию, являясь международными договорами РФ, возлагают на Россию соответствующие международно-правовые обязательства.

В Конвенции ООН против коррупции международное сотрудничество регламентировано главой IV, в ст. 43 которого определе-

ны следующие общие принципы и меры в области международного сотрудничества:

– государства-участники сотрудничают по уголовно-правовым вопросам в соответствии со ст. 44–50 данной Конвенции. Когда это целесообразно и соответствует их внутренней правовой системе, государства-участники рассматривают возможность оказания друг другу содействия в расследовании и производстве по гражданско-правовым и административным вопросам, связанным с коррупцией (п.1);

– когда применительно к вопросам международного сотрудничества требуется соблюдение принципа обоюдного признания соответствующего деяния преступлением, этот принцип считается соблюденным независимо от того, включает ли законодательство запрашиваемого государства-участника соответствующее деяние в ту же категорию преступлений или описывает ли оно его с помощью таких же терминов, как запрашивающее государство-участник, если деяние, образующее состав преступления, в связи с которым запрашивается помощь, признано уголовно наказуемым в соответствии с законодательством обоих государств-участников (п.2).

В главе IV названной Конвенции ООН содержатся также статьи 44 «Выдача», 45 «Передача осужденных лиц», 46 «Взаимная правовая помощь», 47 «Передача уголовного производства», 48 «Сотрудничество между правоохранительными органами», 49 «Совместные расследования» и 50 «Специальные методы расследования».

4.2 Описание и типология международных стратегических подходов противодействия коррупции

Коррупция является проблемой любого государства на всем историческом пути существования этого института. Казалось бы, мировой опыт противодействия коррупции столь же богат. Однако это не так. Отнюдь не каждое государство вообще воспринимало коррупцию как проблему, и предпочитало с ней бороться. В некоторых странах коррупция воспринималась как нечто естественное. Например, в Древней Индии Каутилья, главный министр императора Чандрагупта Маурия, перечислил в «Артхашастре» 40 видов присвоения чиновниками государственного дохода. При этом он заключил, что «как невозможно не попробовать вкус меда или от-

равы, если они находятся у тебя на кончике языка, так же для правительственного чиновника невозможно не откусить хотя бы немного от царских доходов. Как о рыбе, плывущей под водой, нельзя сказать, что она пьет воду, так и о правительственном чиновнике нельзя сказать, что он берет себе деньги. Можно установить движение птиц, летящих высоко в небе, но невозможно установить скрытые цели движений правительственных чиновников».

В других государствах древности коррупция была просто необходима для правящего режима. Беспрецедентная стабильность патримониальной бюрократии Древнего Китая коренилась в эффективных механизмах атомизации чиновничества, предотвращения спланирования чиновников в устойчивую корпорацию, которая могла бы оппонировать императору и в конечном итоге перехватить у него власть. Одним из таких механизмов была финансовая зависимость чиновника не от императорского жалованья, а от его умения выжать из императорских подданных максимум доходов, в том числе и в свою личную пользу. Это неизбежно превращало чиновников в легкоуязвимого нарушителя законов со всеми вытекающими из этого последствиями – страхом разоблачения, возможностью держать его на крючке». В России XIX в., несмотря на то, что взяточничество приобрело нелегальный характер еще со времен увещательных указов Петра I, оно осталось одним из инструментов своеобразного общественного договора между политической элитой и остальной массой российского чиновничества. Потворство коррупции в обмен на лояльность – еще один вариант коррупционной терпимости, свойственный, однако, не только России [17].

Тем не менее, несмотря на указанные выше различия, многие страны в качестве наиболее простого, но эффективного инструмента противодействия коррупции часто выбирают реформы законодательства – это не только и не столько ужесточение наказаний за коррупционные правонарушения, сколько упрощение и уменьшение государственного контроля (уменьшение частоты проверок, понижение налогов) для снижения самих возможностей злоупотребления служебным положением. Например, в целом ряде зарубежных государств (США, Франция, Нидерланды) разработан комплекс норм, направленных на предупреждение и пресечение коррупции в сфере государственного управления и в сфере государственной службы. Данные нормы основываются на признании

защите прав и свобод личности и четком исполнении государственными служащими своих должностных обязанностей.

В некоторых странах (Великобритания, Япония, Италия) существуют также своего рода этические кодексы или кодексы чести чиновников.

Широкая практика разработки и применения антикоррупционных программ более характерны для современности.

Исходя из накопленного опыта противодействия коррупции, *меры по активному противодействию* ей можно подразделить на две достаточно общие группы.

В первую группу входят меры борьбы с внешними проявлениями коррупции (взятки конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами.

Вторую группу образуют меры борьбы с институциональными предпосылками, обуславливающими коррупцию, с потенциальной коррупцией, с тем безличным коррупционером, в которого может, при некоторых условиях, превратиться чиновник [52].

Типология стратегических подходов к борьбе против коррупции.

Стратегия «войны». *Общая характеристика стратегии*

Стратегия «войны» состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (случаями дачи взяток конкретным чиновникам), с уже существующей коррупцией, с конкретными коррупционерами.

Наиболее четкое представление о «стратегии войны» можно получить, изучая историю борьбы с коррупцией в Китае. Ее начало датируется декабрем 1951 г., когда на всей территории Китая начинается программа под названием «три анти-» (анти-коррупция, анти-бюрократизм, анти-расточительство). В городе и загородом тысячи людей приговариваются к смертной казни за вступление в коррупционные отношения. Учреждаются специальные народные суды, которые рассматривают исключительно дела о коррупции. Правительство требует от каждого человека сообщать о ставших ему известных случаях коррупции. Официально кампания заканчивается в июне 1952 года. Результаты акции кажутся поразительными. Число зарегистрированных случаев коррупции падает с 500000 в 1950 г. до 290000 в среднем за период с 1951 до 1965 г. Коррупция в это время настолько низка, что позволяет Murdal назвать Ки-

тай «страной дисциплинированного государства, которое по меркам Южной Азии чрезвычайно честно».

После Культурной Революции, которая началась в 1966 г., коррупция опять привлекает всеобщее внимание. В 1982 г. Центральный Комитет партии начинает новую кампанию против коррупции. Ее проведение было затруднено тем, что, по сравнению с предыдущим периодом обострения, резко возросла теневая коррупция. Это связано, прежде всего, с тем, что чиновники выработали «антитела» на кампании против коррупции и сформировали устойчивые коалиции, в рамках которых «покрывали» друг друга. Государство противодействовало этому реорганизацией контролирующих органов и принятием специальных законов, дополняющих уголовный кодекс и предусматривающих более суровые наказания за вступление в коррупционные отношения. Результаты этой кампании были гораздо более скромными. Основным объяснением этому служит предположение о том, что чиновники, предвидя визит контролирующих органов, формировали «наступательные и оборонительные союзы». Центральный дисциплинарный комитет КНР начал сталкиваться с серьезными проблемами в выявлении коррупционных практик. Связано это было с тем, что в них вовлечены высокопоставленные чиновники, предоставляющие поддержку своим подчиненным. Подчас сообщение о коррупционной практике, посылаемое одним из чиновников наверх, перехватывалось его начальником либо коалицией его сослуживцев-коррупционеров.

