

Владимир МЕЛЬНИКОВ

Противодействие коррупции: взгляд из региона

Важным шагом к осуществлению «Национального плана противодействия коррупции» (№ Пр-1568 от 31 июля 2008 г.) стало принятие Национальной стратегии противодействия коррупции как системы мер организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, «направленной на устранение коренных причин коррупции в обществе и последовательно реализуемой федеральными органами государственной власти, иными государственными органами, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, институтами гражданского общества, организациями и физическими лицами».

Исходя из анализа ситуации, связанной с различными проявлениями коррупции в стране, и на основании общей оценки эффективности системы мер по противодействию коррупции Президент России Указом № 460 от 13.04.2010 г. стратегию утвердил.

Особенно важным представляются выделенные в этом документе принципы признания коррупции одной из системных угроз безопасности Российской Федерации, а также «использование в противодействии коррупции системы мер, включающей в себя меры по предупреждению коррупции, по уголовному преследованию лиц, совершивших коррупционные преступления, и по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных деяний, при ведущей роли на современном этапе мер по предупреждению коррупции» (п.п. «а», «б» Раздела 3.7).

На этих основаниях одной из важнейших задач при реализации государственной антикоррупционной политики поставлена задача коренного перелома общественного сознания, формирования у населения и в профессиональных кругах государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов (прокуратуры, МВД, ФСБ, ФСКН и др.) атмосферы жесткого ее неприятия. На заседании Совета Федерации, посвященном взаимодействию Совета Федерации с законодательными органами государственной власти субъектов РФ (14 июля 2010 г.), подчеркивалось, что «необходимо разработать систему мер повышения эффективности деятельности правоохранительных органов по выявлению фактов коррупционных преступлений, повышению их раскрываемости в сферах, связанных с повышенными коррупционными рисками». Тем самым была выражена неудовлетворенность руководства страны и общества в целом тем, каким образом развернута эта борьба, какие результаты в ней достигнуты.

Владимир МЕЛЬНИКОВ – заместитель начальника аналитического управления Аппарата Совета Федерации Федерального собрания РФ

Являясь Палатой регионов, Совет Федерации по своему предназначению должен быть связующим звеном между Федеральным центром и регионами, в известной мере – инструментом реализации на местах принятых на федеральном уровне системных антикоррупционных мер и информации не только об их выполнении, но и восприятии на местах. Одной из точек «приложения силы» в решении этих задач стал Забайкальский край, где в 2010-2011 гг. проведен мониторинг правоприменения в сфере антикоррупционной деятельности. Масштабному изучению восприятия принимаемых общегосударственных и региональных мер по борьбе с коррупцией подверглись различные социальные группы населения, в том числе и в первую очередь – коллективы правоохранительных органов (402 чел.) (**таблица 1,** столбец 1), студенческая молодежь (210 чел.) – столбец 2, и активная часть населения в муниципалитетах (102 чел.) – столбец 3*. Ниже приводятся данные, полученные в результате социологического опроса. Автор считает их достаточно информативными для рассмотрения и выделения некоторых характерных черт.

Первое, что бросается в глаза и вызывает большую обеспокоенность, это невысокая оценка в правоохранительных органах принимаемых государством мер по борьбе с коррупцией – более 60% опрошенных определили эти меры как «малоэффективные» и «бесполезные» или как «очередную кампанию, которая как началась, так и закончится». Эта тревога усиливается тем, что похожие ответы на аналогичные вопросы даются в молодежной (студенческой) среде и активе местного самоуправления.

С одной стороны, такое совпадение мнений может быть объяснено тем, что отношение правоохранителей к борьбе с коррупцией находится в общем створе общественных настроений, но с другой – профессионально подготовленные и призванные непосредственно выявлять и пресекать коррупционную деятельность люди настроены к государственным мерам критически. Только чуть больше 10% из них отметили расширение своих служебных возможностей в борьбе с коррупцией, а почти 62% указали, что «ничего не изменилось».

Вместе с тем позитивно, что 75% сотрудников с пониманием относятся к некоторым ограничениям, введенным для них новыми законами (**таблица 2**).

Напрашивается вывод о том, что должного осознания в правоохранительной среде остроты проблемы коррупции еще не произошло, понимания борьбы с нею, как главной задачи, пока не сформировано.

Представляет интерес оценка молодежью и активом МСУ степени коррумпированности самих правоохранительных органов в регионе.

Так, наиболее коррумпированными ими воспринимаются органы милиции, таможни, а также контролирующие и разрешительные структуры, наименее подверженными коррупции – органы ФСБ и прокуратуры. Около 10% этой категории респондентов оценили уровень коррупции в регионе как «очень высокий», а более 50% – как «такой же, как во всей стране».

