В. В. Пылин

ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ СРЕДИ ЛИЦ, ЗАМЕЩАЮЩИХ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ДОЛЖНОСТИ

Вопросы противодействия коррупции во всем мире и в нашей стране приобретают в современных условиях все большую значимость. Гражданское общество, граждане и руководство Российской Федерации, как и международное сообщество, весьма обеспокоены серьезностью порождаемых коррупцией проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, что подрывает демократические институты, этические ценности и справедливость, наносит ущерб национальной экономике и правопорядку, ставит под угрозу политическую стабильность. Коррупция уже не представляет собой локальную проблему, а превратилась в транснациональное явление, которое затрагивает общество и экономику всех стран, что обусловливает исключительно важное значение международного сотрудничества в области предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Коррупция давно уже деформирует большинство сфер публичноправовых отношений российского общества. Но наибольший всплеск она получила в 1990 гг. С ней борются, но призывы и отдельные меры не приносят должных результатов. Коррупция продолжает процветать, поражая широкие круги лиц, занимающих государственные и муниципальные должности. В предыдущие годы, в 2004–2007 гг., борьба с коррупцией в стране несколько усилилась. Однако она все еще не приобрела системный, комплексный характер и необходимую результативность. К сожалению, в мировом коррупционном рейтинге Россия занимает одну из лидирующих позиций. По индексу восприятия коррупции, рассчитываемому международной организацией «Транспэренси Интернэшнл», в 2004 г. Россия среди 146 стран занимала 90-е место. Принимаемые в стране меры по борьбе с коррупцией пока приводят лишь к весьма локальному успеху, а само явление остается по-прежнему масштабным.

Президент Российской Федерации В. В. Путин в своем программном выступлении 8 февраля 2008 г. на расширенном заседании

ПЫЛИН
Владимир Васильевич — доктор юридических наук, профессор кафедры государственного и международного права Северо-Западной академии государственной службы.

Государственного Совета о развитии страны до 2020 г. отметил: «Очевидно, что для реализации поставленных целей нужны и совершенно новые требования к государственному управлению. Оно должно способствовать формулированию четких целей развития и создать систему, ориентированную на их достижение. ...Между тем сегодняшний госаппарат является в значительной степени забюрократизированной, коррумпированной системой, не мотивированной на позитивные изменения, а тем более на динамичное развитие»[1].

Д. А. Медведев, будучи кандидатом на должность Президента Российской Федерации, в своем выступлении на Пятом экономическом форуме в Красноярске 15 февраля 2008 г., конкретизируя главные ориентиры развития страны до 2020 г., выдвинутые В. В. Путиным, в числе других важных проблем и средств их достижения одной из главных задач назвал борьбу с коррупцией. Он отметил: «...мы должны дать бой самой тяжелой болезни, поразившей наше общество, — коррупции. Должен в особом порядке быть разработан и реализован национальный план по борьбе с коррупцией»[2].

Коррупция как явление, глубоко проникшее в российскую действительность, требует системного подхода и самых решительных мер противодействия. Уровень развития коррупции, изощренные формы ее существования требуют адекватных мер реагирования, облеченных в правовую форму. Существуют различные определения коррупции, каждое из которых отражает экономическую, социологическую, политическую сторону явления. В настоящее время российское законодательство не определяет понятия «коррупция», что приводит к различным ее трактовкам, порождает неопределенности и трудности в борьбе с ней.

В целом понятие «коррупция» выходит за пределы взяточничества, подкупа и охватывает также непотизм («кумовство», незаконное служебное покровительство родным, друзьям, сослуживцам) и многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств для частного использования, незаконное оказание услуг, в том числе по принципу «ты — мне, я — тебе». К коррупции следует отнести и аморальные «защиту чести мундира» и «круговую поруку», глухие стены корпоративной «солидарности», когда судьи, работники прокуратуры, государственные и муниципальные чиновники оправдывают своих сослуживцев, приводят любые аргументы, пытаясь доказать, что их коллега на законных основаниях отказал гражданину либо юридическому лицу в удовлетворении жалобы или заявления. Нередко надзорные, кассационные и апелляционные ин-

[1] Жить по-человечески // Российская газета. 2008. 9 февраля. № 4585.

