

© 2011 г.

Лилия Бокарева

кандидат экономических наук

главный инспектор Счетной палаты Российской Федерации

(e-mail: lgbokareva@yandex.ru)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ АКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВА И ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ

В статье анализируются теоретические и практические проблемы государственного противодействия коррупции, рассматриваются организационные формы государственного противодействия коррупции, выявляются некоторые основные причины коррупции в Российской Федерации. Прозрачное администрирование и документирование принятия управленческих решений рассматриваются как инструменты достижения эффективности реализации государственной политики противодействия коррупции. Подчеркивается ведущая роль государственного финансового контроля и Счетной палаты Российской Федерации в реализации политики противодействия коррупции.

Ключевые слова: коррупция, противодействие коррупции, государственное управление, национальный план противодействия коррупции, администрирование, административная реформа, государственный финансовый контроль, Счетная палата Российской Федерации.

Современный мир сталкивается с множеством глобальных проблем, характерных для большинства государств и являющихся поэтому общемировыми и труднопреодолимыми. Сохраняются проблемы, в поисках решений которых перепробованы, кажется, все возможные меры и, тем не менее, данные проблемы не только продолжают оставаться актуальными для государств мира, но обостряются и превращаются во все более серьезные угрозы.

К числу подобных глобальных мировых проблем относится и проблема коррупции. В современном обществе нет ни одного государства, в большей или меньшей степени не пораженного этой неизлечимой болезнью. В борьбе с коррупцией не помогают ни либеральные, ни сверхжесткие меры (вплоть до практикуемой в Китае смертной казни за коррупционные преступления).

Россия здесь не является исключением. Несмотря на многочисленные экономико-управленческие и административные преобразования и реформы последних лет, принимаемые новые и обновленные лозунги и

цели экономического развития (устойчивое, инновационное развитие, модернизация экономики), проблема коррупции в Российском государстве не только не ослабевает, но, пожалуй, становится все более грозной и все более явно подрывающей национальную безопасность России. Коррупция не только снижает конкурентоспособность национальной экономики, она в современных условиях становится политической угрозой самому государству¹.

Если внимательно присмотреться к истории рыночных преобразований в российской экономике, то станет очевидно, что либерализация экономики и встраивание новой России в мировое экономическое пространство с самого начала сопровождалось провозглашением мер по борьбе с коррупционными явлениями. К сожалению, данные меры не стали адекватными беспрецедентной ситуации шоковой перестройки государственного и экономического управления такого крупнейшего государства, как Россия, и не смогли обеспечить эффективное противодействие росту коррупционных явлений в экономике страны. Хотя благодаря данным мерам формировалось слабое присутствие антикоррупционного фактора во внутренней государственной политике.

В начале 1990-х годов (пик рыночных преобразований экономики России) меры по предотвращению коррупционных злоупотреблений, возможности для которых при разрушении административной системы управления крупнейшего государства мира чрезвычайно возросли, были в значительной степени формальными. Выпущенный 4 апреля 1992 г. Указ Президента Российской Федерации № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы» лишь устанавливал (на период до принятия Закона о государственной службе в Российской Федерации) запрет служащим государственного аппарата на занятие предпринимательской деятельностью. Несмотря на то, что «де-юре» данный Указ Президента Российской Федерации был отменен только в 2005 году², «де-факто» исполнение его положений не являлось неременным условием исполнения обязанностей государственных служащих³. Запрет на осуществление предпринимательской деятельности в связи с прохождением гражданской

¹ Достаточно сказать, что революции последнего поколения, прокатившиеся в Тунисе, Египте и Ливии, были подогреты лозунгами борьбы с коррумпированной властью.

² В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2005 г. № 736 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента РСФСР и Президента Российской Федерации».

³ Контроль за выполнением Указа Президента Российской Федерации № 361 был возложен на Контрольное управление Администрации Президента Российской Федерации.

службы гражданскому служащему был также установлен Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ¹.

В соответствии с положениями пункта 1 статьи 2 Гражданского кодекса Российской Федерации (ч. 1) предпринимательской является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на систематическое получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. При этом в соответствии с пунктом 4 статьи 23 Гражданского кодекса Российской Федерации гражданин, осуществляющий предпринимательскую деятельность без образования юридического лица или без государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя, не вправе ссылаться в отношении заключенных им при этом сделок на то, что он не является предпринимателем. Суд может применить к таким сделкам правила Гражданского кодекса Российской Федерации об обязательствах, связанных с осуществлением предпринимательской деятельности.

Сведения об имущественном положении и доходах государственных федеральных чиновников за 2008–2009 годы, обнародованные по указанию президента Российской Федерации в ряде источников², свидетельствуют, что указанные некоторыми высшими федеральными чиновниками доходы многократно (порой на два порядка) превышают выплачиваемые им из федерального бюджета зарплаты. В данных случаях необходимо, как минимум, подтверждение непредпринимательского характера получаемого дохода, чего в настоящее время от государственных служащих не требуется.

Кроме того, косвенно на осуществление предпринимательской деятельности, в частности, за рубежом может указывать наличие двойного гражданства государственных служащих и отдельных членов российского парламента, что встречается в российской практике. При этом факты наличия двойного гражданства имеют место несмотря на то, что в соответствии с пунктом 6, а также пунктом 7 части 2 статьи 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» наличие гражданства иностранного государства является основанием для отказа в приеме на государственную гражданскую службу, а в отношении гражданского служащего – основа-

¹ Статьей 17 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»

² Например, в Российской газете (Федеральный выпуск) № 5156 от 13 апреля 2010 г. (<http://www.rg.ru/2010/04/13/dohody.html>) или газете Ведомости № 35 (28010) от 1 марта 2011 г. (http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/255794/dorogie_byurokraty), а также <http://www.vedomosti.ru/photogallery/9514/>.

нием его увольнения с гражданской службы, если иное не предусмотрено соответствующим международным договором. При этом, как отмечает М. Пресняков¹, указанным международным договором должно быть предусмотрено не только признание двойного гражданства, но и возможность доступа к государственной службе договаривающихся государств.

Таким образом, несмотря на формально установленный еще в 1992 году запрет государственным служащим на занятие предпринимательской деятельностью, механизма, обеспечивающего его соблюдение, равно как и действенного контроля за его соблюдением, по настоящее время не создано.

