

КОРРУПЦИЯ В ГОСАППАРАТЕ. ПРАВОВЫЕ И ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПРОБЛЕМЫ СИСТЕМНОГО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЭТОМУ ЗЛУ

© 2008 г. Ю. М. Буравлев¹

В российском обществе сформировалось устойчивое мнение о том, что, несмотря на проводимые реформы, деятельность государственного аппарата по-прежнему остается неэффективной, коррумпированной, отдаленной от нужд и запросов российских граждан. Функционирование властных структур не в полной мере устраивает и политическое руководство страны, а российское чиновничество характеризуется как “в значительной степени забюрократизированная, коррумпированная система...”².

Социальный портрет коррупции достаточно полно исследован социологическими методами, проанализирован в научных трудах, критически описан в СМИ и периодических изданиях. По оценкам зарубежных экспертов, систематизированных компанией “Трансперенси Интернэшнл”, индекс восприятия коррупции в России фиксируется на 95-м месте из 146 возможных³, что ставит нашу страну в один ряд с такими государствами как Индия, Мозамбик, Танзания. По данным же российских СМИ, наша страна за несколько последних лет опустилась с 88-го на 143-е место и находится сейчас на одном уровне с Гамбией и Того⁴.

Председатель Национального антикоррупционного комитета приводит впечатляющие цифры незаконных денежных потоков (иначе – потерь государства), циркулирующих в теневой сфере бизнеса. Особенно этой стороны коррупции является то, что здесь монопольно действуют несколько **кланов**. Можно говорить о системном видоизменении современной коррупции, проявляющемся не только в появлении новых, но и в ожесточенной конкурентной борьбе существующих кланов. Активно проникает в эту специфическую область отношений и коррумпированная номенклатура.

Другой особенностью данного негативного явления считается расслоение коррупции на так называемые “бытовую” и “деловую” ее разновидности. По числу взяток на первом месте стоит “низовая” коррупция: в здравоохранении, правоохранительных органах, в сфере образования. Суммы взяток на низовом уровне порой не очень значительны. Так, в Ярославской области они составляют в среднем 585 руб., в Карелии – 664 руб. Однако их поток весьма обширен. По некоторым сведениям, незаконный оборот вовлечены колоссальные средства, примерно 170 млрд. руб. в год. Фонд ИНДЕМ, обследовав в 2003 г. 40 регионов страны,

пришел к выводу, что средняя сумма взятки составляет 71 тыс. руб. Для сравнения: в Москве – 155 тыс. руб., а в отдельных регионах еще выше, например в Нижегородской области – 184 тыс. руб.

Зарубежные коллеги придерживаются несколько иной классификации данного явления. Так, в Казахстане пришли к выводу, что коррупцию следует разграничить на *политическую* и *административную*. Борьба с административной коррупцией поручена Агентству по делам государственной службы – государственному органу специально созданному для эффективного осуществления административной реформы. Эта служба рекомендует использовать для наказания чиновников за мелкие взятки административные, а не уголовные меры⁵.

Генпрокуратурой рынок коррупции в Российской Федерации оценивается примерно в 240 млрд. долл., что сопоставимо с федеральным бюджетом⁶. Размеры взяток доходят до такого уровня, что средний продажный чиновник может за год купить себе квартиру площадью в 200 кв. м.

Реальные жизненные факты показывают, что противоправные деяния в области государственного управления имеют порой самые неожиданные проявления. Так, в июне 2007 г. Московским окружным военным судом было оглашено обвинительное заключение членам преступной группы, занимавшейся “продажей государственных должностей”⁷. Уголовное дело по ст. 159 УК РФ (мошенничество в особо крупных размерах), ст. 174 УК РФ (отмывание денег) и ст. 327 УК РФ (подделка документов) в отношении преступной группы составило более 40 томов. В деле фигурируют астрономические суммы (достигающие десятков млн. руб.), которые вымогались за “помощь” в получении высоких государственных должностей.

Хотя в России не предусмотрено применение коллективных наказаний, но ситуация порой вынуждает идти на крайние административные меры, поскольку иных средств воздействия законом не предусмотрено. В Тамбовской области, например, по представлению прокуратуры ликвидирован комитет по делам молодежи при администрации области. Причина – 15 уголовных дел, в которых так или иначе фигурируют руководители и сотрудники комитета, а также лица, сотруд-

¹ Доцент Рязанского государственного университета им. С.А. Есенина, кандидат юридических наук.

