



**Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации**

---

# **КОРРЕЛЯЦИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ**

## **С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ**

---

### **НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ**

---

**Москва • 2016**





Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

---

# КОРРЕЛЯЦИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ

*Научно-методическое пособие*

Под редакцией  
В.Н. Южакова, А.М. Цирина

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
znanium.com

Москва  
ИНФРА-М  
2016

УДК 328.185  
ББК 67.401.02  
К68

ФЗ № 436-ФЗ	Издание не подлежит маркировке в соответствии с п. 1 ч. 2 ст. 1
----------------	--

*Одобрено секцией публичного права Ученого совета  
Института законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации*

Рецензенты:

**С.В. Бошно** — заведующий кафедрой государственного управления и права Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор;

**О.И. Семькина** — старший научный сотрудник отдела зарубежного конституционного, административного, уголовного законодательства и международного права ИЗиСП, кандидат юридических наук

**К68** **Корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения** : науч.-методич. пособие / Е.И. Добролюбова, А.В. Павлушкин, Э.Л. Сидоренко [и др.] ; под ред. В.Н. Южакова, А.М. Цирина. — М. : Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации : ИНФРА-М, 2016. — 156 с. — [www.dx.doi.org/10.12737/18664](http://www.dx.doi.org/10.12737/18664).

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)

ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Системно-корреляционный анализ международного и национального антикоррупционного законодательства, зарубежной и российской литературы, антикоррупционных стратегий и инструментов, проведенный в настоящей работе, позволил выявить не учтенные в теории и практике причины и условия возникновения коррупции, предложить способы их устранения.

В исследовании раскрываются системные связи коррупции с социальными, экономическими и политическими факторами, определяется базовая модель соответствия (корреляции) антикоррупционных мер причинам и условиям коррупции, разрабатывается методика использования такой модели в целях повышения эффективности антикоррупционного законодательства. Приведены примеры апробации данной модели в практической деятельности государственных органов власти, рассматриваются методические основы учета влияния существующих мер на минимизацию проявлений коррупции. Предложенные в работе подходы могут быть использованы при формировании, мониторинге и корректировке системы противодействия коррупции, установленной на международном, национальном и ведомственном уровнях, и для оценки потенциальной результативности антикоррупционных инициатив.

Для работников научных правовых и государственных учреждений, правоохранительных и правотворческих органов, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции.

УДК 328.185  
ББК 67.401.02

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)  
ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

© Институт законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации, 2016

The Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation

---

# CORRELATION BETWEEN CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS AND ANTI-CORRUPTION MEASURES

*Scientific and Methodological Guide*

Under the Editorship of  
V.N. Yuzhakov, A.M. Tsirin

Электронно-  
Библиотечная  
Система  
znanium.com

Moscow  
INFRA-M

*Approved at session of Public law section of Scientific council  
of the Institute of Legislation and Comparative Law  
under the Government of the Russian Federation*

Reviewers:

**S.V. Boshno** — Head of the Department of political science and law of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Doctor of Law, Professor;

**O.I. Semykina** — Senior research associate of the Department of foreign constitutional, administrative, criminal and international law of the Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation, Candidate of Legal Sciences

**Correlation Between Corruption Causes and Conditions and Anti-corruption Measures** : scientific and methodological guide / E.I. Dobrolyubova, A.V. Pavlushkin, E.L. Sidorenko [etc.] ; under the editorship of V.N. Yuzhakov, A.M. Tsirin. — M. : The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation : INFRA-M. — 156 p. — [www.dx.doi.org/10.12737/18664](http://www.dx.doi.org/10.12737/18664).

ISBN 978-5-16-012086-7 (print)

ISBN 978-5-16-104820-7 (online)

Scientific and methodological guide offers the analysis of influence of anti-corruption measures on elimination (minimization) of causes and conditions of the corruption emergence and expansion. Based on the results of the analysis of domestic and foreign researches, anti-corruption strategies and tools, the authors recommend the basic model of correlation between the corruption causes and conditions and anti-corruption measures, as well as the method of its application to assess measures to combat corruption, eliminate its causes and conditions.

Besides, the research sets out the results of the development and implementation of the basic model for the anti-corruption measures' critical assessment, which has been developed and implemented in the Russian Federation. The suggested scientific and methodological approaches can be used as part of development, monitoring, assessment and correction of the measures to combat corruption undertaken at the national, subnational and departmental levels.