Организационно антикоррупционная деятельность Российского государства стала оформляться после принятия Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г.² В ноябре 2003 года был создан Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией³, персональный состав которого (6 человек, занимающих высшие должности в системе государственной власти Российской Федерации – председатель правительства Российской Федерации, председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Государственной думы Федерального Собрания Российской Федерации, председатель Конституционного Суда Российской Федерации, председатель Верховного Суда Российской Федерации и председатель Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации), а также требование личного участия в заседаниях и отсутствие специального аппарата⁴ фактически обеспечивали совещательный характер работы данного органа. За трехлетний период с момента своего образования до признания утратившим силу⁵

¹ Пресняков М.В. Условия реализации права на равный доступ к государственной службе/ Материал подготовлен для системы КонсультантПлюс.

² От имени Российской Федерации Конвенция ООН против коррупции была подписана 9 декабря 2003 г., а ратифицирована Российской Федерацией данная Конвенция была в соответствии с Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации объединенных наций против коррупции».

³ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией».

⁴ В соответствии с пунктом 10 названного Указа Президента Российской Федерации организационное и материально-техническое обеспечение деятельности Совета и комиссий при Совете осуществляют соответствующие подразделения Администрации Президента Российской Федерации и Управление делами Президента Российской Федерации.

⁵ В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129 «Об образовании межведомственной рабочей группы для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 г.

Указа Президента Российской Федерации о создании данного Совета он просуществовал в значительной степени как номинальная структура. Реального следа в борьбе с коррупцией в России этот Совет не оставил.

Сменившая Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией Межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве Российской Федерации положений Конвенции Организации объединенных наций против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.¹ с ее совещательно-рекомендательным характером работы также не привела к серьезному прорыву в борьбе с коррупцией в рядах государственных чиновников. Одним из результатов деятельности данной Межведомственной рабочей группы являлась инициация обсуждения в обществе идеи о возвращении института конфискации. Идея вызвала широкую активную дискуссию в обществе и спустя короткое время была оставлена без последствий².

При этом, по сведениям средств массовой информации, к 2008 году коррупционный рынок России достиг емкости в 240 млрд долл. в год, и объем рынка деловой коррупции растет примерно в четыре раза быстрее, чем доходы федерального бюджета³. По экспертным же оценкам, объем рынка коррупции в России превышает 316 млрд долл., средний размер взятки чиновникам вырос с 10 до 130 тыс. долларов⁴. Размеры взяток доходят до такого уровня, что средний продажный чиновник может за год купить себе квартиру в Москве площадью 200 кв. м⁵.

Принципиально новый этап в антикоррупционном противостоянии государства начался с выпуска Указа Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции», в со-

и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.»

¹ Образована в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 3 февраля 2007 г. № 129.

² А. Бастрыкин в интервью Российской газете от 7 сентября 2010 г. отметил: «Международными организациями предлагается введение института *In-rem*, предусматривающего конфискацию имущества, законность приобретения которого не может быть подтверждена его собственником. Это предложение сейчас активно обсуждается и в России. Здесь есть над чем подумать. Например, в Сингапуре и Гонконге, которые отличались высоким уровнем коррумпированности, использование этого института позволило достичь впечатляющих результатов» – <http://www.rg.ru/2010/09/07/skp.html>.

³ Рейдерство – это уже официальный «бизнес» России и ближнего зарубежья// Российская газета. 2006. № 249 (<http://www.kommentator.ru/>)

⁴ Антикоррупция: Президент Медведев предложил программу против коррупции// Российская газета. 2008. 5 июня.

⁵ Буравлев Ю.М. Коррупция в госаппарате. Правовые и организационные проблемы системного противодействия этому злу// Государство и право. 2008. № 11. С. 98.

ответствии с которым одной из основных задач Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции является контроль за реализацией мероприятий, предусмотренных Национальным планом противодействия коррупции и последующего утверждения Президентом Российской Федерации самого Национального плана противодействия коррупции на 2010–2011 годы (утвержден Президентом Российской Федерации от 31 июля 2008 г. № Пр-1568).

Термин «противодействие коррупции» прочно вошел в нормативные документы, выпускавшиеся с этого момента¹. Он заменил собой применявшееся ранее понятие «борьба с коррупцией»², более определенное с точки зрения инструментария и способов осуществления. Явно не случайная замена, по сути, демонстрирует и убеждает в том, что преодоление коррупции – это процесс не просто долгий, но постоянный и непрерывный. Если борьба с чем-либо рано или поздно заканчивается и устремлена на достижение конечной победы над противником, то противодействие имеет целью ответную реакцию на какое-либо постоянно продолжающееся действие и в принципе не предполагает уничтожение явления, порождающего эту реакцию.

Тем самым в очередной раз косвенно подтверждается мнение ряда аналитиков и ученых, что государство свыклось с существованием коррупции и рассматривает ее как неизбежную составляющую российского государственного управления³. Некоторые отечественные ученые успели определить коррупцию как органичный элемент современного российского государственного управления. Высказывалась даже мысль о том, что если предположить, что в тот или иной момент удалось победить коррупцию, это может привести к краху государственного управления, так как коррупция сегодня является необходимым, если не сказать, базовым элементом, на котором держится вся система управления государст-

¹ Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»; Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 и другие

² Указы Президента Российской Федерации от 4 апреля 1992 г. № 361 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы»; от 16 декабря 1993 г. № 2171 «Об Общеправовом классификаторе отраслей законодательства»; от 17 декабря 1997 г. № 1300 «Об утверждении Концепции национальной безопасности Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 10 марта 1999 г. № 270 «О Федеральной целевой программе по усилению борьбы с преступностью на 1999 – 2000 годы», а также проекты Федерального закона «О борьбе с коррупцией» и другие многочисленные документы

³ См., например, материалы Всероссийской научной конференции «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике России» (Москва, 6 июня 2007 г.).- М., Научный эксперт, 2007. – 760 с.

вом. «Коррупция стала нашей конституцией, а безответственность за нее – повседневной практикой»¹. По мнению ряда экспертов, «коррупция – это вообще единственный сегодня реальный способ управления».²

Строго говоря, коррупция есть способ обеспечить личное благосостояние чиновника за счет административно-властного ресурса, предоставленного государственному служащему для обеспечения выполнения полномочий государства, а также за счет государственного имущества, управление и распоряжение которым в интересах государственной собственности является функциональной обязанностью государственного служащего. Коррупция порождает деморализованный (не имеющий единой государственной цели) и неэффективный государственный аппарат, функционеры которого управляют государством и национальными ресурсами в интересах личного обогащения. В этом смысле коррупция представляет прямую угрозу для государства и подобна ржавчине, незаметно и постоянно разъедающей сложный дорогостоящий агрегат.