Другими словами, первая волна (цикл) борьбы против коррупции привела к формированию коррупционных сетей, т. е. к новому качественному уровню коррупции. Объяснение циклов вполне очевидно – в Китае боролись с симптомами проблемы, а не с проблемой, с коррупционерами, а не с источниками возникновения коррупции.

Преимущества стратегии:

1. Проблема коррупции формулируется и ставится на повестку дня.

2. Первый шаг в успешной борьбе против коррупции – признание существования самой коррупции как существенной проблемы. Очевидно, что в обществах, в которых тема коррупции админист-

ративно или культурно табуирована, борьба с коррупцией вряд ли представляется возможной. Быстрое получение результата.

3. «Стратегия войны» быстро дает видимый результат. Репрессивные меры по сути своей публичны, так как их результат затрагивает большое число людей, легко поддается измерению, легко может быть использован в целях политической рекламы, быстро достигает общественности и надолго запоминается.

Недостатки стратегии:

1. Карательный характер, который выражается в ужесточении государственного контроля, а это одна из причин расцвета коррупции в развивающихся странах.

Кроме того, карательные меры будут приводить к новому витку коррупции. Это связано, с тем, что одной из причин коррупции является то, что прибыль должностного лица, привлекающего нарушителя к ответственности, гораздо ниже, чем затраты на наказание потенциального нарушителя.

3. Борьба с коррупцией, целью которой является коррупционер, а не коррупция, носит циклический характер борьбы искоренения коррупции, когда при ослаблении давления уголовного преследования, коррупция отвоевывает занятые врагом территории.

4. Несовместимость с принципами демократии, не вписывается в институциональные рамки, заложенные конституцией демократического государства. Для повышения эффективности этой стратегии необходимо подчас идти на нарушение прав человека при осуществлении следственных мероприятий, а также при вынесении приговора (который в некоторых странах, например, в Китае, нарушает право человека на жизнь).

5. Строгость уголовного преследования коррупционера обостряет и без того существенную проблему латентности коррупционных преступлений. Но самым опасным следствием стратегии войны является образование устойчивых коррупционных сетей. Самоорганизация коррупции может значительно осложнить дальнейшую борьбу с ней.

Потенциальные возможности и угрозы

Среди потенциальных угроз, ассоциирующихся со стратегией войны можно выделить следующие:

1. Стратегия войны может быть использована политической силой, находящейся у власти, для сведения счетов с политическими оппонентами.

2. Стратегия войны наиболее вероятно вызовет значительное противодействие или даже саботаж и со стороны исполнителей и со стороны коррупционеров.

3. Стратегии войны свойственна высокая вероятность ее применения для имитации противодействия коррупции. Давая пусть даже краткосрочный, но быстрый результат, эта стратегия может явиться механизмом мобилизации общественной поддержки инициаторам стратегии. В долгосрочной перспективе эта особенность стратегии приводит к общественному недоверию к любым попыткам антикоррупционных реформ.

Подводя итог всем перечисленным аспектам «стратегии войны», можно обоснованно утверждать, что в современных условиях данный подход к борьбе с коррупцией не может рассматриваться как перспективный. Его недостатки существенно ограничивают условия, при которых может быть получен хоть какой-то позитивный результат, и ставят под вопрос саму идею минимизации коррупции такими методами.

Стратегия «сознательной пассивности». Общая характеристика стратегии

Данный подход к противодействию коррупции базируется на утверждении о неэффективности и бесплодности активных действий, направленных на борьбу с коррупцией. Коррупция рассматривается как существенная проблема, а также признается ее вредное влияние на общество и государство. Но стремление опереться на активные действия оценивается как «пагубная самонадеянность», так как только «рынок может решить все проблемы». В такой парадигме считается также, что коррупция свойственна тоталитарному прошлому; это временное явление, которое исчезнет вместе с превращением государства в либеральную демократию с рыночной экономикой.

Предпосылками осуществления стратегии «сознательной пассивности» могут быть, например, вовлеченность высшего руководства в коррупционные связи, которые могут толкать его к пассивному отношению к проблеме, сопряженному с заявлениями о существенной опасности коррупции для государства. Кроме того, к

стратегии «сознательной пассивности» могут толкать также экономические неурядицы, ведь борьба против коррупции, по мнению руководства, весьма затратная.

Российский опыт противодействия коррупции во многом напоминает стратегию «сознательной пассивности». К несчастью, к началу девяностых годов, в России сложились все вышеперечисленные условия возникновения стратегии именно такого типа: радикальный экономический либерализм уповал только на рынок, который решит все проблемы. Коррупцированная верхушка — наследие предшествующего режима — декларируя на словах приверженность активным мерам по противодействию коррупции, почти ничего не сделала для борьбы с этой болезнью.

Преимущества стратегии

Наиболее важным преимуществом данной стратегии является то, что она не требует финансовых, материальных и людских ресурсов для своего осуществления. Нет необходимости даже тратить деньги на разработку самой программы.

Кроме того, данная стратегия оставляет полную свободу системе развиваться по наиболее естественному пути, без какого-либо диктата. Как следствие, можно говорить о том, что эта стратегия допускает спонтанное изменение культуры — она не навязывает никакой модели культурного поля, поэтому сохраняется абсолютная свобода для самопроизвольного развития.

Недостатки стратегии

У государства отсутствует возможность регулирующего воздействия на динамику коррупции. Непредсказуемость изменения системы, упомянутая в разделе достоинств данной стратегии, имеет свои недостатки, заключающиеся в отсутствии контроля над результатами таких изменений. Хотя государство и самоустраняется от управления в сфере антикоррупционных программ, однако снять с себя ответственность за последствия этого самоустранения оно никогда не сможет.

Не осуществляется достаточно четкого формулирования проблемы коррупции, и, как следствие, важность борьбы против коррупции будет существенно недооценена.

Помимо всего прочего, следование стратегии «сознательной пассивности» может привести к росту коррупции и произвола, так

как ситуация имеет тенденцию выходить из-под контроля, если контроль ослаблен или неадекватен ситуации.

Потенциальные возможности

Пассивная позиция государства предоставляет достаточно важную возможность дальнейшего маневра в рамках антикоррупционной политики. В дальнейшем возможно использование любых методов и стратегий; так как не происходит дискредитации других подходов к решению проблемы коррупции.