The research is of theoretical and practical value for experts and employees of state institutions, law enforcement and law-making agencies, legal practitioners, teachers, graduate students of higher education institutions and general public interested in the fight against corruption.

## КОЛЛЕКТИВ АВТОРОВ

**Добролюбова Е.И.** — генеральный директор Центра экономического и финансового консалтинга;

**Павлушкин А.В.** — заместитель заведующего отделом правового анализа и прогнозирования Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), кандидат юридических наук;

**Сидоренко Э.Л.** — заведующий лабораторией криминологического анализа и прогнозирования ИЗиСП, доктор юридических наук;

**Спектор Е.В.** — ведущий научный сотрудник отдела методологии противодействия коррупции ИЗиСП, кандидат юридических наук;

**Цирин А.М.** — заведующий отделом методологии противодействия коррупции ИЗиСП, ответственный секретарь Междисциплинарного совета по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции, кандидат юридических наук (ответственный редактор);

**Южаков В.Н.** — директор Центра технологий государственного управления РАНХиГС, доктор философских наук, профессор (ответственный редактор).



## COLLECTIVE OF AUTHORS

**Dobrolyubova E.I.** — General Director, Center of Economic and Financial Consulting;

**Pavlushkin A.V.** — Deputy Head, ILCL Center of Legal Analysis and Forecasting, Candidate of Legal Sciences;

**Sidorenko E.L.** — Head, ILCL Laboratory of Criminological Analysis and Forecasting, Doctor of Legal Sciences;

**Spector E.V.** — Leading researcher, ILCL Department of Anti-corruption Methodology, Candidate of Legal Sciences;

**Tsirin A.M.** — Head, ILCL Department of Anti-corruption Methodology; Executive Secretary, Interdisciplinary Board on Coordination of Scientific and Academic Anti-corruption Support, Candidate of Legal Sciences (Managing Editor);

**Yuzhakov V.N.** — Director, RANEPА Center for State Administration Technologies, Doctor of Philosophy, Professor (Managing Editor).

# СОДЕРЖАНИЕ

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	11
<b>I. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕТА ВЛИЯНИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ЕЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ</b> .....	14
1. Коррупция в современных социальных и экономических условиях: системно-корреляционный анализ .....	14
2. Причины и условия коррупции, меры противодействия ей в законодательстве и исследованиях .....	26
3. Методика учета влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции .....	88
<b>II. БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ КОРРЕЛЯЦИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ С МЕРАМИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЕЙ</b> .....	96
<b>III. ОЦЕНКА С ПОЗИЦИЙ БАЗОВОЙ МОДЕЛИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛИЧИЯ И СТЕПЕНИ КОРРЕЛЯЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ</b> .....	113
1. Методика оценки с позиций базовой модели корреляции причин и условий коррупции с предпринимаемыми органами государственной власти мерами по их устранению.....	113
2. Оценка системы мер по противодействию коррупции, разработанных и реализуемых в Российской Федерации.....	118
3. Оценка мер по противодействию коррупции, предпринимаемых в федеральных органах исполнительной власти и субъектах Российской Федерации .....	147
<b>IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ ОРИЕНТАЦИИ СИСТЕМЫ ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ РОССИЙСКИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ИЛИ МИНИМИЗАЦИЮ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ГОСУДАРСТВЕ</b> .....	153