В названном выше Указе Президента Российской Федерации от 19 мая 2008 г. № 815 было заявлено о постановке важнейших государственных целей: создание системы противодействия коррупции в Российской Федерации и устранение причин, ее порождающих. Первоочередной организационной мерой в соответствии с данным указом явилось образование Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции. В задачи Совета вошли подготовка предложений по выработке и реализации государственной политики в области противодействия коррупции, координация деятельности органов государственной власти и контроль за реализацией мероприятий Национального плана противодействия коррупции.

Состав Совета формировался принципиально иначе, чем предыдущий Совет при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией (по Указу Президента от 24 ноября 2003 г. № 1384), в который государственные чиновники входили по должности. Новый Совет при Президенте Российской Федерации сформирован по персональному признаку. В целом в состав Совета наряду с помощниками президента Российской Федерации, руководителем его Администрации и руководителями ряда федеральных министерств и ведомств впервые вошел и председатель Счетной палаты Российской Федерации – главного государственного финансового контрольного органа. Кроме того, в состав данного Совета Указом Президента Российской Федерации от 31 марта 2010 г. № 396 бы-

¹ Лунеев В.В. «Коррупция в России» – там же, с. 60.

² Сулакшин С.С. «Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике» – там же, с. 16.

ли дополнительно включены члены Общественной палаты Российской Федерации и ряд представителей науки¹.

Данным решением было положено организационное начало заявленному Президентом Российской Федерации Д. Медведевым масштабному наступлению против коррупции.

Совет проводит ежегодно по одному совещанию. Первое заседание прошло 30 сентября 2008 г. и было посвящено обсуждению пакета антикоррупционных законопроектов перед вынесением их на рассмотрение Государственной думы.

Второе заседание Совета проходило 10 марта 2009 г. и посвящено обсуждению вопросов, связанных с реализацией антикоррупционной стратегии государства, в частности созданием системы антикоррупционной экспертизы законов и подзаконных актов, мониторингом их правоприменения, дальнейшей реализации принятого пакета антикоррупционных законов.

На третьем заседании Совета 6 апреля 2010 г. был рассмотрен ход выполнения Национального плана противодействия коррупции. По итогам данного заседания президент Российской Федерации внес на рассмотрение в Государственную думу проект федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и в статью 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации», направленный на повышение эффективности противодействия так называемому рейдерству, то есть захватам имущества, имущественных и неимущественных прав, денежных средств предприятий.

Кроме указанных заседаний Совета в 2010 году было проведено несколько заседаний президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, а также Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции².

¹ В итоге общая численность Совета составила 25 человек, из них 12 человек вошли в состав Президиума Совета. При этом Президентом Российской Федерации и его аппаратом представлено 8 членов Совета, Правительством Российской Федерации – 4 члена; в состав Совета вошли 3 представителя силовых ведомств, 3 представителя судебной власти, 3 представителя общественности (из числа членов Общественной палаты Российской Федерации), 3 представителя науки и председатель Счетной палаты Российской Федерации.

² Комиссия создана распоряжением Президента Российской Федерации от 22 июля 2010 г. № 489-рп «О Комиссии по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов по осуществлению международных договоров Российской Федерации в области противодействия коррупции президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции».

Таким образом, в отличие от предыдущих совещательных органов, создававшихся при первом руководителе государства, данный Совет на своих регулярных совещаниях обсуждает реальные нормативные документы, направленные на решение острых проблем, связанных с коррупцией.

Следует подчеркнуть, что на основании Указа Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 особым порядком должна осуществляться проверка достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение ряда высших государственных должностей Российской Федерации в соответствии с названным¹ списком, в том числе председателя Счетной палаты Российской Федерации, заместителя председателя Счетной палаты Российской Федерации, аудитора Счетной палаты Российской Федерации.

Следующим после создания Совета решительным шагом на этом пути стало принятие 31 июля 2008 г. Национального плана противодействия коррупции². Определение данного плана как национального, безусловно, подняло значение данного документа на наивысший уровень и одновременно подчеркнуло общегосударственный характер проблемы коррупции, захватившей все уровни государственной власти. Основные разделы первоначальной редакции Национального плана противодействия коррупции, посвященные мерам по законодательному обеспечению противодействия коррупции, совершенствованию государственного управления повышению профессионального уровня юридических кадров и правовому просвещению свидетельствовали как о комплексном, так и о теоретико-академическом подходе к решению проблемы коррупции, а выделение раздела «Первоочередные меры по реализации настоящего Национального плана» подчеркивало решимость руководства страны к незамедлительному началу активных действий в данном направлении.

Вместе с тем, появление в начальной редакции Национального плана первых содержательных положений и установок, касающихся оценки явления коррупции и определения способов ее преодоления, вызывало серьезные вопросы и сомнения.

¹ Подпунктом а) пункта 1 Положения о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1066 «О проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение государственных должностей Российской Федерации, и лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации, и соблюдения ограничений лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации».

² Российская газета, 2008, 5 августа, № 164.

Прежде всего, недоумение вызвало то, как в данном документе была определена основная причина распространения коррупции в России. Надо полагать, именно это понимание и должно было лечь в основу всех дальнейших действий государства против коррупции. В качестве такой базовой причины наличия коррупции начальная редакция Национального плана противодействия коррупции определяла избыточное администрирование со стороны государства. При этом определенное замешательство возникало даже не от того, что из приведенных в Национальном плане формулировок не было ясно, по отношению к чему и в каких сферах избыточно государственное администрирование. Не оставляло ощущение неверно расставленных акцентов, вольно или невольно приводящих к перемени местами причины и следствия.

В Национальном плане противодействия коррупции утверждалось: «Несмотря на предпринимаемые меры, коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создаёт негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации» (цитата).

Новая редакция Национального плана противодействия коррупции, как и Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460¹ уже не содержат вышеназванных категоричных спорных суждений относительно причин коррупции в России. Оба новых документа избегают четких формулировок, касающихся причин коррупции, вместе с тем полностью устранились от их упоминания по понятным причинам не удается. Ведь нельзя же обсуждать способы борьбы с каким-либо социальным явлением, не затрагивая причин, его порождающих.

Национальная стратегия противодействия коррупции, утвержденная одновременно с новой редакцией Национального плана, призвана отражать определяемые президентом Российской Федерации (как это установлено российским законодательством)² основные направления государственной политики в данной области.

¹ Указ Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010 – 2011 годы».