Достаточно противоречивы оценки в рассматриваемом аспекте органов исполнительной, законодательной власти регионов и их столиц, что может быть объяснено различной степенью осведомленности об их деятельности (**таблица 3**).

Приведенные оценки нуждаются, естественно, в дальнейшем

* Правоохранительные органы представлены сотрудниками территориальных органов МВД, ФСБ, прокуратуры, ФСКН; студенческая молодежь – специальности «юриспруденция», «государственное и муниципальное управление»; структуры МСУ – депутаты и актив органов местного самоуправления.

Таблица 1.

Считаете ли вы принятые антикоррупционные меры полезными для государства и граждан?						
	1		2		3	
они полезны	136	33,8%	64	30,57%	37	36,3%
малоэффективны	217	54,0%	128	60,9%	45	44,1%
бесполезны	29	7,2%	13	6,2%	9	8,8%
затрудняюсь ответить	20	5,0%	5	2,4%	11	10,8%
Эти меры расширили возможности в борьбе с коррупцией?						
расширили значительно	43	10,7%	18	8,6%	7	6,9%
бороться с коррупцией стало проще	не задавался		58	27,6%	16	15,7%
ничего не изменилось	248	61,7%	85	40,5%	51	50,0%
стало хуже, чем раньше	29	7,2%	4	1,9%	5	4,9%
затрудняюсь ответить	80	20,0%	43	20,5%	23	22,5%
не ответили	2	0,4%	2	0,9%	0	

Таблица 2

Как вы оцениваете уровень коррупции в вашем регионе						
	1		2		3	
очень высокий	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	22	10,5%	3	2,9%
высокий	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	59	28,1%	14	13,7%
такой же высокий, как во всей стране	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	86	41,0%	28	27,5%
ниже, чем по стране	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	24	11,4%	28	27,5%
у нас это развито мало	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	4	1,9%	13	12,7%
затрудняюсь ответить	Вопрос не задавался	Вопрос не задавался	14	6,6%	16	15,7%
не ответили			1	0,5%	0	
Считаете ли вы, что принятые меры по борьбе с коррупцией:						
снизят ее уровень в стране и регионе	91	22,7%	54	25,7%	29	28,4%
ничего не изменится			54	25,7%	19	18,6%
это очередная кампания (как началась, так и закончится)	244	60,7%	75	35,7%	41	40,2%
затрудняюсь ответить	66	16,4%	26	12,4%	13	12,8%
не ответили	1	0,2%	1	0,5%	0	

Таблица 3.

Выделите 3 наиболее коррумпированные, на ваш взгляд, структуры в регионе:						
	1		2		3	
его исполнительная власть	146	15,2%	60	10,7%	35	13,8%
его законодательная власть	54	5,6%	16	2,8%	9	3,5%
власти столицы региона	130	13,6%	54	9,6%	17	6,6%
органы милиции			114	20,3%	48	18,8%
органы прокуратуры			16	2,8%	9	3,5%
таможня	33	24.1%	91	16,2%	43	16,8%
налоговые органы			24	4,3%	7	2,7%
органы ФСБ			3	0,5%	7	2,7%
военкоматы	41	12.2%	62	11,0%	6	2,3%
суды	30	2,3%	29	5,2%	21	8,2%
контролирующие, разрешающие, органы	117	12.2%	58	10,3%	25	9,8%
миграционная служба	22	2.3%	18	3,2%	0	
затрудняюсь ответить, т.к. считаю, что степень их коррумпированности одинаково высока	56	5.6%	9	1,6%	11	4,3%
затрудняюсь ответить	29	3.0%	8	1,4%	18	7,0%
Выделите 3 наименее коррумпированные, на ваш взгляд, структуры в регионе:						
его исполнительная власть	51	7,2%	20	3,9%	11	5,3%
его законодательная власть	68	9,7%	58	11,3%	21	10,2%
власти столицы региона	16	2,3%	15	2,9%	3	1,5%
органы милиции			19	3,7%	15	7,3%
органы прокуратуры			69	13,4%	20	9,7%
таможня	15	2,1%	17	3,3%	8	3,9%
налоговые органы	51	7,3%	40	7,8%	21	10,2%
органы ФСБ			99	19,2%	23	11,2%
военкоматы	54	7,7%	26	5,0%	11	5,3%
суды	117	16,6%	82	15,9%	15	7,3%
контролирующие, разрешающие, регистрирующие органы	24	3,4%	19	3,7%	8	3,9%
миграционная служба	68	9,7%	23	4,5%	15	7,3%
затрудняюсь ответить	158	22,5%	28	5,4%	35	16,9%

изучении и уточнении, однако выделенные тенденции, которые, на наш взгляд, достаточно тревожны, представляются характерными не для одного региона России и заслуживающими пристального внимания и адекватного реагирования.