² Росс. газ. 2008. 9 февр.

³ См.: Панина Т. КЛАНирование коррупции // Росс. газ. 2004. 27 окт.

⁴ См.: Козлова Н. Взятка по должности // Росс. газ. 2008. 22 мая.

⁵ См.: Взятки надо узаконить // Росс. газ. 2003. 27 марта.

⁶ См.: Выжutowич В. Кормление с должности // Росс. газ. 2006. 10 нояб.

⁷ Федосенко В, Шаров А. Торговцы должностями. Перед судом предстала криминальная группа, которая продавала чиновничьи посты // Росс. газ. 2007. 31 мая; Козлова Н. “Продается должность. Дорого”. Мошенники торговали высокими чиновными креслами // Росс. газ. 2007. 29 июня.

ничавшие с ними в реализации программ по доступному жилью⁸.

Председатель Комиссии по противодействию коррупции Государственной Думы РФ (предыдущего созыва) в одном из интервью заметил, что на сегодняшний день нет единой – универсальной методики вычисления индекса коррупции, но есть общий подход, есть набор рекомендаций экспертов. Среди *признаков коррупциогенности* названы: неконкретность норм законодательства; обилие положений отсылочного характера; предоставление чиновникам дискреционных полномочий.

В России борьба с коррупцией имеет давнюю историю. Первым антикоррупционным документом нового времени было постановление Пленума Верховного Суда СССР от 30 марта 1990 г. о борьбе со взяточничеством. Пленум разъяснил: взяткой могут быть не только деньги, но и безвозмездные услуги, например такие, как покровительство по работе, благоприятное решение карьерных и бытовых вопросов.

4 апреля 1992 г. Президент РФ подписал Указ “О борьбе с коррупцией в системе государственной службы”. Этот документ запретил госслужащим заниматься предпринимательской деятельностью. Вместе с тем принятый Государственной Думой Закон “О борьбе с коррупцией” трижды отклонялся Советом Федерации в 1993, 1995 и 1997 гг.

Для содействия главе государства в реализации его конституционных полномочий и определения направлений государственной политики в сфере борьбы с коррупцией в 2003 г. был образован Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией⁹ и утверждено Положение об этом органе. При Совете образованы две комиссии: по противодействию коррупции и по разрешению конфликта интересов.

В целях выполнения международных обязательств Российской Федерации по борьбе с коррупцией Указом Президента РФ в феврале 2007 г. была образована межведомственная рабочая группа для подготовки предложений по реализации в законодательстве РФ положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 г. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. В связи с ратификацией Россией этих документов и согласно новым государственным решениям, направленным на противодействие коррупции, в мае 2008 г. данный и последующие указы утратили юридическую силу¹⁰.

Ряд мер, направленных на борьбу с подобного рода негативными явлениями, намечены в Федеральной целевой программе “Развитие судебной системы России” на 2007 – 2011 гг.”¹¹.

В июле 2006 г. Генеральным прокурором РФ была утверждена стратегия работы прокуратуры по противодействию коррупции, ознаменовавшая собой прин-

ципально новый подход к решению этой проблемы. Впервые речь идет не просто о выявлении преступлений и проверках, но, что особенно важно, поставлена задача выявлять причины, порождающие коррупцию и пробелы в законодательстве.

Учитывая масштабы распространения коррупции в стране и необходимость формирования системы мер по ее преодолению, Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ была проведена конференция на тему: “Правовые меры противодействия коррупции”, на которой были высказаны различные предложения, направленные на решение этой проблемы. Отмечалось, что законодательство Российской Федерации содержит ряд недостатков и пробелов: нет определения коррупции; нет четких положений о полномочиях и ответственности государственных органов и должностных лиц; наблюдается недооценка правового регулирования вопросов проведения антикоррупционного мониторинга и антикоррупционной экспертизы законодательных актов. Было высказано пожелание, чтобы нормы антикоррупционной направленности пронизывали практически все отрасли права. Сделан вывод, что все это ограничивает возможности эффективного противодействия коррупции как опасному социально-негативному явлению. В качестве задачи, стоящей перед юридической наукой в рассматриваемой сфере, названа разработка научно-методических основ противодействия коррупции¹².