[2] Точки над «и» // Российская газета. 2008. 16 февраля. № 4591.

станции судов из-за ложной корпоративности проявляют правовой нигилизм и беспринципность, не реагируют на незаконные и необоснованные решения судов нижестоящих инстанций.

На приведение российского законодательства в соответствие с международными обязательствами Российской Федерации в сфере борьбы с коррупцией направлены меры, установленные 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. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.»[3]. Этим указом межведомственной рабочей группе было поручено до 1 августа 2007 г. представить в установленном порядке предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, необходимых для реализации положений указанных международных договоров, в том числе по определению (созданию) специализированного органа, уполномоченного на координацию работы по борьбе с коррупцией.

Названным указом признан утратившим силу указ Президента Российской Федерации от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»[4].

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию[5], подписанная в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 25 января 1999 г. № 18-рп[6] МВД РФ от имени Российской Федерации, подразделяет коррупцию на активный и пассивный подкуп публичных должностных лиц, активный и пассивный подкуп в ходе осуществления коммерческой деятельности в частном секторе.

---

[3] Указ Президента Российской Федерации «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. и Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г.» от 3 февраля 2007 г. № 129 // Собрание законодательства РФ. 2007. № 6. Ст. 731.

[4] Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» от 24 ноября 2003 г. № 1384 // СЗ РФ. 2003. № 48. Ст. 4657.

[5] Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. // Совет Европы и Россия. 2002. № 2.

[6] Распоряжение Президента Российской Федерацией «О подписании Российской Федерацией Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию» от 25 января 1999 г. № 18-рп // СЗ РФ. 1999. № 5. Ст. 668.

Активная коррупция — преднамеренное обещание, предложение или предоставление каким-либо лицом, прямо или косвенно, какого-либо неправомерного преимущества любому из публичных должностных лиц для самого этого лица или любого иного лица, с тем чтобы это *публичное должностное лицо* совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

Пассивная коррупция — прямое или косвенное преднамеренное испрашивание или получение каким-либо из ее публичных должностных лиц какого-либо неправомерного преимущества для самого этого лица или любого иного лица, или же принятие предложения или обещания такого преимущества, с тем чтобы это должностное лицо совершило действия или воздержалось от их совершения при осуществлении своих функций.

Коррупция (активный подкуп) в частном секторе — преднамеренное обещание, предложение или предоставление, прямо или косвенно, в ходе осуществления коммерческой деятельности какого-либо неправомерного преимущества каким-либо лицам, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, для самих этих лиц или любых других лиц, с тем чтобы эти лица совершили действия или воздержались от их совершения в нарушение своих обязанностей.

Коррупция (пассивный подкуп) в частном секторе — преднамеренное испрашивание или получение, прямо или косвенно, в ходе коммерческой деятельности какими-либо лицами, которые руководят предприятиями частного сектора или работают в них в том или ином качестве, какого-либо неправомерного преимущества или обещания этого преимущества для самих себя или для любых других лиц, или же принятие предложения или обещания такого преимущества за совершение или несовершение каких-либо действий в нарушение своих обязанностей.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию также относит к коррупционным действиям «*злоупотребление влиянием в корыстных целях*», которое определяет как преднамеренное обещание, предоставление или предложение, прямо или косвенно, любого неправомерного преимущества любому лицу, которое утверждает или подтверждает, что оно может оказать неправомерное влияние на принятие решения каким-либо лицом за вознаграждение, независимо от того, предоставляется ли такое преимущество ему самому или кому-либо еще, а также просьбу, принятие или согласие с предложением или обещанием предоставить такое преимущество за вознаграждение, независимо от того, оказано ли такое влияние и был ли получен или нет в результате предположительно оказанного влияния желаемый результат.