² Статья 5 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции в самом документе определено искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе (пункт 5 раздела 2). Для достижения данной цели предусмотрено решение задач по формированию законодательных и организационных основ противодействия коррупции, организации исполнения соответствующих законодательных актов и управленческих решений, а также обеспечение выполнения членами общества норм антикоррупционного поведения (пункт 6 раздела 2). Таким образом, исходя из анализа текста раздела 2 Национальной стратегии, в качестве косвенно (опосредованно) определенных данным документом причин коррупции выступают: недостатки нормативно-правовой базы и организации процесса противодействия коррупции, а также слабая организация исполнения действующих нормативных актов и принимаемых решений, (несоблюдение норм антикоррупционного поведения). Однако названные факторы являются общими для целого ряда системных проблем российской (и не только российской) государственности и не содержат в себе никаких специфических признаков, характеризующих такое особое социальное явление, как коррупция.

Следствием нечеткого определения причин и условий, порождающих коррупцию, явилось обилие чрезвычайно общих деклараций в документе, призванном ясно и недвусмысленно определять узловые направления преодоления коррупции. Так, в числе основных направлений реализации Национальной стратегии противодействия коррупции названы: модернизация гражданского законодательства, расширение системы правового просвещения населения, повышение эффективности исполнения судебных решений, совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов и т.п. меры общего характера.

Академический характер документа проявляется в формулировке таких направлений противодействия коррупции, как «периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению», «разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения», «повышение эффективности участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума».

Неготовность государственной власти назвать истинные причины коррупции в России предопределила «неуверенный» характер Национальной стратегии противодействия коррупции, потенциальную слабость предлагаемых мер, вернее, полумер по преодолению этой затянувшейся болезни российского государства.

Вместе с тем, некоторые причины коррупции в России, если можно так выразиться, лежат на поверхности.

Основополагающей причиной коррупции является прочный дефицит предложения заказов на производство продукции, работ и оказание услуг – во всех сферах экономики. Это – благодатная почва для взращивания коррупции в форме откатов, отступных и т.п. платежей за возможность обеспечить финансирование любой экономической деятельности. Сужение денежной базы, сокращение инвестиций и вывод капитала развивают дефицит финансовых средств, являющихся кровеносной системой экономики. Политика неуклонного сокращения инвестиционных расходов федерального бюджета ведет в фактическому «проеданию» доходов, поступающих от еще функционирующих отраслей и сфер экономики. Все это происходит в условиях кризисной или по сути стагнирующей экономики, искусственно сужаемой путем неэффективно проводимых мероприятий по приватизации предприятий и фактическому подрыву производственной базы.

Другой важной причиной коррупции является низкая эффективность государственного управления. И, хотя из текста антикоррупционных нормативных документов почти исчез спорный тезис об излишнем администрировании как причине коррупции в государстве, однако вопросы эффективности применяемых форм государственного управления в России остались практически не затронутыми.

При обсуждении в августе 2010 г. проблемы достоверности прогнозов социально-экономического развития, подготавливаемых Минэкономразвития России, в связи с критической оценкой этих прогнозов со стороны Счетной палаты Российской Федерации заместитель министра финансов Российской Федерации Т. Нестеренко подвела итог обсуждению следующими словами: «Нельзя придумать, как эффективно тратить расходы, если неэффективно организована власть»¹.

Председатель Счетной палаты Российской Федерации С. Степашин приводит следующие данные: согласно оценке индексов сетевой готовности стран мира, опубликованной Давосским экономическим форумом, Россия в 2009–2010 годах опустилась с 74 на 80-е место среди 133 стран и уверенно заняла предпоследнее место в списке двадцати ведущих стран мира G 20. Это место определяется слабой готовностью правительства Российской Федерации к применению информационных технологий (99-я позиция), низким уровнем использования властью информационных тех-

¹ Уроки кризиса. - Ведомости, 30 августа 2010 г., с. 3

нологий (106-е место), включая госучреждения (121-е место) и сферу государственных услуг (118-е место)¹.

Следует подчеркнуть, что такое отставание допущено тогда, когда информационно-телекоммуникационные технологии и электроника объявлены важнейшим приоритетным направлением развития науки, технологий и техники Российской Федерации среди 9 приоритетных направлений, утвержденных президентом Российской Федерации². Данные негативные явления – бесспорное доказательство низкой эффективности государственного управления в Российской Федерации.

Поскольку вопросы организации деятельности государственного аппарата, состава полномочий и функций государства, вообще эффективности государственного управления являются ключевыми по отношению к проблеме коррупции, необходимо внимательно в них разобраться.

Сокращение контрольных полномочий проверяющих органов, замена разрешительных процедур при открытии бизнеса на уведомительные, резкое уменьшение перечня лицензируемых видов деятельности, а также товаров и услуг, подлежащих обязательной сертификации, предлагаются в последнее время в качестве мер, связанных с усилением борьбы с коррупцией. Логика при этом проста: чем меньше государственных функций, выполнение которых позволяет государственным служащим брать дань с предпринимателей, тем меньше поводов для коррупционных преступлений. И не важно, что теряется государственный контроль и надзор за соблюдением законодательства в определенных сферах деятельности. Главное – снижение коррупционного риска.

Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года³ в качестве важных факторов стимулирования конкуренции рассматриваются меры, направленные на снятие барьеров для выхода на рынок: упрощение системы регистрации новых предприятий, включая возможность регистрации предприятия через интернет, при исключении возможности создания фирм-однодневок; сокращение разрешительных процедур, необходимых для начала бизнеса, замена разрешительных процедур декларированием соответствия установленным требованиям; замена лицензирования для отдельных видов деятельности обязательным страхованием ответственно-

¹ С. Степашин Камо грядеши, планета людей? – Литературная газета, № 32-33, 11–17 августа 2010 г., с. 1,3.

² Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу, утв. Президентом Российской Федерации 30 марта 2002 г. № Пр-577

³ Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

сти, финансовыми гарантиями либо контролем со стороны саморегулируемых организаций. При этом снижение административных барьеров в экономике рассматривается Концепцией в качестве способа превращения России в страну с низким уровнем коррупции.

Одним из стратегических документов, определяющих цели и направления экономического развития страны, стали Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год¹. Как отмечено в данном документе, именно от политики ближайших двух лет будет зависеть качество экономического роста после 2012 года и возможность достижения долгосрочных целей экономического развития. К необходимым экономическим условиям для перехода от антикризисного режима функционирования экономики к решению модернизационных задач отнесены правоприменение, минимальный уровень административных барьеров, стимулирующая налоговая система.

Таким образом, лозунг снижения государственного администрирования проходит через все последние документы, определяющие внутреннюю политику России на перспективу.