Кроме того, стратегия не исключает перспективы спонтанного изменения культуры – культура может самостоятельно измениться в таком направлении, что коррупция пойдет на спад. Это важный момент, но, очевидно, не следует переоценивать его значимость.

Потенциальные угрозы

Существенной угрозой стратегии сознательной пассивности следует признать возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превращением государства в клептократию.

Одним из худших вариантов развития ситуации может быть укоренение культуры коррупции. Коррупция может приобрести характер обыденного явления. В таком случае сама перспектива дальнейших антикоррупционных реформ будет проблематична.

На основании всех этих факторов, можно утверждать, что стратегия сознательной пассивности чревата целым спектром негативных системных изменений. Это обуславливает полную неоправданность применения такого подхода в долгосрочной перспективе.

Смешанные стратегии противодействия коррупции

На практике стратегия устранения причин коррупции включает в себя противодействие конкретным коррупционерам, а стратегия «войны», пусть и во фрагментарном виде, ориентирована и на устранение причин. В реальных условиях, поэтому может применяться *смешанная стратегия* противодействия коррупции, а не чистые типы стратегий.

В большинстве случаев разработки и реализации комплексных стратегий по противодействию коррупции мы имеем дело именно со смешанными стратегиями. Тем не менее, практически всегда можно выделить доминирующий подход к борьбе с коррупцией. Фактически это и было критерием отнесения тех или иных примеров антикоррупционных стратегий к той или иной группе.

Есть, правда, еще один случай, когда стратегию борьбы с коррупцией можно назвать смешанной. В некоторых государствах (особенно актуально это для государств с нестабильной политической системой) наблюдаются изменения в расстановке приоритетов в антикоррупционных реформах. Так, один политический лидер может быть сторонником силовых методов борьбы с коррупцией, и, очевидно, он будет реализовывать разновидность стратегии «войны».

А его «преемник» может обратиться к идеологии стратегии устранения причин из-за всеобщего недовольства бесперспективностью репрессивных мер. Следующий же лидер может вновь вернуться к репрессиям.

В каком-то смысле именно это произошло в Нигерии, в которой во второй половине XX в. сменилось несколько режимов и антикоррупционные стратегии.

Сравнивая различные подходы и стратегии, необходимо учитывать контекст разработки и реализации конкретной программы.

Ни в коем случае нельзя говорить об идеальной стратегии, точно так же нельзя утверждать, что какая-либо стратегия является универсально применимой. Конкретные обстоятельства могут создать такие условия, при которых единственным применимым подходом будет тот, который ориентирован лишь на ближайшую перспективу.

Несмотря на кажущуюся простоту и незатратность стратегии «сознательной пассивности», нельзя игнорировать весь комплекс потенциальных проблем и осложнений, связанных с реализацией этой стратегии. Кроме того, данная стратегия не должна рассматриваться как вариант долгосрочного разрешения проблемы коррупции. Чем на больший период времени принимается данный подход, тем больше вероятность получить негативный результат.

Стратегия «войны» тоже не может выступать в роли долгосрочной концепции борьбы с коррупцией. Как было проиллюстрировано выше, эта стратегия имеет тенденцию качественно изменять коррупцию, «вытесняя» ее из привычных сфер и в новые формы, более изощренные и скрытные. Таким образом, стратегия «войны» может быть принята только как краткосрочная мера наведения порядка для дальнейшей качественной смены курса в антикоррупционной политике [51].

4.3 Описание и типология программного подхода к устранению причин коррупции

Основным акцентом при выработке программной стратегии является устранение причин, порождающих коррупцию, а не внешних проявлений этой проблемы (то есть деятельности коррупционеров).

Данный подход представляет собой системное устранение причин коррупции. Применение программного подхода к реализации антикоррупционной политики видится в том, что программа представляет собой акт комплексного регулирования, направленный на достижение целей и задач в сфере противодействия коррупции; имеет более сложную структуру, дополнительно включает оценку имеющихся материально-финансовых ресурсов по реализации предусмотренных мероприятий. В отличие от планов, в программах более детально закрепляется механизм контроля и надзора за исполнением мероприятий, определяются потенциальные риски при их реализации, устанавливаются индикаторы их эффективности.

Преимущества программного подхода к устранению причин коррупции.

1. Системность.
2. Возможность преследования коррупционеров путем ликвидации стимулов к совершению коррупционных преступлений.
3. Универсальность своего применения в любом обществе.
4. Бюрократическая инерция.

К *недостаткам* программного подхода к устранению причин коррупции можно отнести:

1. Непрогнозируемость эффективного результата.
Длительность процесса реализации стратегии только усугубляет этот недостаток.
2. Возможность сбоя всей программы в связи с провалами на отдельных участках.

Существует большая вероятность того, что по пути от задумки до своей реализации, системная стратегия устранения причин может «растерять» ряд направлений и на этапе осуществления предстать в существенно урезанном варианте. Вследствие этого, стратегия теряет свое фундаментальное преимущество – системность.

О существенности подобных недостатков свидетельствует практика осуществления типичного подхода устранения причин коррупции в Чешской республике:

1. Программа реформирования государственного сектора. Несмотря на громкое звучание, единственным мероприятием в этом аспекте явилось принятие закона о гражданских служащих.

2. Программа «Чистые руки», которая была ориентирована на привлечение к ответственности коррупционеров и состояла в расследовании по жалобам. (Признана неэффективной в 2000 г.).

3. В рамках реформы отношения государства и бизнеса были предложены такие меры, как изменения в антимонопольном регулировании, продолжение приватизации, а также реформу финансирования политических партий.

В зависимости от ведомственной и территориальной направленности стратегий различают следующие программы противодействия коррупции.

1. Универсальные национальные программы.

В эту группу стратегий попадают программы, которые распространяются на всю территорию страны и охватывают все или, по крайней мере, большое количество органов государственной власти. Примером такой стратегии может служить глобальная антикоррупционная программа, принимаемая центральным правительством.

Как правило, стратегии по системному устранению причин однообразны. Представление об их содержании можно получить из приведенной ниже «единой многоцелевой стратегии борьбы с коррупцией» (рисунок 4), разработанной сотрудниками Всемирного Банка. Она состоит из пяти разделов:

На практике реализованным примером комплексной борьбы против коррупции является антикоррупционная стратегия *Нидерландов*. В целом, нидерландская антикоррупционная стратегия сформирована в рамках рассматриваемой стратегии устранения причин коррупции.