Далеко не полный перечень мер, принимаемых для борьбы против коррупции, свидетельствует об их явной недостаточности для того, чтобы если не ликвидировать это зло, то хотя бы существенно ограничить его масштабы. Причины низкой эффективности этих мер заключаются в их бессистемности. Поэтому скорее имеет место имитация борьбы с коррупцией, чем ее реальное осуществление.

Президентом РФ Д.А. Медведевым поставлена задача искоренить коррупционные проявления в деятельности госаппарата. На рабочем совещании в мае 2008 г. он привел такие данные: в 2007 г. возбуждено 10,5 тыс. уголовных дел в отношении коррумпированных чиновников. Однако, заметил Президент, это лишь вершина айсберга, подчеркнув, что коррупция разлагает деловую среду, снижает дееспособность государства и отражается на его имидже. “Но самое главное, – отметил Д.А. Медведев, – коррупция подрывает доверие граждан к власти”¹³.

О данной проблеме много пишут, проводят специальные и диссертационные исследования¹⁴, дают интервью, предлагают научные рекомендации, но ощутимых успехов пока не наблюдается.

¹² См.: Правовые меры противодействия коррупции // Журнал рос. права. 2007. № 9. С. 159–169.

¹³ На счет “три”. Дмитрий Медведев объявил наступление на коррупцию по всем фронтам // Росс. газ. 2008. 20 мая.

¹⁴ См.: Кулешова Н.Н. Дополнительные виды наказаний: уголовно-правовой и уголовно-исполнительный аспекты. Дисс. ... канд. юрид. наук. Рязань, 2006; Сайгилов У.Т. Коррупция как фактор организованной преступности в сфере экономики (Криминологический анализ). Дисс. ... канд. юрид. наук. Махачкала, 1998.

⁸ См.: Шаров А. Ни дать ни взять. Генпрокуратура начала новое наступление на коррумпированных чиновников // Росс. газ. 2006. 7 нояб.

⁹ См.: Указ Президента РФ “О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией” от 24 ноября 2003 г. // Росс. газ. 2003. 26 нояб.

¹⁰ См.: Росс. газ. 2008. 22 мая.

¹¹ См.: Росс. газ. 2006. 1 нояб.

В настоящее время в связи с принятием Указа Президента РФ «О мерах по противодействию коррупции» от 19 мая 2008 г. планируется принять дополнительные, системные меры по борьбе с этим злом, по профилактике коррупции, выявлению причин и условий ее порождающих. С этой целью сформирован новый состав Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции, сформулированы его задачи и полномочия, утвержден персональный состав Совета и его президиума. Сформирована межведомственная рабочая группа, а координация работы правоохранительных органов поручена прокуратуре.

Оперативно отреагировала на эти нововведения Государственная Дума, создав на межфракционной основе Комиссию по законодательному обеспечению противодействия коррупции. Несколько ранее такую инициативу проявило руководство политической партии «Справедливая Россия», поручив эту работу своему Совету по противодействию коррупции.

В ближайшее время намечается разработка *национального плана противодействия коррупции*, который в рабочем варианте включает три раздела. Первый – юридическая часть, предполагающая принятие закона о противодействии коррупции. Вторая часть плана должна включать меры профилактики, использование возможностей гражданского общества. Название третьей, самой трудновыполнимой части Президент РФ сформулировал так: «ликвидация условий для коррупции». По сути, заключил Д.А. Медведев, речь идет о создании стандарта антикоррупционного поведения¹⁵.

Целесообразно, чтобы национальный план противодействия коррупции вобрал в себя все полезное, что наработала правовая наука и передовая юридическая практика. В настоящее время уже существуют различные предложения ученых и практиков по искоренению данного зла, которые заслуживают изучения.

Прокуратурой Российской Федерации как весьма действенное средство борьбы с должностными правонарушениями рассматривается *дисквалификация* (т.е. лишение лица права занимать руководящую должность в соответствующем исполнительном органе) – институт, ранее известный гражданскому праву, а в последнее время и относительно новый вид административного наказания¹⁶. Судебная практика показала, что с таким пятном в биографии рассчитывать на успешную карьеру в сфере управления не приходится. Дисквалификация для многих чиновников окажется страшнее штрафа или иного материального наказания.