В целом думается, что глубинного перелома в восприятии в обществе и такой важной его части, как правоохранительная система, проблемы коррупции как угрозы национальной безопасности пока не произошло.

В этой связи, безусловно, необходимо подкреплять меры, принимаемые государством по совершенствованию правоохранительной системы, укреплению социального статуса ее сотрудников, мерами по более активной антикоррупционной направленности деятельности в самих коллективах этих органов.

Другой актуальной задачей остается совершенствование антикоррупционного законодательства. Имеющийся у правоохранительной системы антикоррупционный уголовный и уголовно-процессуальный инструментарий нуждается в дальнейшем и более своевременном законодательном укреплении в сфере регулирования экономи-

ческих процессов и государственной службы.

Этому очевидно будут способствовать назревшие меры, озвученные президентом в его Послании Федеральному Собранию 2011 г., в частности по новым процедурам госзакупок и изменению пресловутого ФЗ-94, контролю за расходами лиц, занимающих ряд государственных должностей, ограничению сделок между госструктурами и связанными с ними аффилированными коммерческими организациями.

Системная проблема. Коррупция. Что читать

Противодействие коррупции и модернизация государственного правления: опыт России. Аналитический доклад; под ред. И.Н. Барцица. – М.: РАНХиГС, 2011. – 62 с.	Аналитический доклад посвящен обзору действий общества и государства в сфере противодействия коррупции. Авторы подчеркивают необходимость совместных действий власти и гражданского общества в деле преодоления главной, по мнению экспертов Всемирного банка, «экономической проблемы современности». В ходе административной реформы 2003–2010 гг. была заложена правовая основа противодействия коррупции, однако системного характера борьба с этим явлением не приобрела, а реализация административной реформы выявила ряд существенных мер, не учтенных ее инициаторами. В докладе проведен анализ имеющихся пробелов в законодательстве, подчеркивается, что несовершенная правовая база создает питательную почву для коррупции. Специфика и сложность противодействия коррупции требуют выработки соответствующей стратегии, представляющей собой единый комплекс принимаемых мер. В числе таких мер предлагается проведение независимой антикоррупционной экспертизы, мониторинг законодательства, сотрудничество с международными организациями, контроль со стороны институтов гражданского общества, разработка и внедрение образовательных программ для формирования эффективной бюрократии.
Наумов С.Н. Основы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. – М.: Компания Спутник +, 2011. – 100 с.	Монография представляет собой одну из первых в юридической науке, в условиях начала второго десятилетия XXI в., попыток анализа основ противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы Российской Федерации. Дан исчерпывающий анализ проблем нормативно-правовой базы в области противодействия коррупции в государственной гражданской службе РФ. Рассмотрен международный опыт предупреждения и пресечения коррупции в государственном аппарате и возможность его использования в отечественной законодательной практике. Раскрыты организационные основы противодействия коррупции в системе государственной гражданской службы РФ. Определены направления государственной политики РФ по предупреждению коррупции. Труд подготовлен в рамках сопоставительного анализа законодательства, действующего до 1 июня 2011 г.
Манько А. Коррупция в России. Особенности национальной болезни. – М.: Изд-во Аграф, 2012. – 256 с.	Книга посвящена одной из наиболее актуальных тем в жизни современного российского общества – коррупции. Ее природа, генезис, особенности эволюции в бюрократическом аппарате рассматриваются на большом историческом фоне – от возникновения Русского государства до настоящего времени. Издание адресовано всем интересующимся историей и политической жизнью России.
А.А. Храмкин. Противодействие коррупции в госзакупках. – М.: Изд-во Юриспруденция, 2011. – 152 с.	Издание посвящено вопросам организации противодействиея коррупции в системе государственных и муниципальных закупок. Наряду с отечественным анализируется и зарубежный опыт. Даны практические рекомендации по разработке и построению антикоррупционной системы в области госзакупок.
Фисман Раймонд, Мигель Эдвард. Экономические гангстеры: Коррупция, насилие и бедность национальных масштабов / Пер. О. Литвиновой, под ред. Д. Литвинова. – М.: Изд-во Альпина Бизнес Букс, 2012. – 302 с.	Почему разные государства со сходными стартовыми условиями развиваются столь различными темпами? Одни из них постепенно карабкаются вверх со ступеньки на ступеньку мирового экономического рейтинга, другие, даже обладая значительными природными ресурсами, на десятилетия погрязли в гражданских войнах и конфликтах. Почему организованная преступность удобнее для граждан, чем неорганизованная, и почему ее так трудно искоренить в некоторых странах? Что заставляет людей уничтожать богатство своей страны, вместо того чтобы приумножать его? Ответам на эти вопросы и посвящено исследование двух американских экономистов.