Нидерланды (ИБК (2009) – 8,9 (7-е место из 180 стран)). Согласно данным экспертов в Нидерландах такой вид коррупции, как *низовая коррупция* (когда чиновники берут взятки у граждан), практически исключен. Это связано с тем, что в общественном сознании культивируется вызывающий уважение образ чиновника

как человека, который выполняет важную функцию – проводит политику государства и обслуживает население. Поэтому его основная задача – сохранить лояльность государству, а не конкретному лицу.

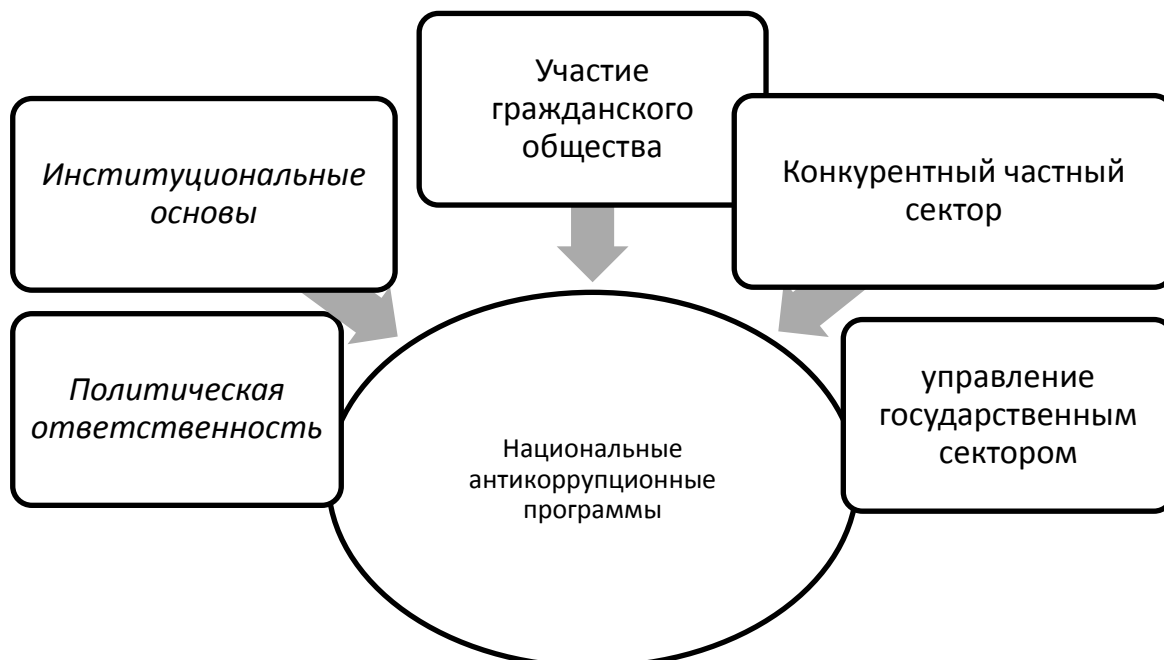


Рисунок 4 – Единая многоцелевая стратегия борьбы с коррупцией

Система борьбы с коррупцией в *Нидерландах* включает процедурные и институциональные меры, представленные на рисунке 5.

Как правило, стратегии устранения причин коррупции этого типа применяются для противодействия коррупции на таможах и в налоговых ведомствах различных государств. Запуск стратегий в этих ведомствах подчас продиктован невыполнением показателей по сбору налогов и пошлин. Так, в Танзании реформа налоговой администрации началась вследствие того, что, по сообщению Конфедерации танзанийских отраслей промышленности, бюджет этого государства потерял в результате коррупции налоговых чиновников 250 млрд танзанийских шиллингов в 1993–1994 гг.

Пример. Стратегия устранения причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин.

Реформа таможни в Филиппинах была предпринята в 1992 г., когда главной проблемой только что избранного правительства был бюджетный дефицит. Таможенная администрация недобрала 115 млн долл. В результате была начата программа реформы таможни «Таможня будущего тысячелетия».