В целях предупреждения и расследования коррупции, а также уго-

ловного преследования за рассматриваемые действия Организация Объединенных Наций 31 октября 2003 г. приняла Конвенцию против коррупции[7]. Российская Федерация ратифицировала указанную Конвенцию Федеральным законом от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ[8].

Цели данной Конвенции заключаются в содействии: принятию и укреплению мер, направленных на более эффективное и действенное предупреждение коррупции и борьбу с ней; поощрению, облегчению и поддержке международного сотрудничества и технической помощи в предупреждении коррупции и борьбе с ней, в том числе принятии мер по возвращению активов; поощрению честности и неподкупности, ответственности, а также надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом.

Важно, что для целей принятия конкретных мер, предусмотренных Конвенцией ООН, определено понятие *«публичное должностное лицо»*, которое означает любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица; а также любое другое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию, в том числе для публичного ведомства или публичного предприятия, или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определяется во внутреннем законодательстве и как это применяется в соответствующей области правового регулирования государства; либо любое другое лицо, определяемое в качестве *«публичного должностного лица»* во внутреннем законодательстве государства.

Согласно Конвенции ООН каждое государство в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы должно осуществить целый ряд установленных Конвенцией мер по предупреждению коррупции. В том числе каждое государство:

- разрабатывает и осуществляет или проводит эффективную и скоординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности;
- создает, поддерживает и укрепляет такие системы приема на работу, набора, прохождения

---

[7] Конвенция против коррупции от 31 октября 2003 г. // Российская юстиция. 2004. № 4.

[8] Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и, в надлежащих случаях, других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

а) основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;

б) включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции и ротации, в надлежащих случаях, таких кадров на таких должностях;

в) способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов с учетом уровня экономического развития государства;

г) способствуют осуществлению образовательных и учебных программ, с тем чтобы такие лица могли удовлетворять требованиям в отношении правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций, а также обеспечивают им специализированную и надлежащую подготовку, с тем чтобы углубить осознание ими рисков, которые сопряжены с коррупцией и связаны с выполнением ими своих функций. Такие программы могут содержать ссылки на кодексы или стандарты поведения в применимых областях;

– поощряет, среди прочего, неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц, стремится применять, в рамках своих институциональных и правовых систем, кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций;

– принимает необходимые меры для создания надлежащих систем государственных и муниципальных закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции;

– с учетом независимости судебной власти и ее решающей роли в борьбе с коррупцией принимает без ущерба для независимости судебных органов меры по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них. Такие меры могут включать правила, касающиеся действий судей и работников судебных органов. Аналогичные меры должны внедряться и применяться в органах прокуратуры;

– устанавливает длительный срок давности для возбуждения производства в отношении любых преступлений, признанных та-

ковыми в соответствии с Конвенцией, и устанавливает более длительный срок давности или возможность приостановления течения срока давности в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в совершении преступления, уклоняется от правосудия.

Коррупцию можно подразделить на государственную, муниципальную, политическую, экономическую, коммерческую, деловую, бытовую, низовую, национальную, международную и т. д. Формы коррупционных проявлений многообразны.

Пожалуй, наибольший моральный и материальный ущерб приносят государственная и муниципальная коррупция. Государственная и муниципальная коррупция — это коррупция, которая существует соответственно в государственных и муниципальных органах власти и управления, в государственных и муниципальных учреждениях и предприятиях. Этот вид коррупции характеризуется тем, что чиновник распоряжается не принадлежащими ему ресурсами (бюджетными средствами, государственной или муниципальной собственностью, различными льготами) путем принятия или непринятия тех или иных решений.

Новые федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»[9] и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»[10] содержат более широкий и точный диапазон правовых положений антикоррупционной направленности, нежели предшествующие им законы.