Общественная палата предлагает свой рецепт борьбы с коррупцией. В июне 2006 г. в Общественной палате состоялся «круглый стол» на тему «Коррупция в России: шансы противодействия». В ходе обсуждения проблемы выяснилось, что побороть коррупцию можно с помощью регламентов и антикоррупционного воспитания общества¹⁷.

¹⁵ См.: Росс. газ. 2008. 22 мая.

¹⁶ Подробнее см.: Нечаев В. Кресло или кошелек // Росс. газ. 2004. 13 окт.

¹⁷ См.: Дульман П. На коррупцию подняли руку. Общественная палата ищет способы борьбы с извечным российским злом // Росс. газ. 2006. 20 июня.

Практика показала большую эффективность применения психологических тестов (так наз. детекторов лжи). Сейчас они используются в 60 странах мира и позволяют получать результаты с точностью до 92–94%¹⁸. С помощью полиграфов можно выявить уровень квалификации кандидатов и действующих сотрудников, проверить правильность расстановки персонала по должностной иерархии (рабочим местам). Применение полиграфа, на наш взгляд, – неплохая мера профилактики коррупции, проверки «чистоты» претендентов на руководящие должности. Такая процедура не является нарушением прав человека, если она проводится добровольно, с согласия самого опрашиваемого.

В качестве одного из средств борьбы с незаконным обогащением Председатель Высшего Арбитражного Суда РФ предлагает ввести обязательное декларирование доходов судьями и членами их семей. Эту позицию разделяют многие, например глава Совета Федерации¹⁹, руководитель службы собственной безопасности МВД России²⁰. Подобные меры предлагаются и в других ведомствах и, надо думать, что они найдут понимание и широкую общественную поддержку. Полная прозрачность в этом вопросе не ущемляет права тех, кто честно выполняет свой служебный долг, но позволяет сопоставить образ жизни чиновников и членов их семей с официальными доходами и, таким образом, осуществлять эффективный контроль за крупными покупками.

В научном сообществе, а также в СМИ вновь активно обсуждается тема *конфискации имущества* и ценностей, полученных преступным путем.

Целесообразность использования данной меры очевидна и подтверждается мировым опытом²¹. Общеизвестно, что наиболее эффективным средством противодействия организованной преступности и террористической деятельности являются конфискация имущества и пресечение легализации (отмывания) денежных средств, полученных преступным путем, иными словами, наступление на их финансовую основу²². Представляется, что подобная мера будет эффективной и в системе государственной службы.

Есть предложения, которые звучат еще более радикально. Так, некоторые сенаторы считают возможным приравнять по степени общественной опасности коррупционные деяния к тяжким и особо тяжким преступлениям против государственной власти (например, к государственной измене). Они убеждены, что нужно конфисковывать имущество не только у коррупционеров, но и у членов их семей. На наш взгляд, подобные заявления о солидарной ответственности

¹⁸ См.: Добрынина Е. Госэкзамен на детекторе лжи // Росс. газ. 2004. 28 сент.

¹⁹ См.: Секрет миллиардера. С. Миронов обещает принять закон против коррупции до конца года // Росс. газ. 2008. 1 апр.

²⁰ Подробнее см.: Фалалеев М. Криминальный менталитет // Росс. газ. 2007. 7 дек.

²¹ См.: Лунев В.В. Конфискация имущества из УК РФ незаконно исключена: что дальше? // Гос. и право. 2006. № 4. С. 5–10. Подробнее см.: Матвеева А.А. Конфискация имущества в современном законодательстве Российской Федерации // Вестник МГУ. Серия 11 «Право». 2007. № 4. С. 14–31.

²² См.: Матвеева А.А. Указ. соч. С. 16.

правых и виноватых лишены юридических оснований и продиктованы, надо думать, политическими соображениями.

Исходя из угрожающих масштабов коррупции, опасности ее дальнейшего распространения, а также под давлением научной общественности в уголовный закон был возвращен институт конфискации имущества²³. Однако он подвергся существенным изменениям по сравнению с ранее действовавшим. Указанные нововведения в различных аспектах критически анализируются в специальных публикациях²⁴.