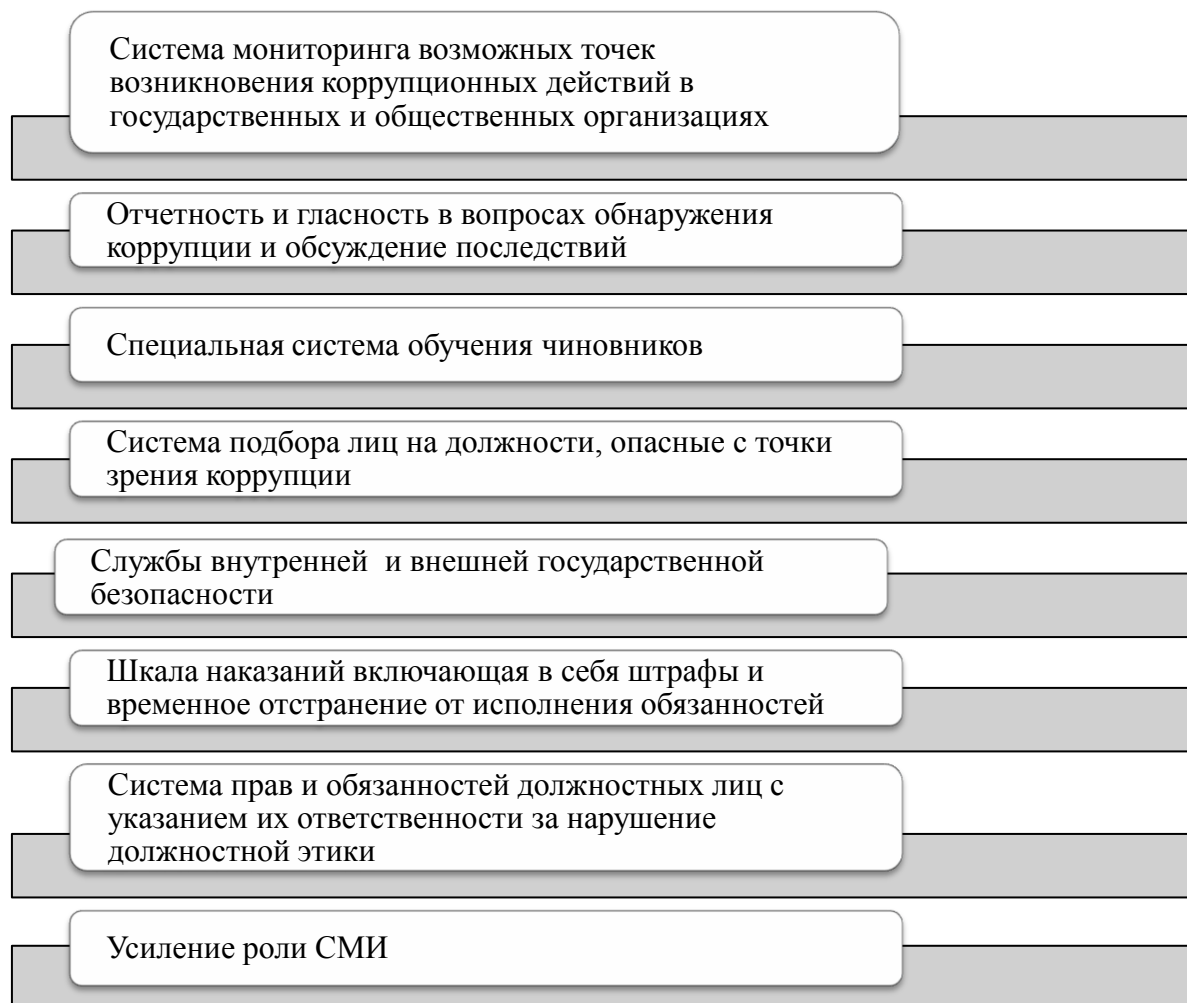


Рисунок 5 – Универсальная национальная программа борьбы с коррупцией в Нидерландах

Первоначальной целью программы реформ было повышение эффективности сбора пошлин. Однако впоследствии было осознано, что решение этой проблемы упирается в проблему коррупции на таможне.

Философия программы состояла в следующем:

1. Причина коррупции – широкие дискреционные полномочия чиновников. Надо резко снизить общение между клиентами таможни и чиновниками.

2. Опора на частный сектор. Комфортная система взимания таможенных пошлин необходима прежде всего бизнесу. Поэтому его поддержка обеспечит более надежное продвижение реформ.

3. Возможный саботаж чиновников. Даже после того, как уровень вознаграждения будет поднят, он не будет идти ни в какое

сравнение с тем, что имеют чиновники от коррупции. Поэтому они – основной источник противодействия реформам. Следовательно, реформа должна включать в себя применение санкций.

Программа включала в себя шесть составляющих (рисунок 6).

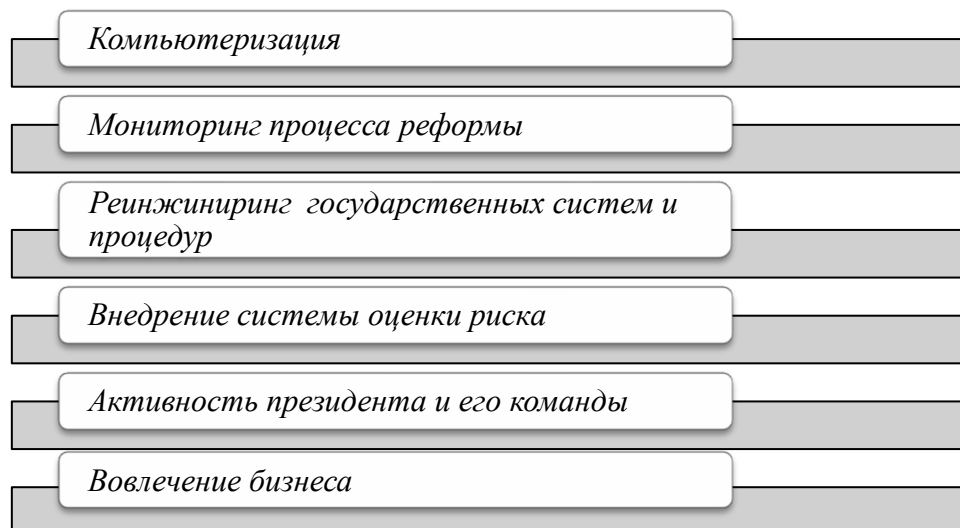


Рисунок 6 – Программное устранение причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин

Компьютеризация

Все таможенные транзакции были переведены на электронную систему документооборота.

Внедрение системы оценки риска

Система оценки риска позволило значительно снизить число операций (провести товар через зеленую линию) таможенного оформления в отношении ряда таможенных деклараций, подаваемых участниками внешнеэкономической деятельности.

Реинжиниринг государственных систем и процедур

Это направление включало в себя разделение процедур по контролю и наложению санкций от оценки, декларирования, сбора платежей, активность президента и его команды, мониторинг процесса реформы (руководитель таможни постоянно анализировал статистическую информацию о времени прохождения товаров через зеленую, желтую и красную линии, включая процент товаров, проходящих через эти линии и вовлечение бизнеса.

Бизнес-ассоциации привлекались для консультирования при создании новых правил таможенного оформления, осуществляли проекты переподготовки таможенников; для поддержки процесса реформы в СМИ и создания благоприятного общественного мнения.

2. Региональные универсальные программы.

В эту группу попадают программы, которые распространяются на всю территориальную единицу и затрагивают большое число государственных органов на территории данного региона. Чаще всего такие антикоррупционные стратегии являются инициативой руководства региона и имеют масштабное влияние на работу большинства подчиненных органов государственной власти в регионе. Несмотря на масштаб и интенсивность воздействия, они не выходят за границы отдельных областей, регионов, иных единиц административно-территориального (или территориального) деления.

На практике существуют два варианта региональных антикоррупционных программ. Первый – антикоррупционная программа разработана и принята к исполнению органами власти самого региона. Второй – региональная программа является элементом национальной и представляет собой пилотную (испытательную) стадию реализации национальной (общегосударственной) антикоррупционной стратегии. Успех или провал эксперимента имеет значительно большие последствия, так как от его результатов зависит будущее общенациональной стратегии.

Если обратиться к анализу технологических аспектов региональных универсальных антикоррупционных программ, то станет очевидным, что существенных отличий от рассмотренных выше общенациональных программ не так много. Большее значение имеет то, что на региональном уровне предоставляется даже больше возможностей разработки неполного комплекса антикоррупционных мер или частичной реализации принятой антикоррупционной стратегии. Это происходит из-за того, что региональные программы имеют дело с более однородной средой. Поэтому у борцов с коррупцией появляется больше возможностей тонкой подстройки стратегии под реальные нужды конкретного региона.

Примером региональной универсальной антикоррупционной стратегии может служить реализованная в Венесуэле программа Мирового Банка по снижению уровня коррупции (рисунок 7).