В частности, в связи с прохождением государственной гражданской и муниципальной службы государственному и муниципальному служащему запрещается:

1) участвовать на платной основе в деятельности органа управления коммерческой организацией;
2) осуществлять предпринимательскую деятельность;
3) быть поверенным или представителем по делам третьих лиц в государственном органе (органе местного самоуправления), в котором он замещает должность;
4) получать в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграждение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения). Подарки, полученные государственным и муниципальным служащим в связи с протокольными

---

[9] Федеральный закон «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // СЗ РФ: 2004. № 31. Ст. 3215; 2006. № 6. Ст. 636; 2007. № 16. Ст. 1828.

[10] Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ // СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

мероприятиями, со служебными командировками и с другими официальными мероприятиями, признаются соответственно федеральной собственностью, собственностью субъекта Российской Федерации и муниципальной собственностью, и передаются служащим по акту в государственный орган (орган местного самоуправления), в котором он замещает должность[11];

5) выезжать в связи с исполнением должностных обязанностей за пределы территории России за счет средств физических и юридических лиц[12];
6) разглашать или использовать в целях, не связанных с государственной гражданской и муниципальной службой, сведения, отнесенные в соответствии с федеральным законом к сведениям конфиденциального характера, или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей;
7) государственным гражданским служащим — принимать без письменного разрешения представителя нанимателя награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций, а также политических партий, других общественных объединений и религиозных объединений, если в его должностные обязанности входит взаимодействие с указанными организациями и объединениями. Муниципальным служащим — принимать без письменного разрешения главы муниципального образования награды, почетные и специальные звания (за исключением научных) иностранных государств, международных организаций;
8) использовать преимущества должностного положения для предвыборной агитации, а также для агитации по вопросам референдума.

Гражданин после увольнения с государственной гражданской службы не вправе:

1) замещать в течение двух лет должности, а также выполнять работу на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями

[11] Согласно Гражданскому кодексу РФ не допускается дарение, за исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает пяти МРОТ, государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей.

[12] За исключением служебных командировок, осуществляемых в соответствии с международными договорами Российской Федерации или на взаимной основе по договоренности между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и государственными органами других государств, международными и иностранными организациями.

непосредственно входили в его должностные обязанности;

2) разглашать или использовать в интересах организаций либо физических лиц сведения конфиденциального характера или служебную информацию, ставшие ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей. Данный запрет распространяется и на муниципального служащего.

За несоблюдение указанных запретов государственные гражданские служащие несут ответственность.

В целях обеспечения соблюдения указанных запретов в федеральных законах от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» закреплена новая форма предупреждения служебных нарушений в сфере коррупции посредством урегулирования конфликта интересов на государственной гражданской службе (соответственно статьи 19 и 11).

Согласно нормативному определению *конфликт интересов* — это ситуация, при которой личная заинтересованность государственного гражданского служащего или муниципального служащего влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного гражданского служащего или муниципального служащего и законными интересами граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования, способное привести к причинению вреда этим законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Под личной заинтересованностью государственного гражданского служащего, муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на объективное исполнение им должностных обязанностей, понимается возможность получения государственным гражданским служащим, муниципальным служащим при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для государственного гражданского служащего, муниципального служащего, членов его семьи или лиц, близкого родства или свойства (родители, супруги, дети, братья, сестры, а также братья, сестры, родители и дети супругов), а также для граждан или организаций, с которыми государственный гражданский служащий, муниципальный служащий связан финансовыми или иными обязательствами.

Случаи возникновения у государственного гражданского служащего, муниципального служащего

личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, предотвращаются в целях недопущения причинения вреда законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования.

Государственный гражданский служащий в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан проинформировать об этом представителя нанимателя[13] в письменной форме и принимать меры по предотвращению такого конфликта.

Представитель нанимателя, которому стало известно о возникновении у государственного гражданского служащего личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, обязан принять меры по предотвращению или урегулированию конфликта интересов вплоть до отстранения государственного гражданского служащего, являющегося стороной конфликта интересов, от замещаемой должности.