# CONTENTS

<b>INTRODUCTION</b> .....	11
<b>I. SCIENTIFIC AND METHODOLOGICAL FRAMEWORK FOR TRACKING INFLUENCE OF UNDERTAKEN ANTICORRUPTION MEASURES ON ELIMINATION OF CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS, ITS EXPANSION</b> ....	14
1. Corruption under Modern Social and Economic Conditions: System & Correlation Analysis .....	14
2. Corruption Causes and Conditions, Anticorruption Measures in Legislation and in Research.....	26
3. Methodology for Tracking Influence of Undertaken Anticorruption Measures on Elimination of Corruption Causes and Conditions, its Expansion.....	88
<b>II. BASIC MODEL FOR CORRELATION BETWEEN CAUSES AND CONDITIONS OF CORRUPTION EMERGENCE AND EXPANSION AND ANTICORRUPTION MEASURES</b> .....	96
<b>III. ASSESSMENT FROM THE PERSPECTIVE OF THE BASIC MODEL OF EXISTENCE AND EXTENT OF CORRELATION BETWEEN ANTICORRUPTION MEASURES AND CAUSES AND CONDITIONS OF CORRUPTION EMERGENCE AND EXPANSION</b> .....	113
1. Assessment Methodology from the Perspective of the Basic Model of Correlation between Causes and Conditions of Anticorruption and Measures on Corruption Elimination Undertaken by State Government Bodies.....	113
2. Assessment of Anticorruption Management Developed and Implemented in the Russian Federation.....	118
3. Assessment of Anticorruption Management Undertaken by Federal Executive Branch Authorities and in Constituent Territories of the Russian Federation.....	147
<b>IV. KEY FINDINGS AND SUGGESTIONS OF THE RESEARCH ON FURTHER DEVELOPMENT OF COMMITMENT OF ANTICORRUPTION MANAGEMENT UNDERTAKEN BY THE RUSSIAN STATE GOVERNMENT BODIES TO ELIMINATE OR MINIMIZE CORRUPTION CAUSES AND CONDITIONS, ITS EXPANSION IN THE RUSSIAN SOCIETY AND STATE</b> .....	153

## ВВЕДЕНИЕ

В долгосрочном плане борьба с коррупцией может быть эффективна в том случае, если она направлена не только на сокращение коррупционных правонарушений, но и на выявление и устранение предпосылок их возникновения и распространения. В связи с этим «целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе»<sup>1</sup>.

В Российской Федерации принято и применяется значительное число нормативных правовых актов и программных документов о практическом использовании антикоррупционных инструментов, а в правовой науке все больше укрепляется мнение о том, что юридическая трактовка коррупции не должна сводиться к описанию совокупности отдельных правонарушений. Однако дать правовую оценку коррупции как негативному социальному явлению непросто, что объясняется ее способностью постоянно видоизменяться, приспосабливаться к обстановке, порождающей новые формы коррупционного поведения, когда происходит так называемая институционализация коррупции, о которой свидетельствует закрепление коррупционных практик в организационно устойчивых формах не только в публичной, но и в частной сферах<sup>2</sup>.

Настоящее исследование основано на широком доктринальном подходе, который сформулирован в монографии «Коррупция: природа, проявления, противодействие», где коррупцию предлагается понимать в качестве противоправного использования должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненад-

---

<sup>1</sup> Национальная стратегия противодействия коррупции (утверждена Указом Президента Российской Федерации от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы») // СЗ РФ. 2010. № 16. С. 1875.

<sup>2</sup> См.: Хабриева Т.Я. О легальном определении коррупции. В кн.: Правовые проблемы противодействия коррупции (материалы Международной научной конференции. Москва, 2 ноября 2011 г.) / Т.Я. Хабриева, А.В. Федоров, Ю.П. Дзюба и др. С. 19–21; Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / отв. ред. академик РАН Т.Я. Хабриева. М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012. С. 23.

лежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничества и иных форм содействия в совершении указанных деяний<sup>1</sup>. Это определение имеет универсальный характер и нашло отражение в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

Следует отметить необходимость оценки предпринимаемых мер по противодействию коррупции на предмет их эффективности, которая проводится далеко не всегда. Отсутствует систематизированное понимание корреляций антикоррупционных мер с причинами и условиями, способствующими развитию коррупции. Нет обобщенных данных и об учете воздействия этих мер на влекущие коррупцию обстоятельства.

Более того, ни в одном официальном документе не указаны те причины и условия коррупции, которые должны быть учтены в реализуемых антикоррупционных программах. В литературе также нет консенсуса относительно перечня подобных коррупционных составляющих. Вероятно, это связано с тем, что первоначально усилия по противодействию коррупции естественным образом были сосредоточены (и продолжают быть сосредоточены) на наиболее очевидном – на ее конкретных проявлениях и на их сокращении. Очевидно, что в данной ситуации представляется затруднительным определить способы оценки достижения главной цели реализации антикоррупционной политики в России.

Полагаем, что восполнить такой пробел в определенной мере поможет настоящее пособие, направленное на формирование научных и методических основ проверки соответствия мер по противодействию коррупции со стороны органов государственной власти тем факторам, которые обуславливают появление этой проблемы.