Что такое администрирование и каково значение администрирования для государства? Прежде всего, государство в самом общем понимании – это не что иное, как политическая организация, призванная с помощью методов и инструментов внешнего и внутреннего управления обеспечить реализацию интересов народов, сообща проживающих на определенной территории. Современное государство неотъемлемо от бюрократии (аппарата чиновничества), которая стала основной формой осуществления государственного управления. Инструменты, которыми пользуется бюрократия, – администрирование (принятие административных, аппаратных решений), документирование и документооборот. Несмотря на некоторые негативные свои стороны (затягивание принятия управленческих решений, многочисленность согласований и процедур, длительность оформления любого решения), бюрократия по своей сути противостоит коррупции именно тем, что делает явным, или, как сейчас модно выражаться, прозрачным принятие любого государственного решения. Эти имманентно, внутренне присущие бюрократии свойства или формы ее существования (администрирование, документирование) противостоят, как правило, скрытому, латентному принятию коррупционных государственных решений.

Как отмечает В. Лунеев, для России характерна высокая латентность коррупционных преступлений. В большинстве случаев совершения таких преступлений нет потерпевших в физическом смысле слова, заин-

¹ Одобрен на заседании Правительства Российской Федерации 30 декабря 2009 г. (протокол № 42).

тересованных в сообщении об этом преступлении и его раскрытии. Как правило, все участники коррупционной сделки получают от нее выгоду, к тому же все они (например, при даче-получении взятки) в соответствии с законом подлежат уголовной ответственности. Преступления совершаются скрыто, нередко в специфических и конфиденциальных видах государственной деятельности. Коррупция имеет высочайшую приспособительную способность, непрерывно мимикрирует, видоизменяется и совершенствуется¹.

Чиновник, – это главное действующее лицо бюрократии, – в силу своего положения в цепочке согласований и особенности документооборота, требующего фиксирования в документе участия разных сторон процесса согласования и подготовки управленческого решения, отвечает за свою деятельность именно личной подписью на документе, отражающем то или иное управленческое решение. Эта особенность чиновничьего класса нашла свое отражение в многочисленных образах в мировой литературе. Особенная осторожность проявляется чиновником, если содержание документа не представляется бесспорным или включает недостаточно достоверную информацию.²

Администрирование, регламентирование и документирование относятся к необходимым инструментам государственного управления, без применения которых оно в условиях бюрократического аппарата становится просто невозможным. Избыточность государственного администрирования сама по себе не может являться причиной возникновения коррупции. Простое сравнение с не столь далеким прошлым, с работой государственного аппарата так называемой административно-командной системы управления бывшего СССР позволяет сделать вывод о том, что ни администрирование само по себе, ни его строгость и даже избыточность (во времена СССР оно было всеобъемлющим и всеохватным, других инструментов государственного управления практически не применялось) не определяют возникновение такого пагубного социального явления, как коррупция. Наличие имевших место в те «застойные» от реформ годы отдельных случаев коррупции, не идущих ни в какое сравнение с сего-

¹ Лунеев В.В. Коррупция, учтенная и фактическая//Государство и право. 1996. № 8. С. 79.

² Любому государственному финансовому контролеру хорошо знакома такая ситуация, когда представители управленческого аппарата проверяемого объекта избегают ставить визы или подписи на сомнительных документах, хотя устно могут всячески настаивать на их истинности. Для опытного финансового контролера такая ситуация – верный знак, в каком направлении надо углубить проверку и продолжить поиски возможных нарушений и недостатков.

дняшними примерами, намного превосходящими их по своей алчности и бесстыдству, скорее подтверждает общее правило¹.

Причина коррупции, таким образом, лежит не на поверхности якобы излишнего государственного администрирования, а намного глубже, в самой природе и устоях государства, а также характере его экономических и политических связей с другими государствами².

Здесь уместно упомянуть еще одну причину коррупции в России – приватизацию, которая, будучи проведена, начиная с 1990-х годов с существенными нарушениями законодательства, создала убогий фундамент экономики, претендующей на наименование рыночной, но являющейся в значительной степени криминальной.

Как отмечает В. Ларичев, проведенная либерализация экономики и приватизация государственной собственности позволили легализоваться теневому капиталу и проникнуть преступным группировкам в частный бизнес. Многие предприятия они напрямую взяли под контроль либо поставили в различного рода зависимость от созданных ими легальных коммерческих структур³.

По мнению А. Федорова, продолжающееся развитие новых экономических отношений в России по криминальному вектору, формирование новой элиты, для которой обогащение любой ценой (в том числе криминальными способами) стало образом жизни, легализация капиталов, приобретенных преступным путем, системная коррупция властных структур – все это свидетельствует о необходимости изменения традиционного подхода к предупреждению экономической преступности, включая рейдерство и криминальные банкротства⁴.

А. Федоров подчеркивает, что традиционный, «классический» подход к предупреждению преступлений, основанный на социальной профилактике, оптимален в условиях стабильного государства с уверенной и

¹ Достаточно вспомнить известный сериал «застойных» времен «Следствие ведут знатоки», демонстрировавший, как тогда казалось современникам, вопиющие факты коррупции и воспринимающийся сегодня как милая лубочная картинка. Если говорить о кинематографии, то и повергавший тогдашнего отечественного зрителя в шок чуть более поздний итальянский сериал «Спрут» с его фантастическим комиссаром Каттани для сегодняшнего российского гражданина, привыкшего благодаря помощи СМИ к значительно более изощренным и кровавым криминальным схваткам, – скорее мелодрама, чем детектив.

² Последнего аспекта коррупции в государстве мы рассматривать в данной статье не будем, так как он выходит за рамки темы, обозначенной в заголовке статьи.

³ Ларичев В.Д. Преступность в сфере экономики (теоретические вопросы экономической преступности): монография. М., 2003. С. 95.

⁴ Федоров А.Ю. Рейдерство и корпоративный шантаж (организационно-правовые меры противодействия). – «Волтерс Клувер», 2010, с. 147.

последовательной социальной политикой. В современной России, где процессы криминализации экономики имеют запущенный характер, на первый план выходит декриминализация экономических отношений.

Декриминализация экономических отношений представляет собой сложную задачу, требующую постоянного внимания и ответственного отношения, начиная с работы над законопроектом и заканчивая мониторингом правоприменительной деятельности. На государственном уровне впервые такая цель была поставлена в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 6 марта 1997 г. «Порядок во власти – порядок в стране (о положении в стране и основных направлениях политики Российской Федерации)»¹, где выделены основные пути декриминализации экономической жизни и ликвидации условий, питающих коррупцию².