Для соблюдения требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулирования конфликтов интересов в государственном органе, федеральном и региональном государственном органе по управлению государственной службой образуются комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов. Эта комиссия образуется правовым актом государственного органа. В состав комиссии входят представитель нанимателя и (или) уполномоченные им гражданские служащие (в том числе из подразделения по вопросам государственной службы и кадров, юридического подразделения и подразделения, в котором гражданский служащий, являющийся стороной конфликта интересов, замещает должность государственной гражданской службы), представитель соответствующего органа по управлению государственной службой, а также представители научных и образовательных учреждений, других организаций, приглашаемые по запросу представителя нанимателя в качестве независимых экспертов — специалистов по вопросам, связанным с государственной гражданской службой. Число независимых экспертов должно составлять не менее одной четверти от общего числа членов комиссии.

Положение о комиссиях по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих Россий-

[13] Представитель нанимателя — руководитель государственного органа, лицо, замещающее государственную должность, либо представитель указанных руководителя или лица, осуществляющий полномочия нанимателя от имени Российской Федерации или субъекта Российской Федерации.

ской Федерации и урегулированию конфликтов интересов утверждается указом Президента Российской Федерации.

Федеральным законом от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» прямо не урегулирован процессуальный порядок по предотвращению или урегулированию конфликта интересов, который возникает или может возникнуть при осуществлении служебной деятельности у муниципального служащего. Однако в соответствии с тем, что по данному закону муниципальный служащий обязан сообщать представителю нанимателя (работодателю)[14] о личной заинтересованности при исполнении должностных обязанностей, которая может привести к конфликту интересов, и принимать меры по предотвращению подобного конфликта (ст. 12), вышеизложенный порядок урегулирования конфликта интересов следует применять и в муниципальной службе.

В целях исключения конфликта интересов государственный гражданский и муниципальный служащий обязан представлять в установленном порядке предусмотренные федеральным законом сведения о себе и членах своей семьи, а также сведения о полученных им доходах и принадлежащем ему на праве собственности имуществе, являющихся объектами налогообложения, об обязательствах имущественного характера.

В случае, если владение государственным гражданским служащим приносящими доход ценными бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) может привести к конфликту интересов, он обязан передать принадлежащие ему указанные ценные бумаги, акции (доли участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление.

Государственный гражданский служащий, замещающий должность высшей группы государственной гражданской службы категории «руководители», в целях исключения конфликта интересов в государственном органе не может представлять интересы государственных гражданских служащих в выборном профсоюзном органе данного государственного органа в период замещения им указанной должности.

Подобные правовые положения антикоррупционной направленности с учетом характера и специфики государственных должностей Российской Федерации и субъектов Федерации, а также муниципальных должностей следует

[14] Нанимателем для муниципального служащего является муниципальное образование, от имени которого полномочия нанимателя осуществляет представитель нанимателя (работодатель). Представителем нанимателя (работодателем) может быть глава муниципального образования, руководитель органа местного самоуправления, председатель избирательной комиссии муниципального образования или иное лицо, уполномоченное исполнять обязанности представителя нанимателя (работодателя).

закрепить в законодательстве для лиц, замещающих указанные должности.

К сожалению, значительные масштабы коррупции в государственных и муниципальных органах свидетельствуют о том, что контроль, требовательность и ответственность за нарушения вышеназванных запретов, порождающие в том числе и конфликты интересов, пока малоэффективны, и чаще всего из-за «круговой поруки».

Разрешение конфликта интересов — это заимствованный институт, причем из тех стран, где морально-этический аспект чрезвычайно важен как на государственной службе, так и при ведении бизнеса. В этих странах принято уходить в отставку, как только прозвучит критика, содержащая обвинение в коррупции.