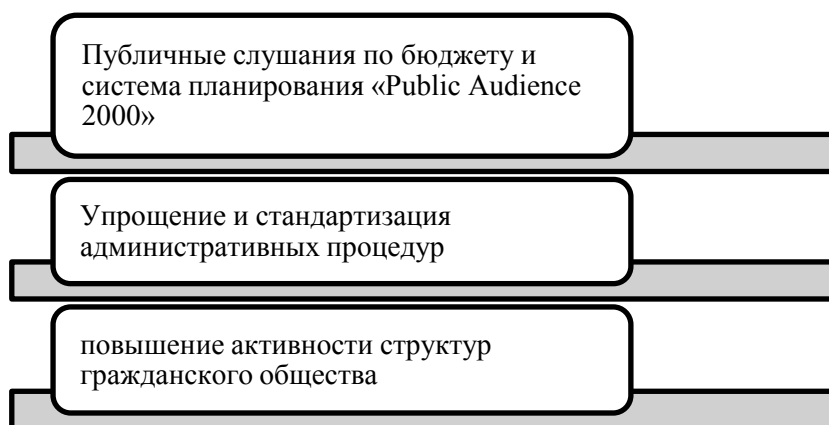


Рисунок 7 – Борьба с коррупцией в Венесуэле

3. Региональные ведомственные антикоррупционные программы.

Данную группу составляют локальные программы, носящие «точечный» характер воздействия. Такие программы направлены на противодействие коррупции в определенном государственном органе на территориальном уровне. Примером таких антикоррупционных мероприятий могут быть пилотные, или пробные проекты по противодействию конкретным видам коррупционных отношений в конкретных условиях.

Небольшой масштаб мероприятий позволяет, с одной стороны, более подробно и точно распланировать деятельность, а с другой – избежать ненужного резонанса по поводу реализуемой программы.

Помимо этого, региональные ведомственные программы не требуют таких значительных ресурсов, как их более масштабные аналоги, поэтому для начала разработки и реализации антикоррупционной программы часто достаточно лишь политической воли руководства ведомства.

По этой причине в мировой практике антикоррупционной деятельности существует огромное количество примеров региональных ведомственных антикоррупционных программ.

Вопросы для самопроверки

1. Охарактеризуйте цели международного сотрудничества Российской Федерации в области борьбы с коррупцией.

2. Какие общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры РФ составляют правовую основу международного сотрудничества России в области противодействия коррупции?

3. Определите инструменты противодействия коррупции, исходя из накопленного международного опыта противодействия коррупции.

4. Охарактеризуйте основное содержание стратегии «войны», ее преимущества и недостатки.

5. В чем особенности предпосылок осуществления стратегии «сознательной пассивности», потенциальных возможностей и угроз?

6. Какова суть, преимущества и недостатки программного подхода к устранению причин коррупции?

7. Определите признаки, по которым проводят типологию программ противодействия коррупции.

8. В чем особенность региональной универсальной антикоррупционной стратегии по противодействию коррупции, реализованной в Венесуэле?

9. Охарактеризуйте основные этапы единой многоцелевой стратегии борьбы с коррупцией, разработанной сотрудниками Всемирного Банка.

10. Какие процедурные и институциональные меры включает система борьбы с коррупцией в Нидерландах?

11. Перечислите и охарактеризуйте программу устранения причин коррупции в таможенном ведомстве Филиппин.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Противодействие коррупции остается главным приоритетом для государственной политики. Коррупция лежит в основе многих проблем, с которыми сталкивается мир. Это снижает эффективность управления, подрывает доверие населения к государственным служащим, снижает эффективность управленческих решений, препятствует экономическому развитию и способствует росту организованной преступности. Ни одна страна не имеет «иммунитета» против проявлений коррупции, и правительства не могут решить данную проблему в одиночку: необходима поддержка бизнеса и гражданского общества для предотвращения и раскрытия коррупции.

В соответствии с национальными условиями рассматриваются конкретные риски коррупции в особенно уязвимых к коррупции секторах, включая выявление и развитие лучшей международной практики, продвижение инструментов в области коллективных инициатив, внедрение эффективных механизмов управления и отчетности и устранение пробелов в прозрачности.

Для обеспечения целостности и прозрачности частного сектора необходимо продолжение тесного сотрудничества с бизнесом и гражданским обществом в борьбе с коррупцией с применением инструментов содействия культуре целостности и поддержки инициатив частного сектора в борьбе с коррупцией.

В результате изучения материалов учебного пособия у обучающихся формируются основы антикоррупционного поведения, знания, умения и навыки в области противодействия коррупции в организации, восприятие коррупции как серьезной угрозы национальной безопасности страны, системность и функциональность подходов к решению задач профилактики и противодействию коррупции.

СПИСОК ТЕРМИНОВ

Административное правонарушение – это противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое КоАП РФ или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность.

Антикоррупционная стратегия организации – это комплекс взаимосвязанных принципов, процедур и конкретных мероприятий, направленных на профилактику и пресечение коррупционных правонарушений в деятельности данной организации

Взятничество – негативное социально-правовое явление в обществе, заключающееся в получении либо даче взятки лицу, состоящему на службе.

Гражданско-правовая ответственность – установленные нормами гражданского права юридические последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения лицом предусмотренных гражданским правом обязанностей, что связано с нарушением субъективных гражданских прав другого лица.

Дисциплинарная ответственность – вид юридической ответственности, одна из правовых форм воздействия на нарушителей дисциплины труда, заключается в наложении дисциплинарных взысканий.

Двусторонняя коррупционная сделка – это сделка, при которой лицо, находящееся на государственной или иной службе, нелегально «продает» свои служебные полномочия или услуги, основанные на авторитете должности и связанных с ним возможностях, физическим и юридическим лицам, группам (в том числе организованным преступным формированиям), а «покупатель» получает возможность использовать государственную либо иную структуру в своих целях: для обогащения, законодательного оформления привилегий, ухода от предусмотренной законом ответственности, социального контроля и т. п.

Коммерческая коррупция – коррупция в частном секторе экономики, тесно связанная с недобросовестным корпоративным управлением.

Коррупционные преступления – предусмотренные уголовным законодательством общественно опасные деяния, которые непосредственно посягают на авторитет и законные интересы службы и выражаются в противоправном получении государственным, муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной организации каких-либо преимуществ (денег, имущества, прав на него, услуг или льгот) либо в предоставлении им таких преимуществ.

Коррупция в законодательных органах – выборы в законодательные и представительные органы власти всех уровней, деятельность политических партий, а также политический лоббизм, навязывающий органам государственной власти и местного самоуправления те или иные решения или внедряющий в их руководящие органы представителей определенных групп влияния.

Личность – это «социальное лицо человека», то, кем он стал в процессе развития, формирования и деятельности в обществе. Для криминологии личностью преступника является совокупность отрицательных, криминогенных качеств личности, которые обусловили совершение человеком преступления.

Личность преступника – лица, совершающие коррупционные преступления, отличаются не столько наличием каких-либо отдельных специфических социальных и психологических свойств и качеств (за исключением морально-нравственных), сколько особенностями центральных, ядерных структур личности, определяющих ее общую направленность: уровнем правосознания, спецификой ценностно-нормативной и мотивационной систем.