Опасность коррупции состоит в том, что она поражает государственный аппарат – то есть организационную основу государства, с помощью которой или посредством которой только и можно решать любые задачи в сфере государственного управления. Поэтому можно уподобить коррупцию раковой опухоли, разъедающей социальный организм. Как раковая опухоль блокирует защитные функции биологического организма, «обманывая» здоровые клетки и пожирая их, так и коррупция, въевшись в государственный аппарат, обезоруживает его самым своим существованием. Те, кто должен бороться с коррупцией, оказываются в ее власти. Коррупция отторгает здоровые, некоррупцированные элементы из органов власти, не дает им укрепиться и развиваться. Сплоченный коррупцированный аппарат любого ведомства будет активно противостоять проникновению в его органы управления некоррупцированных сотрудников, могущих осложнить использование привычных методов управления.

Поверхностность восприятия и трактовки причин возникновения коррупции не может не отразиться в конечном счете на эффективности принимаемых мер по ее преодолению. Определив государственное администрирование в качестве основной причины коррупции в России, общество встает на ошибочный путь перманентных административных реформ, направленных на непрерывные изменения функций и полномочий органов государственного управления, их перераспределение, расширение и сокращение, в процессе которых государство действительно ослабевает. Ни одно из подобных усовершенствований государственного аппарата и управления не способно достичь цели преодоления коррупции,

¹ Российская газета. 1997. 7 марта.

² Федоров А.Ю. Рейдерство и корпоративный шантаж (организационно-правовые меры противодействия). – «Волтерс Клувер», 2010, с. 149.

так как направлено не на устранение истинных причин этого явления. Скорее, наоборот, ликвидация и упразднение одних ведомств, создание и образование других является наиболее эффективным способом скрыть следы коррупционных деяний в потоках бумаг ликвидационных и им подобных комиссий. Учитывая, с какой регулярной периодичностью (каждые 2-3 года) в России происходит перестройка государственного управления, можно представить, насколько желанным для какого-нибудь крупного коррупционера – государственного деятеля становится очередная административная реформа. Помимо всего прочего – это еще пыл и азарт борьбы со своими конкурентами за теплые места и местечки, отвлекающий от надоевших бумажных будней и забот вверенного ведомства.

Государство же в результате производимых административных улучшений продолжает ослабевать. И ослабевает оно не от того, что сокращается его административное воздействие (а, может быть, даже вопреки усилению роли отдельных государственных ведомств), а из-за практического «обездвиживания» государственных органов вследствие непрерывных изменений, к которым объективно не успевает приспособиться никакая бюрократическая система.

Правильно организованная бюрократия с ее четким администрированием как раз может противостоять коррупции. Коррупция, как и любое преступление, не выносит документирования, так как осуществляется втайне. Любой документ, появляющийся около коррупционного явления, с очевидностью свидетельствует о нем и уличает его участников. Поэтому регламентирование и документирование, являющиеся основой любой бюрократии и составляющими процесса администрирования, будучи четко организованными, объективно становятся препятствиями на пути коррупции. Данное обстоятельство давно успешно используется в качестве преграды для коррупции в западных странах ¹.

К сожалению, формы и способы проведения административной реформы, равно как и воплощаемая в жизнь, начиная с 2004 года, бюджетная реформа, фактически не привели ни к упорядочению документирования, ни к усилению регламентирования, ни к нормализации администрирования государственного воздействия.

Критический анализ осуществляемого бюджетного реформирования с точки зрения государственного финансового контролера и коррупцион-

¹ Так, согласно французским законам любой гражданин имеет право ознакомиться с административным документом, на основании которого вынесено негативное решение по его делу (цит. по: Куракин А.В. «Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы»/ Журнал российского права, 2003, № 7.

ных опасностей проводился неоднократно¹. В данной статье можно лишь кратко остановиться на нескольких моментах бюджетной реформы, содержащих скрытые внутренние противоречия и потенциально увеличивающих коррупционные риски в государственном управлении и, в частности, управлении государственными финансами. К таким положениям бюджетной реформы относятся:

1) недостаточная определенность внедряемого процесса распределения бюджетных средств с одновременным использованием нескольких критериев, не выстроенных в иерархию (в зависимости от достижения конкретных результатов в соответствии со среднесрочными приоритетами социально-экономической политики и в пределах прогнозируемых на долгосрочную перспективу объемов бюджетных ресурсов), что оставляет значительное место для произвольных управленческих решений;

2) отказ от практики утверждения бюджетной классификации отдельным федеральным законом; законодательное закрепление лишь основных, обязательных для всех уровней бюджетной системы, кодов экономической и функциональной бюджетной классификации с дальнейшей детализацией классификации органами власти соответствующего уровня при принятии закона (решения) о бюджете. Речь идет о предоставлении значительной самостоятельности в учете и распределении бюджетных средств недостаточно ответственному чиновничеству²;

3) переход к новой системе учета путем внедрения общих стандартов бюджетного учета и отчетности с предоставлением права органам исполнительной власти разных уровней и администраторам бюджетных средств (то есть бюджетным учреждениям) вести в рамках этих стандартов управленческий учет. Наличие ряда признаков управленческого учета, роднящих его с «черным» учетом: закрытость, собственная методика, необязательность документирования и т.п. открывают отечественным коррупционерам новые возможности в разработке и освоении способов присвоения бюджетных средств;

4) введение понятия принимаемых обязательств, ключевой целью которого является внедрение в бюджетный процесс элементов конкуренции, так как распределение между администраторами бюджетных средств бюджетных ресурсов в рамках принимаемых обязательств должно произ-

¹ В том числе автором данной статьи в следующих публикациях: «Концепция реформирования бюджетного процесса с точки зрения государственного финансового контролера»/ Финансы, 2006, № 4, с. 46-49; «Инновационное развитие и задачи финансового контроля»/ Финансы, 2008, № 9, с.61-65; Бюджетное реформирование, коррупция и государственный финансовый контроль»/ Учет и контроль, 2007, № 4, с. 7-10.

² Нет оснований сегодня утверждать, что наше чиновничество достаточно ответственно, если уж проблема коррупции в органах власти поднята на общенациональном уровне.