Тем не менее сам термин «конфликт интересов» представляется весьма неопределенным и отчасти непонятным. В федеральных законах о государственной гражданской и муниципальной службе термин «конфликт интересов» употребляется в значении личной заинтересованности государственного и муниципального служащего в незаконном получении при исполнении должностных обязанностей доходов (неосновательного обогащения) в денежной либо натуральной форме, доходов в виде материальной выгоды непосредственно для себя либо членов его семьи или лиц близкого родства или свойства, во вред законным интересам граждан, организаций, общества, Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования. Подобная трактовка наводит на мысль, что рассматриваемый термин обозначает банальную взятку, преступный подкуп должностных лиц, незаконное обогащение, заурядную коррупцию, т. е. обычное, чаще всего уголовное, преступление либо административное правонарушение.

В этой связи, к сожалению, пока утопическим выглядит положение закона, требующее от государственного и муниципального служащего в случае возникновения у него личной заинтересованности, которая приводит или может привести к конфликту интересов, проинформировать об этом представителя нанимателя. Обычно об этом информируют те, у кого вымогают взятку, а не те, кому ее дают. Представляется, что подобная подмена понятий (когда явственная взятка подменяется неопределенным «конфликтом интересов») затрудняет понимание сути происходящего и не будет способствовать борьбе с коррупцией. В стране необходимо поднять общественный, моральный контроль за деятельностью государственного и муниципального аппарата, который эффективно реагировал бы на факты правового нигилизма и коррупции. Иначе никакая информационная открытость власти не достигнет своей цели.

Каждый нормативный запрет действий для чиновника должен подкрепляться возможными мерами ответственности, иначе данный

запрет «повиснет» в воздухе или возникнут сложности с квалификацией правонарушений. Кроме правильного определения статуса государственных и муниципальных служащих, необходимо правильно организовать и контролировать их деятельность.

В Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах, одобренной распоряжением Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р[15], намечен целый ряд конструктивных мер, направленных на разработку и внедрение правовых, организационных и иных механизмов противодействия коррупции. Среди них — создание специальных антикоррупционных механизмов в сферах деятельности государственных органов с повышенным риском коррупции; внедрение экспертизы нормативных правовых актов и их проектов на коррупциогенность; создание методических основ оценки коррупциогенности государственных функций; разработка пакета антикоррупционных нормативных правовых актов; разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ.

Международный опыт свидетельствует о целесообразности применения дополнительных механизмов, ограничивающих возможности коррупции. Наиболее распространенными среди них являются следующие:

- максимально возможная деперсонализация взаимодействия государственных служащих с гражданами и организациями, в частности, путем введения системы «одного окна» и системы электронного обмена информацией;
- детальная регламентация процедуры взаимодействия с субъектами регулирования (потребителями государственных услуг);
- деление административно-управленческих процедур на стадии с их закреплением за независимыми друг от друга должностными лицами для обеспечения взаимного контроля;
- ротация должностных лиц.

В настоящее время названные меры реализуются с большим отставанием от запланированных сроков. В силу этого необходимо усилить контроль за их исполнением, повысить ответственность тех, на кого возложены соответствующие обязанности, с тем чтобы вновь не пришлось самокритично отмечать, как и по итогам административной реформы 2003–2005 гг., что стадии практической реализации достигла лишь относительно небольшая часть мероприятий (и то в сроки осуществления следующего периода административной реформы). О проблемах надо говорить открыто и публично. Это помогает выявлять неиспользованные резервы и мобилизовывать людей на решение конкретных задач.

---

[15] Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006–2010 годах / Распоряжение Правительства РФ от 25 октября 2005 г. № 1789-р // СЗ РФ. 2005. № 46. Ст. 4720.

Итак, правильная организация государственной и муниципальной службы предполагает антикоррупционные меры, профилактику, детальную регламентацию полномочий и служебного поведения, реальный контроль за действиями государственных и муниципальных служащих. Для того чтобы на должности судей, на государственную и муниципальную службу не попадали непрофессионалы, случайные люди и коррупционеры помимо повышения действенности апробированного комплекса мер пора внедрить проверку на полиграфе (детекторе лжи) по эффективной единой методике всех претендентов на ответственные должности.