В решении проблемы борьбы с коррупцией наличие специального законодательства создает лишь благоприятные предпосылки для успешного осуществления такой деятельности. Ощутимого результата можно будет достигнуть, если активизировать правоприменительную практику, что, безусловно, позволит существенно повысить эффективность борьбы против коррупции, окажет сдерживающее воздействие на лиц, намеренных нажиться преступным путем. Вместе с тем можно предположить, что дополнительные меры противодействия коррупции приведут к поиску новых, более изощренных способов совершения такого рода преступлений, подтолкнут к изобретению неизвестных ранее приемов сокрытия средств незаконного обогащения.

Питательной средой для различного рода злоупотреблений в сфере государственного и муниципального управления является *дефицит информации*. С этой проблемой сталкиваются не только граждане, но и властные структуры²⁵. Для обеспечения большей информированности общества Правительством РФ внесен в Государственную Думу и одобрен в первом чтении законопроект “Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления”. В случае его принятия граждане дополнительно приобретут право: получать информацию о деятельности органов власти; не обосновывать необходимость ее получения; обжаловать действия (или бездействие) чиновников, нарушающих право на доступ к информации; требовать возмещения вреда, вызванного этим нарушением²⁶. Намечается, что должностные лица, нарушившие по-

рядок доступа к информации, будут нести дисциплинарную, административную или гражданско-правовую ответственность. Это общемировая практика. Необходимость принятия такого закона обосновывается также борьбой с коррупцией, возможностью получить информацию помимо СМИ, часть из которых нередко манипулируют информацией или намеренно ее искажают.

Отдельного внимания заслуживает тема подарков и подношений чиновникам. Недавно Высший Арбитражный Суд РФ подготовил законопроект, согласно которому материальные знаки внимания государственным лицам решено регламентировать по-новому. Сумма позволительных подарков чиновникам и судьям увеличивается с 500 до 4 тыс. руб., а личные подарки ценой более 100 тыс. руб. подлежат декларированию. На наш взгляд, это сомнительное предложение, если вспомнить о минимальных пособиях, скромных пенсиях и размере минимальной месячной оплаты труда.

Своеобразные методы борьбы с завуалированными взятками пытаются применить в регионах. Еще в 2004 г. губернатор Приморского края подписал законопроект “О ненадлежащих вознаграждениях (подарках) гражданских служащих Приморского края”²⁷. В ст. 3 законопроекта госслужащему запрещается “просить, получать косвенным образом ненадлежащее вознаграждение (подарки), предназначенное для него или его семьи, родственников (а также для лиц или организаций, с которыми госслужащий имеет или имел служебные отношения)...”. Однако такое начинание оценивается довольно скептически.

Своеобразное средство борьбы со взяточничеством пытались внедрить в другом регионе России. Мурманским чиновникам в соответствии с проектом областной антикоррупционной программы предложили за денежное вознаграждение сообщать о своих коллегах-взяточниках. Однако эта инициатива встретила активное сопротивление местных госслужащих, назвавших это предложение “безнравственным доносом”²⁸.

Живучесть коррупции определяют многие факторы: политико-юридические, социально-экономические, духовно-нравственные и др. Существует небезосновательное мнение, что высокий уровень коррупции в Российской Федерации является не только и не столько правовой проблемой, сколько проблемой *экономической* и во многом проблемой социальной. Почему экономической? Анализируя размеры (суммы) взяток, нередко преследующих целью преодоление административных барьеров и чиновного произвола, авторы публикаций, на наш взгляд, нередко идеализируют предпринимателей, представляют их этакими жертвами, хотя, конечно есть и такие. Однако ни для кого не секрет, что большинство капиталов нажито в России сомнительным путем, а дача взятки не менее аморальна и противоправна, чем ее получение. Мелкие клерки и чиновники рангом повыше, основываясь на личной оценке недопустимого расслоения обще-

²³ См.: Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона “О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма” и Федерального закона “О противодействии терроризму”» от 27 июля 2006 г.

²⁴ См.: Куракин А.В. Международно-правовые и европейские стандарты административно-правовых средств предупреждения и пресечения коррупции в системе государственной службы Российской Федерации // Гос. и право. 2007. № 10. С. 13–21.

²⁵ Подробнее см.: Выжutowич В. Совершенно не секретно. Информационная открытость власти: появятся ли гарантии? // Росс. газ. 2007. 6 июня.