водиться на основе конкуренции различных бюджетных программ. То, что система конкурентного (конкурсного) распределения бюджетных средств является сегодня наиболее коррупциогенной сферой, отмечают все исследователи теневой экономики России¹;

5) переход от преобладающего в настоящее время сметного планирования (на основе индексации сложившихся затрат по дробным позициям бюджетной классификации) к программно-целевому бюджетному планированию с целью направления бюджетных ресурсов на достижение общественно значимых и, как правило, количественно измеримых результатов деятельности администраторов бюджетных средств с одновременным мониторингом и контролем за достижением намеченных целей и результатов, а также обеспечением качества внутриведомственных процедур бюджетного планирования и финансового менеджмента. Все бы хорошо, если бы можно было по каждому направлению расходов или каждой целевой программе определить такие показатели целей и результатов. Скорее всего, в каждом конкретном случае понадобится написать мини-диссертацию, чтобы добиться адекватного отражения в определенном наборе целей и показателей программы результата осуществления бюджетных расходов;

6) введение понятия государственных, бюджетных услуг и создание механизмов, при которых бюджетные услуги могли бы предоставляться организациями различных организационно-правовых форм в качестве основного направления повышения эффективности использования бюджетных средств. Речь идет о передаче функций государства от государственных учреждений коммерческим структурам, которые будут бороться за бюджетные средства на конкурсах с различными правилами и непрозрачными итогами.

Истинные причины коррупции – не в излишнем администрировании, а в недобросовестном администрировании, отсутствии четких правил и регламентации процесса принятия управленческих решений, ответственности государственных органов и отдельных чиновников за свою деятельность и ее результаты. Не за те отдаленные, перспективные, оцениваемые неизвестным набором показателей и критериев, которые еще надо

¹ Как отметил председатель комиссии Государственной думы по противодействию коррупции М. Гришанков, «коррупция остается у нас наиболее острой и злободневной проблемой в системе госзакупок. Государство несет огромные потери. И по некоторым экспертным оценкам, ущерб от необоснованного завышения цен при осуществлении госзакупок только в 2006 г. составил около 300 млрд руб.» – Обзор работы круглого стола Комитета Государственной думы по безопасности на тему: «Законодательные и иные меры предупреждения коррупции в системе закупок для государственных и муниципальных нужд»/ Гражданин и право, 2008, № 2.

разработать, результаты, о которых идет речь в современной концепции бюджетного реформирования, а за конкретные результаты конкретных управленческих решений.

В соответствии с пунктом 1 статьи 9 Конвенции ООН против коррупции «каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции. Такие системы, которые могут предусматривать надлежащие пороговые показатели при их применении, затрагивают, среди прочего, ... эффективную систему внутреннего контроля, включая эффективную систему обжалования, для обеспечения юридических средств оспаривания и средств правовой защиты в случае несоблюдения правил или процедур, установленных согласно настоящему пункту».

Однако требуемая Конвенцией ООН против коррупции система обжалования в России отсутствует. Единственный нормативный документ, отражающий эти вопросы (Указ Президента Российской Федерации от 8 апреля 1997 г. № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд»), ограничивается констатацией наличия права на обжалование в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации. Вместе с тем, данным Указом Президента Российской Федерации не установлены порядок, сроки и процедуры обжалования поставщиком, а также рассмотрения жалоб со стороны поставщика представителями заказчика.

Приведенный выше краткий экспресс-анализ основных проблемных узлов государственного реформирования наглядно показывает, что даже при минимальном администрировании безответственный чиновник, привыкший рассматривать государственную деятельность как свою личную вотчину, сумеет получить и умножить коррупционный доход, если в привычную практику общественной жизни не войдет неотвратимость наказания за подобные преступления.

Именно неотвратимость наказания всегда рассматривалась как способ борьбы с любыми преступлениями. В противном случае недалеко и до той отстраненности, которую озвучил 9 сентября 2010 г. А.Чубайс в ответ на вопрос о способах борьбы с коррупцией в эфире телеканала «Россия-24»: «Мне приходилось в жизни решать кое-какие задачи, но, отвечая прямо на вопрос, знаю ли я решение этой проблемы для нашей страны, я скажу – нет, не знаю»¹.

¹ Источник: <http://www.rian.ru/society/20100909/273998696.html>.

Своевременное выявление коррупционного преступления и неотвратимость наказания за него делает вторичным вопрос строгости наказания. Многие ученые-юристы считают штраф приоритетной уголовно-правовой санкцией за коррупционные преступления. Как справедливо отмечает П. Яни, «никакие этические соображения не могут сравниться по силе предупредительного воздействия с опасением чиновника быть разоблаченным и наказанным»¹.

Карьера государственного чиновника в нормальном, не криминализованном обществе строится на основе таких базовых понятий, как ответственность, честность, государственное мышление, патриотизм и др. Обладание этими качествами, пусть даже номинальное, в глазах широкой общественности – необходимое условие чиновничьей карьеры².

Трудно переоценить роль неотвратимого наказания (невзирая на чины и лица) в процессе преодоления коррупции государственного аппарата. *Однако как раз наказание как термин и как понятие полностью отсутствует в основных противокоррупционных документах.*

Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» определяет противодействие коррупции как деятельность по предупреждению коррупции, в том числе по выявлению и последующему устранению причин коррупции (профилактика коррупции); по выявлению, предупреждению, пресечению, раскрытию и расследованию коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией); по минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений (статья 1).

И, хотя в числе основных принципов противодействия коррупции (статья 3) обозначена неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений, однако само содержание ответственности нигде далее не определяется, а в статье 13, упоминающей уголовную, административную, гражданско-правовую и дисциплинарную ответственность, имеет место отсылка к действующему законодательству. Таким образом, критически важный с точки зрения результатов антикоррупционных действий государства аспект не получил в упомянутом законе соответствующего его значимости раскрытия.

Как отмечает П. Скобликов, при назначении наказания взяточдателям и взяточполучателям, особенно высокопоставленным, институт ус-

¹ Яни П. «В борьбе с коррупцией эффективны только репрессии»/ Российская юстиция, 2001, № 7.

² Данные понятия принципиально отличаются от общепризнанных качеств успешного бизнесмена – расчетливость, маркетинговое чутье, изворотливость, готовность к риску и энергия.

ловного осуждения оказался наиболее востребованным¹. Проведя анализ и обобщение данных судебной статистики (по состоянию на 2005 год), автор заключает, что российские суды осуждают к лишению свободы условно:

- 85% лиц, признанных виновными в даче взятки при квалифицирующих обстоятельствах (за незаконные действия или бездействие) – ч. 2 ст. 291 УК Российской Федерации;

- 64% лиц, признанных виновными в получении взятки при квалифицирующих обстоятельствах (за незаконные действия или бездействие) – ч. 2 ст. 290 УК Российской Федерации;

- 100% лиц, признанных виновными в том, что получили взятку, занимая государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главы органа местного самоуправления – ч. 3 ст. 290 УК Российской Федерации.

Да и само число осужденных в 2005 году государственных служащих (6 чел.) составило 0,2% от числа лиц, осужденных за квалифицированное получение взятки или квалифицированную дачу взятки. Учитывая, что коррупция, по общему признанию, стала органически присущей российскому государственному управлению, такое незначительное число осужденных за взятки государственных служащих свидетельствует о недостаточном внимании к данной проблеме.