Мздоимство – получение в нарушение установленного законом порядка лицом, состоявшим на государственной или общественной службе, каких-либо преимуществ за совершение законного действия (бездействие) по службе) и лихоимство (получение тем же лицом каких-либо преимуществ за совершение по службе незаконного действия (бездействие)).

Незаконный лоббизм – оказание незаконного давления на парламентария со стороны какой-либо группы или частных лиц, цель которого – добиться принятия или отклонения определенного законопроекта.

Непотизм (кумовство) – замещение должностей родственниками в нарушение общего и справедливого порядка.

Оценка коррупционных рисков – определение конкретных бизнес-процессов и деловых операций в деятельности организации, при реализации которых наиболее высока вероятность совершения работниками организации коррупционных правонарушений как в целях получения личной выгоды, так и в целях получения выгоды организацией.

Протекционизм – создание внутри функционирующей системы сплоченных групп («своей команды») для удовлетворения корпоративных целей.

Фаворитизм – страстное покровительство любимцам (фаворитам) и назначение их на высокие должности, несмотря на то, что они не обладают ни способностями, ни знаниями, необходимыми для их службы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Конституция Российской Федерации (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

2. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 52. – Ст. 6228.

3. Федеральный закон от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1652.

4. Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2009. – № 29. – Ст. 3609.

5. Указ Президента РФ от 12 августа 2002 №885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 33. – Ст. 3196.

6. Указ Президента РФ от 29.06.2018 №378 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2018–2020 годы» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2018. – № 15. – Ст. 1729

7. Андриченко Л. В. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] : науч.-практ. пособие/ Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев. – Электрон. текстовые данные. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. – 234 с.

8. Афонин Д. Н. Борьба с коррупцией в Российской Империи в начале XX века. / Д. Н. Афонин // Бюллетень инновационных технологий. – Юрист. – 2018. – № 1 (9). – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/borba-s-korrupsiyey-v-rossiyskoy-imperii-v-nachale-xx-veka>.

9. Агеев А. А. О противодействии коррупции / А. А. Агеев, В. В. Летуновский // Российская юстиция. – 2010. – № 1. – С. 47–49.
10. Агеев В. Н. Борьба с коррупцией в сфере государственной службы как приоритетное направление государственной политики / В. Н. Агеев // Следователь. – 2009. – № 9 (137). – С. 25–28.
11. Алимов С. А. Личность современного коррупционера: основные результаты криминологического исследования / С. А. Алимов, А. Ю. Федоров // Вестник Московского университета МВД России. – 2010. – № 1. – С. 156–157.
12. Андриченко Л. В. Противодействие коррупции в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс] : науч.-практ. пособие / Л. В. Андриченко, О. А. Беляева, В. И. Васильев. – Электрон. текстовые данные. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2014. – 234 с.
13. Барабанов И. И. Сколько ты стоишь? / И. И. Барабанов // NewTimes. – 2010. – № 85. – С. 7–11.
14. Братановский С. Н. Противодействие коррупции в системе исполнительной власти в Российской Федерации. Административно-правовые аспекты [Электронный ресурс] : монография / С. Н. Братановский, Зеленов М.Ф. – Электрон. текстовые данные. – Саратов: Электронно-библиотечная система IPRbooks, 2012. – 390 с.
15. Гилевская М. А. Коррупция в современной России и перспективы борьбы с ней / М. А. Гилевская, В. А. Номоконов // Следователь. Федеральное издание. – 2009. – № 2 (130). – С. 33–36.
16. Гладких В. И. Криминология: курс лекций / В. И. Гладких, П. В. Федотов, Р. Н. Шумов. – М.: Эксмо, 2010. – 181 с.
17. Гриб В. Г. Противодействие коррупции [Электронный ресурс]: учебное пособие/ В. Г. Гриб, Л. Е. Окс – Электрон. текстовые данные. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2015. – 192 с.
18. Гридякин Д.А. Противодействие коррупции в органах государственной власти в современной России: политологический аспект : автореф.дисс. ... канд. полит.наук / Д. А. Гридякин ; Ставроп. гос. ун–т. – Краснодар, 2009. – 26 с.

19. Добренъков В. И. Коррупция. Современные подходы к исследованию / В. И. Добренъков, Н. Р. Исправникова. – М.: Академический проект, 2009. – С. 85.

20. Илие С. К. Криминологическая характеристика должностной преступности и ее предупреждение: дис. ... канд. юрид. наук / С. К. Илие. – М., 2004. – С. 75–76.

21. Казаченкова О. В. Актуальные вопросы урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе / О. В. Казаченкова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2010. – № 2. – С. 23–25.

22. Капинус О. С. Криминологическое исследование личности коррупционного преступника / О. С. Капинус // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. – 2018 г. №1 (68). Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/kriminologicheskoe-issledovanie-lichnosti-korrupsionnogo-prestupnika>.

23. Карабанов А. Л. Современные проблемы противодействия коррупции: монография / А. Л. Карабанов, С. К. Мелькин. – М.: ВолтерсКлувер, 2010. – С. 52–53.

24. Кийко М. Оценка теневой экономики / М. Кийко // Проблемы теории и практики управления. – 2014. – №2. – С. 19–24.

25. Князев В. О. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как инструмент противодействия коррупции (рабочая программа курса) / В. О. Князев // Следователь. – 2009. – № 12 (140). – С. 26–33.

26. Комментарий к ФЗ от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный) [Электронный ресурс] / В. В. Григорьев // Справочно-правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>.

27. Короткова О. А., Соколов И. С. Правовые основы государственной службы в Советском государстве: исторический аспект / О. А. Короткова, И. С. Соколов // Закон и право. – 2019. № 2. – С. 57–59.

28. Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения : науч.-методич. пособие / Е. И. Добролюбова, А. В. Павлушкин, Э. Л. Сидоренко [и др.] ; под ред. В. Н. Южакова, А. М. Цирина. – М. : Институт законодатель-

ства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. – 156 с.

29. Кубаханова Э. А. Повышение эффективности оценки и анализа использования кадрового потенциала на примере ОМВД Чеченской республики / Э. А. Кубаханова, И. И. Новикова // Экономика, управление, финансы: теория и практика : материалы XI Междунар. очно-заочной науч.-практ. конф. В 2 т. – 2019. – С. 195–200.

30. Кудашкин А. В. Порядок регулирования конфликта интересов нуждается в совершенствовании / А. В. Кудашкин., Т. Л. Козлов // Российская юстиция. – 2010. – № 10. – С. 12–15.

31. Кудряков В. Г. Государственные меры противодействия коррупции в регионе / В. Г. Кудряков, И. И. Новикова // Труды Кубанского государственного аграрного. – 2015. – № 1 (48). – С. 15–18.