В исследовании корреляция мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее распространения рассматривается с позиций, с одной стороны, нацеленности мер по противодействию коррупции на устранение (минимизацию) ее конкретных причин или условий, с другой стороны, наличия таких мер для каждой известной причины и каждого известного условия существования коррупции.

---

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Указ. соч. С. 25.

Представленные в книге разработки могут быть использованы для более точной ориентации системы антикоррупционных механизмов на преодоление деструктивных процессов в экономической, социальной и политической сферах российского общества и государства.

# **I. НАУЧНО-МЕТОДИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УЧЕТА ВЛИЯНИЯ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ЕЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ**

Системно-корреляционный анализ коррупции в современных социальных и экономических условиях, проведенный в настоящем пособии, исследование международного и национального антикоррупционного законодательства, а также зарубежной и российской литературы по вопросам коррупции, антикоррупционных стратегий и инструментов, формирование и работа фокус-групп позволили выявить не учтенные в законодательстве причины и условия возникновения коррупции и предложить способы их устранения.

В данном разделе представлены основные итоги этого анализа: обзор источников, в которых в той или иной мере рассматриваются причины и условия возникновения коррупции, в том числе в контексте влияния на них мер по противодействию ей; систематизированный перечень причин и условий возникновения коррупции, указанных в этих источниках; перечень причин и условий возникновения коррупции с учетом выявленных в рамках работы фокус-групп. Кроме того, представлена методика учета влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение ее причин, условий возникновения и распространенности, разработанная для последующей оценки корреляции данных мер с указанными причинами и условиями.

## **1. КОРРУПЦИЯ В СОВРЕМЕННЫХ СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ УСЛОВИЯХ: СИСТЕМНО-КОРРЕЛЯЦИОННЫЙ АНАЛИЗ**

Выбранная Россией стратегия противодействия коррупции оценивается специалистами по-разному: от безоговорочной поддержки до полного и категорического неприятия. Причем в основу диаметрально противоположных позиций зачастую закладываются одни и те же доводы:

- общественная опасность и мимикрия коррупции<sup>1</sup>;

---

<sup>1</sup> См.: Номоконов В.А. Антикриминальная политика: оптимизация или радикализация? // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2014. № 3. С. 305–314.

- потребность в адаптации российского законодательства к международным антикоррупционным стандартам<sup>1</sup>;
- предельность репрессивного воздействия на преступность<sup>2</sup>;
- объективная невозможность объединения усилий всех субъектов профилактики<sup>3</sup> и др.

Но только в редких случаях высказываемые мнения подкрепляются качественным криминологическим анализом коррупции, проведенным с учетом специфики социально-экономической ситуации в стране.

Потребность во всестороннем социологическом анализе преступлений коррупционной направленности стала очевидной после обобщения данных статистической формы 1-КОРР за 2012–2014 гг.

Интерес ученых и практиков вызвало стремительное снижение динамики преступлений коррупционной направленности на фоне отсутствия соответствующих социальных предпосылок.

Действительно, с 2012 года, т.е. с момента введения статистической формы 1-КОРР произошло снижение коррупции на 35%. Случаев коммерческого подкупа стало меньше на 9%, получения взятки — на 16%, а злоупотребления должностными полномочиями — в 2,6 раза (таблица 1). Однако наблюдаемая динамика при ее сопоставлении с социальными индикаторами благосостояния общества не может считаться стабильной.

Во-первых, обращает на себя внимание тот факт, что снижение одних индексных показателей сопровождается ростом других (например, на фоне спада динамики получения взяток произошло увеличение случаев дачи взятки на 47% по сравнению с 2011 г.).

Во-вторых, снижение уровня регистрируемых коррупционных преступлений осуществляется при увеличении размера причиненного материального ущерба и суммы взятки по выявленным преступлениям и оконченным уголовным делам, которая по сравнению с 2012 г. возросла в 2,1 раза.

И, наконец, в-третьих, на отсутствие устойчивой динамики коррупции указывает диссонанс между регистрируемыми преступлениями и выявленными лицами, давшими и получившими взятку.