²⁶ Конституция Российской Федерации (ст. 24) закрепляет обязанность органов государственной власти, местного самоуправления и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомиться с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы. Право на получение информации закреплено также в Законе о СМИ.

²⁷ См.: Журман О. Чиновников пытаются отучить от их главной дурной привычки // Росс. газ. 2004. 27 окт.

²⁸ Прейскурант для госслужащего. Мурманские чиновники не хотят сообщать о взятках даже за деньги // Росс. газ. 2008. 7 мая.

ства, испытывают (чаще скрытое) чувство социального протеста (нередко зависти) и желание по-своему решить проблему социальной справедливости²⁹. Служебный долг зачастую требует от чиновника (порой за скромное вознаграждение) делать так, чтобы одни обогащались за счет других, а это не вызывает положительной мотивации и служебного рвения. С позиций истинных ценностей сложно осуждать любого нормального человека, особенно с учетом российской ментальности, за его негативное отношение к толстошумам, демонстрирующим вседозволенность, правовой нигилизм и пренебрежительное отношение к людям.

Не оправдывая мздоимцев, отметим лишь, что это – один из реальных мотивов, формирующих у определенной части чиновников своеобразное понимание социальной справедливости и желание по-своему решить эту проблему. Государственного служащего нельзя, образно говоря, содержать в положении пролетария, которому нечего терять кроме своих цепей. Риск потерять достойное положение в обществе и хорошую оплату сыграет, надо думать, свою профилактическую роль.

Следует подчеркнуть, что в сложившейся ситуации государство не выполняет свою важнейшую функцию – регулятора распределения национального богатства и контролера за мерой труда и мерой потребления. На угрожающий разрыв между богатством и бедностью деликатно обратила внимание Русская Православная Церковь на одном из своих последних соборов, но, возможно, не была услышана. На этой угрозе акцентируется внимание и в Концепции национальной безопасности РФ.

Можно ли эффективно бороться с коррупцией? Если обратиться к зарубежному опыту, то следует утвердительно ответить на этот вопрос и найти немало поучительного в арсенале средств противодействия коррупции.

В 2006 г. в Пекине прошла учредительная конференция Международной ассоциации антикоррупционных органов. Представители 137 стран и 12 международных организаций изучали опыт Китая в борьбе с коррупцией. Участникам встречи сообщили, что в Китае лишь за последние четыре года к уголовной ответственности за взяточничество и казнокрадство привлечены 67 505 государственных служащих. А всего с начала реформ за коррупцию было отдано под суд около 1 млн. сотрудников партийно-государственного аппарата.

Однако несмотря на суровые наказания, даже на публичные казни, полностью искоренить случаи преступного сговора чиновников с предпринимателями не удастся³⁰. Причины ее поразительной живучести местные ученые объясняют тем, что политические реформы отстают от экономических. Это позволяет чи-

новникам скрывать от общественного контроля управление госимуществом и природными ресурсами. Данное явление именуется “капитализацией власти”.

Другой пример – Сингапур. Еще в начале 50-х годов XX в. Сингапур был одной из чрезвычайно коррумпированных и неэффективных стран. В настоящее время это государство постоянно входит в семерку наименее коррумпированных государств. В прошлом году оно находилось на 5-м месте, между Исландией и Швецией. В этой стране была реализована результативная антикоррупционная программа и постоянно проводится эффективная антикоррупционная политика, в центре которой – эффективный контроль над бюрократией.

Построение в России правового государства и развитие институтов гражданского общества – лучшее средство профилактики коррупции и других злоупотреблений в системе государственного управления. Но это длительный путь, который предстоит пройти нашей стране, прежде чем верховенство закона станет естественным правилом жизни, а права и свободы человека и гражданина будут определять смысл и содержание деятельности всех ветвей власти и обеспечиваться правосудием (ст. 18 Конституции РФ).

Характеризуя коррупцию, Президент РФ назвал ее системным явлением, которому следует противопоставить и системные меры противодействия. Представляется, что их основу должны составить: *правовые* меры – совершенствование существующего и принятие нового антикоррупционного законодательства, *качественное* улучшение правоприменения; *принудительно-превентивные*; *организационные*; *воспитательно-профилактические* меры. Особо следует выделить меры, направленные на создание системы стимулов к антикоррупционному поведению. В качестве более конкретных предложений можно, как представляется, назвать следующие.