32. Кузовков Ю. В. Мировая история коррупции. В 2 т. / Ю. В. Кузовков. – М. : Изд-во «Анима-Пресс», 2010. – Т. 1 – 544 с.

33. Лавренко С. В. Феномен коррупции в России: причины возникновения и существования / С. В. Лавренко // Следователь. – 2010. – № 2 (142). – С. 43–45.

34. Многоликая коррупция: выявление уязвимых мест на уровне секторов экономики и государственного управления [Электронный ресурс] / Кампос Эдгардо [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : Альпина Паблишер, 2016. – 550 с.

35. Методические рекомендации по разработке и принятию организациями мер по предупреждению и противодействию коррупции [Электронный ресурс] // Министерство труда и социальной защиты РФ. – Режим доступа: <http://www.rosmintrud.ru>, свободный.

36. Наумов А. Коррупция: причины возникновения, влияние и методы борьбы / А. Наумов // Мировое и национальное хозяйство: сетевой журн. [Электронный ресурс]. – М., 2011. – № 4. – Режим доступа: <http://mirec.ru/index.php>.

37. Новикова И. И. Коррупция в Российской Федерации: сущность и механизм противодействия / И. И. Новикова, М. Н. Тонян // Современное государственное и муниципальное управление: проблемы, технологии, перспективы : материалы V Междунар. науч.-практ. конф. – Донецк : ДонНТУ, 2019. – С. 258–262.

38. Новикова И. И. Современные механизмы противодействия коррупции: учебное пособие / И. И. Новикова, В. Г. Кудряков. – Краснодар : КубГАУ, 2015. – 105 с.

39. Окусова С. А. Конфликт интересов как внутренний источник развития коррупционных процессов / С. А. Окусова // Государство и право. – 2011. – № 6. – С. 109–112.

40. Редкоус М. В. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в государствах-участниках СНГ / В. М. Редкоус // Административное и муниципальное право. – 2010. – № 5 (29). – С. 21–27.

41. Роль предпринимательских структур в противодействии коррупции [Электронный ресурс] : науч.-практ. пособие / Е. И. Спектор [и др.]. – Электрон. текстовые данные. – М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Контракт, 2013. – 238 с.

42. Тилевич А. Что порождает коррупцию? / А. Тилевич // Следователь. – 2011. – № 6 (158). – С. 60–62.

43. Участие институтов гражданского общества в борьбе с коррупцией [Электронный ресурс] / отв. ред. Ю. А. Тихомиров // СПС «КонсультантПлюс». – Режим доступа : <http://www.consultant.ru>. – Загл. с экрана.

44. Филиппов В. В. Уголовно-правовые меры противодействия коррупции в органах исполнительной власти США / В. В. Филиппов // Следователь. – 2011. – № 4 (156). – С. 53–58.

45. Чаннов С. Е. О направлениях активизации деятельности комиссий по урегулированию конфликтов интересов / С. Е. Чаннов // Административное право и процесс. – 2011. – № 5. – С. 15–17.

46. Чашин А. Н. Коррупция в России. Стратегия, тактика и методика борьбы [Электронный ресурс] : учеб. пособие / А. Н. Чашин. – Электрон. текстовые данные. – Саратов : Вузовское образование, 2012. – 171 с.

47. Чернов А. Ф. Заимствование зарубежного опыта для борьбы с коррупцией в России / А. Ф. Чернов, К. А. Мовсисян, И. И. Новикова // Экономика и управление в условиях современной России : материалы II Всерос. науч.-практ. конф. – Краснодар : ФГБУ «Российское энергетическое агентство» Минэнерго России Краснодарский ЦНТИ. – 2019. – С. 363–370.

48.Шишкарев С. Н. Формы коррупционных правонарушений по российскому законодательству / С. Н. Шишкарев // Закон и право. – 2010. – № 5. – С. 7–8.

49.Шишкин С. И. Формы реализации уголовной ответственности за коррупционные правонарушения / С. И. Шишкин // Право и государство: теория и практика. – 2010. – № 6 (66). – С. 126–129.

50.Юлегина Е. И. Административно-правовая характеристика проблем взаимодействия государственных органов и институтов гражданского общества в сфере противодействия коррупции/ Е. И. Юлегина // Административное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 14–16.

51.Johnston M. Syndromes of Corruption: Wealth, Power, and Democracy / M. Johnston. – Cambridge, 2006. – P. 57.

52.Rajeev K. Goel and Michael A. Nelson. Causes of corruption: History, geography and government, BOFIT Discussion Papers, Helsinki, 2008.

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	3
ГЛАВА 1. Коррупция как социально-экономическое явление современного общества	4
1.1 Коррупция: исторический аспект	4
1.1.1 Коррупция: всемирная история	4
1.1.2 Исторические аспекты коррупции в России	10
1.1.3 Российская Советская Республика	14
1.2 Формы, виды и механизмы коррупции	17
1.3 Детерминанты коррупционных деяний	22
1.4 Основные последствия коррупции	24
ГЛАВА 2. Антикоррупционная стратегия организации.....	27
2.1 Правовая основа противодействия коррупции	27
2.2 Основные принципы противодействия и профилактики коррупции в организации	31
2.3 Система субъектов противодействия коррупции	33
2.4 Общие подходы к разработке и реализации антикоррупционной стратегии организации.....	36
2.5 Оценка коррупционных рисков	46
2.6 Разработка и внедрение в практику стандартов и процедур, направленных на обеспечение добросовестной работы организации.....	48
2.7 Принятие мер по предупреждению коррупции при взаимодействии с организациями-контрагентами и в зависимых организациях	53
2.8 Взаимодействие с государственными, правоохранными и осуществляющими контрольно-надзорные функции органами.....	55

ГЛАВА 3. Ответственность за коррупционные правонарушения .	61
3.1 Характеристика личности коррупционного преступника	61
3.2 Ответственность за совершение коррупционных правонарушений	67
ГЛАВА 4. Мировой опыт противодействия коррупции.....	75
4.1 Международное сотрудничество Российской Федерации в области противодействия коррупции	75
4.2 Описание и типология международных стратегических подходов противодействия коррупции	77
4.3 Описание и типология программного подхода к устранению причин коррупции	86
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	94
СПИСОК ТЕРМИНОВ	95
СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ	97

Учебное издание

Новикова Ирина Ивановна

СОВРЕМЕННЫЕ МЕХАНИЗМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Учебное пособие

В авторской редакции

Подписано в печать ____ . ____ . 2020. Формат 60 × 84 ¹/₁₆.

Усл. печ. л. – 6,1. Уч.-изд. л. – 4,8.

Тираж 100 экз. Заказ № .

Типография Кубанского государственного аграрного университета.
350044, г. Краснодар, ул. Калинина, 13