---

<sup>1</sup> См.: Андрусенко С.П., Голованова Н.А., Гравина А.А. и др. Международно-правовые стандарты в уголовной юстиции Российской Федерации. М., 2012. С. 19; Федоров А.В. О реализации антикоррупционных стандартов ОЭСР в российском уголовном законодательстве // Библиотека уголовного права и криминологии. 2013. № 4. С. 81–96.

<sup>2</sup> См.: Баталина А.Л. Борьба с коррупцией: успех и провал (на примере Сингапура и Нигерии) // Библиотека криминалиста. Научный журнал. 2012. № 2. С. 181–186.

<sup>3</sup> См.: Сидоренко Э.Л. О статусе потерпевшего в уголовном праве // Журнал российского права. 2011. № 4. С. 77–84.



Так, согласно официальным данным, количество случаев получения взятки существенно превышает показатели дачи взятки. В 2010 году разница между ними составляла 230%, в 2013 году — 143%. Это соотношение наглядно свидетельствует о том, что правоохранительным органам намного труднее выявить факт дачи взятки, чем установить ее получение.

Не дает оснований для благоприятных прогнозов и статистика в отношении лиц, задержанных в коррупционных правонарушениях. В отличие от показателей регистрируемой преступности здесь наблюдается очевидное преобладание взяткодателей. Суммарно их число почти вдвое превышает количество взяткополучателей (таблица 2). Во многом это объясняется порочной практикой выявления и расследования коррупционных преступлений: в 85% случаев взяткодатели задерживаются с поличным при сообщении должностных лиц о предложении или обещании взятки.

Намного реже «работают» обратные механизмы. Они действуют, как правило, тогда, когда проводятся оперативные мероприятия.

Таблица 1

**Динамика зарегистрированных преступлений  
коррупционной направленности**

	<b>2008 г.</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>
Ст. 285	6055	6103	2286	4593	4077	3081	2286
Ст. 285-1	197	217	31	109	68	45	31
Ст. 285-2	94	10	4	44	29	15	4
Ст. 285-3			25	0	3	17	25
Ст. 290	7131	7856	5980	6947	6576	9148	5980
Ст. 291	5381	5285	5913	4005	3182	5223	5913
Ст. 291-1		0	462	130	399	747	462
Ст. 204	1712	1937	1301	1397	1212	1958	1557

Таблица 2

**Динамика выявления лиц, совершивших преступление**

	<b>2008 г.</b>	<b>2009 г.</b>	<b>2010 г.</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>	<b>2014 г.</b>
Ст. 285	1729	1998	1132	1422	1241	1215	1132
Ст. 285-1	153	185	32	101	47	37	32
Ст. 285-2	72	99	3	46	26	17	3
Ст. 285-3			2	0	0	5	2
Ст. 290	2288	2527	2060	2275	1774	2289	2060
Ст. 291	4602	4453	5603	3655	2426	4461	5603
Ст. 291-1			279	86	192	299	279
Ст. 204	796	616	650	616	420	570	650

В числе причин фиксируемого в форме 1-КОРР снижения коррупционных преступлений можно назвать высокий уровень искусственной латентности преступлений, на который указывают неправдоподобно низкие показатели криминотропных рисков<sup>1</sup> (таблица 3).

Т а б л и ц а 3

**Показатели криминотропных рисков (2012–2013 гг.)**

<b>Показатели</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
Количество сообщений о преступлениях коррупционной направленности	42052	45896
Количество выявленных преступлений коррупционной направленности	49513	42506
Количество предварительно расследованных преступлений	43095	41308
Количество лиц, совершивших преступление	13565	16167
Количество дел, поступивших в суд	6698	9186
Количество осужденных лиц по основной квалификации	6282	8631

Представленные выше данные демонстрируют уникальную ситуацию — превосходство выявленных преступлений над поданными заявлениями составляет 15%, что может свидетельствовать либо об ущербности представленных данных, либо о качественном улучшении работы следственных органов, либо о высокой латентности коррупции и низкой эффективности института осведомительства. Наиболее верным представляется первое предположение.

В пользу этого вывода говорит и то обстоятельство, что в 2013 г. количество сообщений о преступлениях превысило показатели регистрации деяний, хотя и незначительно — только на 8%, при том, что соотношение аналогичных показателей преступности в целом составило 1: 5 (11 671978 заявлений / 2 094800 преступлений).