1. Усовершенствование мер юридической ответственности, включая введение более эффективных видов наказаний, таких как кратковременная, длительная или пожизненная *дисквалификация* должностных лиц по судебному решению, увеличение размеров административных штрафов, интенсификация применения штрафа как основного и дополнительного уголовного наказания.

2. Законодательное закрепление и активное использование ограничительных санкций, связанных с частичной или полной утратой социальных льгот и привилегий (запрет на премирование, выплату пособий, лишение процентных надбавок к зарплате за выслугу лет или классный чин, ограничения в пользовании служебным транспортом и т.п.), возложением дополнительных обязанностей (чаще декларировать доходы, проходить внеочередное тестирование, внеплановую аттестацию, испытание на полиграфе и др.).

3. Должностным лицам органов государственной власти следует вменить в обязанность осуществлять личный прием граждан³¹, работать с их жалобами и за-

²⁹ На данное обстоятельство обратил внимание Президент РФ в своем выступлении на расширенном заседании Государственного совета 8 февраля 2008 г., ставя задачу формирования среднего класса и сокращения дифференциации доходов семей “с нынешнего, абсолютно неприемлемого пятнадцатикратного разрыва до более умеренного” // Росс. газ. 2007. 9 февр.

³⁰ См.: Овчинников В. Как искоренить коррупцию // Росс. газ. 2006. 10 нояб.

³¹ Такой опыт изложен в статье “Силовики в открытом режиме. Спецприказ обязал всех милицевских начальников принимать граждан и работать с каждым обращением” // Росс. газ. 2008. 11 апр. Другой пример описан в заметке “Министр вступил в переписку. Обратиться к министру МВД Татарстана может любой житель республики без предварительной записи” // Росс. газ. 2008. 22 марта.

явлениями. Рекомендовать этим лицам отказаться от чисто кабинетного стиля работы, практиковать “выход в народ”³², а также командировки в подведомственные органы с целью проверки деятельности и оказания практической помощи.

4. Внести существенные корректировки в правовое регулирование и организацию кадровой работы, используя при подборе претендентов на государственные должности эффективные способы объективной оценки претендентов, включающие: тестирование; испытания на детекторе лжи (полиграфе); изучение общественного мнения о кандидате на должность; его имиджевые характеристики.

5. Следует пропагандировать и поощрять бдительность, ответственное отношение к исполнению служебного долга не только при выполнении должностных обязанностей, но и вне службы³³.

³² Позитивный опыт прямого общения с гражданами появился в таможенных органах после резко возросшего числа судебных исков к таможене. Правовое управление ФТС России на одной из таможен Москвы проводило что-то наподобие дня открытых дверей (см.: Добро пожаловать. Впервые таможенники решили выслушать претензии граждан напрямую, а не в суде // Росс. газ. 2005. 24 июня).

³³ См.: Погоны обязывают. Сотрудница прокуратуры, будучи в командировке, стала свидетельницей вымогательства взятки сотрудницей аэропорта “Пулково” и не осталась равнодушной к этому факту, поступив, как того требует закон и профессиональный долг // Росс. газ. 2008. 10 апр.

6. Решению обозначенной проблемы будут содействовать допустимая открытость госслужбы для контроля со стороны гражданского общества, а также использование других демократических форм работы.

Извлекая уроки из ошибок, допущенных при проведении административной реформы и реформы государственной службы, следует осуществить, как минимум, еще два важнейших мероприятия. Во-первых, обеспечить широкую общественную поддержку наступления на коррупцию, возможно даже путем создания новых или активного вовлечения в эту деятельность существующих общественных объединений граждан и юридических лиц. Во-вторых, развернуть информационную поддержку проводимых мероприятий, предавать гласности факты, способствующие формированию атмосферы общественной нетерпимости и осуждения таких деяний, как незаконное обогащение, взяточничество, казнокрадство, должностные злоупотребления и нарушения служебной этики.

С учетом изложенного следует вывод о том, что для решения проблемы противодействия коррупции необходимы комплексный, системный подход, мобилизация всех здоровых сил российского общества на противодействие данному социально-негативному явлению, включая совершенствование юридической ответственности.