Сегодня в стране по-прежнему остро стоит проблема взаимопонимания между органами власти всех трех уровней, между властью и обществом. Выдвинутые В. В. Путиным масштабные задачи развития страны до 2020 г. могут быть решены только в условиях демократии и гражданской активности. Нужна реальная поддержка людей. Об этом нам еще раз напомнил и Александр Солженицын, отметив, что «в такой необъятной стране, как наша, никогда не добиться процветания — без сочетания действий централизованной власти и общественных сил. Если мы не научимся брать в свои руки и деятельно обеспечивать близкие, жизненные наши нужды, не видать нам благоденствия ни при каких золотовалютных запасах»[16].

В целях разрешения указанных противоречий необходимо принимать надлежащие меры для содействия активности гражданского общества, отдельных местных сообществ, граждан, политических партий и иных общественных объединений, средств массовой информации в предупреждении коррупции и борьбе с ней, а также для углубления понимания обществом факта существования, причин и опасного характера коррупции, создаваемых ею угроз. В качестве поддержки подобной активности следует рассматривать вовлечение населения в процессы принятия решений; обеспечение свободного доступа к информации; проведение мероприятий по информированию населения, способствующих созданию атмосферы нетерпимости в отношении коррупции; осуществление программ публичного образования, включая учебные программы в школах и университетах и т. п.

Одно из важнейших направлений борьбы с коррупцией — обеспечение известности населению соответствующих органов по противодействию коррупции, обеспечение доступа к таким органам для представления им сообщений, в том числе анонимно, о любых случаях, которые могут рассматриваться в качестве преступлений. Кроме того, должны быть приняты надлежащие меры с тем, чтобы обеспечить эффективную защиту от вероятной мести или запу-

[16] *Солженицын А. И.* Что нам по силам // Аргументы и факты. 2008. № 5.

гивания в отношении любых лиц, свидетелей и экспертов, их родственников и других близких им лиц, которые дают показания в связи с коррупционными преступлениями.

В сложившейся ситуации было бы уместно использовать некоторый опыт советского периода с учетом, конечно, современных условий в части прямого обращения к гражданам. Например, значительную поддержку руководство страны получило от широких масс рабочих, когда в июне 1928 г. ЦК ВКП(б) принял специальное «Обращение ко всем членам партии, ко всем рабочим» о самокритике. В нем отмечалось, что рабочий класс встречает на своем пути злейший бюрократизм своего государственного аппарата, его громоздкость, косность и возмутительную волокиту. ...В своих самых близких организациях — в профсоюзах, в партии — он тоже натыкается иногда на гниль, чиновническое перерождение, распущенность, пьянство и злостное невнимание к нуждам массы, чванливое угодничество и подхалимство к «верхам», невежество, косность, консерватизм, рутину. В Обращении ЦК подчеркнул, что задачи реконструктивного периода не могут быть решены без самого смелого, самого решительного, самого последовательного вовлечения масс в дело социалистического строительства, проверки и контроля со стороны этих миллионных масс всего аппарата, его очищения от негодных элементов... Лозунг самокритики «невзирая на лица», критики сверху донизу и снизу доверху, есть один из центральных лозунгов дня[17].

Подобный подход в совокупности с другими принимаемыми мерами поможет пробудить у людей сопричастность к необходимым в обществе преобразованиям, возродить нравственные стандарты, обеспечить разумный баланс между индивидуальными и коллективными интересами, мобилизовать людей на противодействие коррупции и правовому нигилизму. В противном случае коррупция, правовой нигилизм, бюрократизм чиновников могут привести к стагнации, а то и к деградации экономического и интеллектуального потенциала страны.

[17] ВКП(б) в резолюциях и решениях съездов, конференций и пленумов ЦК. Ч. 2. — М., 1940. С. 807–808.