Небольшой разрыв в показателях регистрации заявлений и преступлений коррупционной направленности свидетельствует о расширении практики учета преступлений только при наличии уверенности в их раскрытии. Именно поэтому раскрываемость коррупционных деяний превышает 90%. Но вместе с тем, такая практика таит

<sup>1</sup> Под криминотропными рисками в контексте настоящего исследования понимается риск привлечения к уголовной ответственности лица, совершившего коррупционное преступление. Он выражается в соотношении количества зарегистрированных преступлений (ЗП), выявленных (ВЛ) и осужденных лиц (ОЛ). Авторами выделяется две группы криминотропных рисков: риск быть выявленным (ВЛ/ЗП) и риск быть осужденным (ОЛ/ВЛ).

в себе риск искусственной латентности преступности, утаивания сведений о фактах коррупции, особенно в низовом секторе.

По-прежнему неудовлетворительной является работа по расследованию коррупционных преступлений. Из 32203 деяний, выявленных в 2014 г., было расследовано 31411 (97%), однако в суд по основной квалификации поступило только 11154 дела (34%), а осуждено было — 10242 деяния (31% от числа выявленных преступлений). Таким образом, криминотропный риск быть осужденным по корыстным преступлениям в России составляет 1/3, что является показателем средней искусственной латентности.

Примечательно, что аналогичный показатель в 2012 г. составлял 1/6, а в 2013 году — 1/5,3. Снижение уровня криминотропных рисков в два раза за последние два года можно было бы считать положительным, если бы оно осуществлялось за счет роста показателей судимости, а не за счет снижения численности выявленных преступлений. Вместе с тем сравнение количества предварительно расследованных преступлений и осужденных лиц подтверждает пусть не настолько явное, но заметное повышение уровня расследования преступлений.

Внимание правоохранительных органов сосредоточено на выявлении наиболее серьезных коррупционных преступлений с одновременным сокрытием низовой коррупции, что в конечном счете приводит к сокращению числа выявленных преступлений при одновременном увеличении размера причиненного материального вреда (за три года он вырос на 88%).

На наличие этой тенденции указывают:

– высокий средний размер взятки. В 2014 году средняя сумма полученной взятки (по выявленным преступлениям) составила 139 тыс. рублей, а дачи взятки — 119 тыс. рублей. Таким образом, по сравнению с предыдущим годом размер получаемой взятки снизился на 4% (что можно считать статистической погрешностью), а размер дачи взятки увеличился на 214%;

– контингент выявленных лиц. За 9 месяцев 2014 г. за коррупционные преступления было осуждено 8 тыс. человек, из них 45 депутатов и кандидатов в депутаты различного уровня, более 1 200 гражданских и муниципальных служащих, 500 сотрудников правоохранительных органов, включая прокуроров, следователей и служащих ФСИН, а также 136 судебных приставов и 28 таможенников.

Сокращение числа выявленных коррупционных преступлений можно объяснить и снижением темпов низовой преступности за счет проводимых государством организационных и просветительных мероприятий. Данный спад может свидетельствовать о переходе к но-

вой — западной модели коррупции, для которой характерен отказ от низовой коррупции в пользу развития сферы теневых коррупционных услуг и верхушечной коррупции.

Данные официальной статистики, а именно контингент осужденных лиц, материальный ущерб от коррупции и средний уровень взятки на стадии расследования уголовных дел свидетельствуют о развитии западной модели, что, судя по опыту большинства европейских стран, относится к естественным издержкам борьбы с коррупцией.

На снижение динамики рассматриваемых преступлений может влиять и изменение УК РФ. Федеральным законом от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ<sup>1</sup> часть коррупционных деяний была автоматически переведена в разряд преступлений небольшой тяжести, в отношении которых не могут производиться основные оперативно-розыскные мероприятия. В частности, согласно ст. 8 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>2</sup> проведение оперативного эксперимента допускается только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. А принимая во внимание тот факт, что большинство коррупционных преступлений регистрируются только при условии наличия определенной оперативной информации, нетрудно прогнозировать дальнейший спад раскрываемости низовой коррупции.

Выглядит странным снижение уровня коррупционных преступлений при относительно стабильном росте фактов дачи взятки (в среднем — на 35%), мошенничества, присвоения и растраты, совершенных с использованием служебного положения (таблица 4).