В последнее время ситуация с привлечением к ответственности государственных чиновников за коррупционные преступления стала меняться, прежде всего в связи с активизацией работы в данном направлении Следственного комитета Российской Федерации². В 2008 году за совершение коррупционных преступлений привлечено 33 прокурора, 130 следователей, 24 депутата выборных органов субъектов Российской Федерации и 146 депутатов выборных органов местного самоуправления, 327 глав органов местного самоуправления. В отношении судей возбуждено 26 уголовных дел, из них 13 – по коррупционным преступлениям, внесено 51 представление о даче заключений о наличии в их действиях признаков преступления и согласия на привлечение к уголовной ответственности (из них 17 коррупционных). Анализ показал, что наибольшее количество привлеченных к уголовной ответственности лиц, обладающих особым правовым статусом, составляют депутаты и члены выборных ор-

¹ Скобликов П.А. Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью в современной России. – М.: Норма, 2009. – с. 61.

² В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 27 сентября 2010 г. № 1182 «Вопросы Следственного комитета Российской Федерации» на базе Следственного комитета при прокуратуре Российской Федерации создан Следственный комитет Российской Федерации.

ганов местного самоуправления, а также выборные главы органов местного самоуправления¹.

По состоянию на середину 2009 года количество выявленных преступлений против государственной власти и интересов государственной службы увеличилось на 15% и составило более 24 тысяч преступлений. Возбуждено почти 7 тысяч уголовных дел, в производстве следователей находилось свыше 10 тысяч уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности. Больше всего – в следственных органах Республики Татарстан, Красноярского края, Московской, Свердловской, Тюменской, Ростовской, Нижегородской и Челябинской областей, Москве. Около 3 тысяч 200 уголовных дел было направлено в суд².

Параллельно с активизацией работы Следственного комитета Российской Федерации наступление на коррупцию осуществляется с позиции введения института штрафов за коррупционные правонарушения. Президент Российской Федерации 16 февраля 2011 г. внес в Государственную думу законопроект (№ 502299-5), в соответствии с которым Уголовный кодекс Российской Федерации дополняется положением, в соответствии с которым за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы в размере до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более пятисот миллионов рублей.

В вопросе выявления, предупреждения и пресечения коррупционных правонарушений трудно переоценить роль Счетной палаты Российской Федерации. Этот орган государственного финансового контроля создан именно для выявления, пресечения и предупреждения ошибок и злоупотреблений в процессе формирования, распределения и использования денежных фондов и иных финансовых и имущественных ресурсов государства, несоблюдения действующего законодательства, а также нерациональности и экономической необоснованности использования государственных ресурсов. Счетная палата Российской Федерации является единственным органом, регулярно осуществляющим финансовый контроль за всеми главными распорядителями бюджетных средств, в роли которых выступают все основные министерства и ведомства федерального уровня власти.

¹ Материалы Коллегии СКП Российской Федерации от 4 декабря 2008 г. (официальный сайт СКП Российской Федерации <http://www.sledcom.ru/corruption/activity/1675/?print=1>).

² Материалы Коллегии СКП Российской Федерации от 25 июня 2009 г. (официальный сайт СКП Российской Федерации <http://www.sledcom.ru/corruption/activity/5709/?print=1>).

Именно Счетная палата Российской Федерации часто является первым экспертом на предмет отсутствия или наличия нарушений законодательства.

При этом существенное место в деятельности Счетной палаты Российской Федерации наряду с контролем распределения и использования бюджетных средств занимает контроль законности и эффективности использования федеральной собственности. Как раз в сфере использования федерального имущества за все время существования Счетной палаты Российской Федерации выявляется наибольшее количество самых серьезных коррупционных правонарушений.

Действующее законодательство чрезвычайно слабо проявляет себя в сфере регулирования отношений государственной собственности. Даже Конституция Российской Федерации, выдвигая в статье 8 на первое место частную собственность, фактически признает ее приоритет по отношению к государственной собственности. При этом, закрепляя в статье 35 гарантии частной собственности (охраняется законом, лишить можно только по решению суда), основной закон государства в отношении государственной собственности ограничивается лишь констатацией вопросов управления (статьи 71, 114) и разграничения (статья 72).

Государственная и, в частности, федеральная собственность продолжает составлять значительную часть национального богатства России. Федеральная собственность всегда была ареной жесткой борьбы различных политических сил, начиная от «ваучерной» приватизации и вплоть до сегодняшних переделов сфер влияния в не до конца приватизированных отраслях экономики. Это свидетельствует об огромной значимости как самих объектов, остающихся в собственности государства, так и доходах, прямо или косвенно получаемых от использования этих объектов.

Масштабы доходов от федеральной недвижимости, присваиваемых коррумпированным чиновничеством разных уровней власти и связанным с ним бизнесом, оценить невозможно, прежде всего, по причине отсутствия как необходимого совершенного учета использования федеральной собственности, так и должного контроля со стороны государства. Периодически возникают более или менее крупные скандалы вокруг федеральной недвижимости в различных регионах страны. Федеральная собственность остается самой коррупциогенной сферой общественных отношений.

Единственным органом, осуществляющим регулярный государственный финансовый контроль в сфере использования федеральной собственности, является Счетная палата Российской Федерации. Поэтому оправданно и необходимо обозначение особой роли этого главного финансового контрольного органа в противокоррупционных действиях государства.

Намеченная на ближайшие 2 года приватизация, беспрецедентная по объему, абсолютно неожиданная по форме (с привлечением в качестве организаторов продаж федерального имущества иностранных банков, часто со сложной репутацией) обещает широкое поле деятельности для финансового контроля. Оправдает ли свое предназначение Счетная палата Российской Федерации?

История в очередной раз предоставляет России шанс побороть чудище коррупции – новый президент Российской Федерации пришел к власти с решительной постановкой задачи преодолеть коррупционность экономической системы страны. Представители всех активных слоев российского общества, кому небезразлична судьба Отечества, должны быть благодарны ему за то, что именно этот лозунг лег в основу его политической стратегии. Однако не столько от президента, сколько именно от широких слоев общества зависит теперь реальный успех выбранной стратегии. И наибольшая ответственность здесь лежит на основном виновнике проблемы – государственном чиновничестве, от истинной честности, порядочности и патриотизма которого зависит результат борьбы с коррупцией, пока она окончательно не разъела государственный аппарат вместе с остатками чиновничества, служащих именно интересам государства.