Отмеченный в 2012 году беспрецедентный рост коррупционного мошенничества, присвоения и растраты (уровень прироста по ст. 159 УК РФ составил 83%, а по ст. 160 УК РФ — 45%) сменился резким снижением показателей — на 42% и 19,5% соответственно, что при отсутствии соответствующих социальных предпосылок можно объяснить лишь снижением уровня регистрации преступлений и ростом латентности низовой коррупционной преступности.

---

<sup>1</sup> См.: Федеральный закон от 7 декабря 2011 г. № 420-ФЗ (в ред. от 28 декабря 2013 г.) «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // URL: [www.pravo.gov.ru](http://www.pravo.gov.ru)

<sup>2</sup> См.: Федеральный закон от 12 августа 1995 г. № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» // Российская газета. 1995. № 160.

**Динамика отдельных коррупционных преступлений**

<b>Преступления</b>	<b>2011 г.</b>	<b>2012 г.</b>	<b>2013 г.</b>
Мошенничество ч. 3 и ч. 4 ст. 159	9364	17168	9938
Присвоение и растрата ч. 3 и ч. 4 ст. 160	5662	8203	6603
Коммерческий подкуп ст. 204	1397	1212	1958

В числе факторов снижения уровня регистрируемых преступлений можно назвать и введение в УК РФ новых составов мошенничества, традиционно относимых к одному из видов коррупционных преступлений. Появление новых статей привело к размыванию статистики преступлений коррупционной направленности.

Если сравнить данные о мошенничестве, совершенном с использованием служебного положения за 2012 и 2013 годы, будет очевидным снижение общего количества этих преступлений даже при сложении данных о преступлениях, предусмотренных ст. 159.1–159.6 УК РФ. В 2012 году было зарегистрировано 17168 деяний, в 2013 — 11304 (–34%), однако общий уровень коррупционных преступлений за этот период сократился только на 14%. Таким образом, с учетом динамики современного мошенничества можно предположить, что значительная часть коррупционных деяний выходит за рамки специального учета.

Возможной причиной снижения уровня регистрируемой преступности может быть тенденция отказа от практики дробления на эпизоды продолжающихся преступлений.

На это указывают следующие данные:

– резкое сокращение количества выявленных преступлений коррупционной направленности (в 2013 г. на 40,6%) преимущественно по делам о получении взятки и посредничестве во взяточничестве. По сравнению с 2013 г. их число сократилось соответственно на 11% и 23%;

– сокращение разрыва между количеством выявленных преступлений и лиц, их совершивших. При снижении в 2013 г. количества раскрытых преступлений коррупционной направленности на 4,1%, число выявленных лиц, совершивших эти преступления, выросло на 19,2%.

Если в 2012 г. на одно выявленное лицо приходилось 3,7 преступлений, то в 2013 г. — уже 2,6 преступлений, а в 2014 году — 2 преступления. Эту динамику следует считать положительной, но не обнадеживающей, если учесть, что по общим показателям преступности на одно выявленное лицо в 2012 г. приходилось 2,65 преступлений, а в 2013 и 2014 гг. — 2,17 деяний.

Приведенные данные, с одной стороны, свидетельствуют об улучшении качества расследования уголовных дел и постепенном отказе от их дробления на отдельные эпизоды, но с другой — говорят в том, что правоохранительные органы предпочитают возбуждать уголовные дела лишь при наличии полной уверенности в том, что доведет расследование до конца. А это возможно, как правило, только в случаях, когда преступление выявляется на основе оперативных сведений.

Приведенный выше анализ не столько раскрывает природу данного явления, сколько выявляет противоречия и пробелы в практическом и научном понимании коррупции, указывает на расширение и углубление ее научного анализа за счет применения корреляционного метода.

В детальной научной разработке нуждаются принципиально новые криминологические параметры: корреляционные зависимости между коррупцией и некоторыми социально-психологическими показателями, хабиутализация коррупции и др. Иначе говоря, необходимо расширение экспертного поля для адекватного понимания смысла статистических показателей.

В частности, большие возможности метода корреляционного анализа заметны при сравнении динамики взяточничества и ряда социально-экономических показателей (таблица 5).

Т а б л и ц а 5

**Корреляционные связи между взяточничеством  
и основными социально-экономическими показателями**

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

Высокая детерминационная связь отмечена между взяточничеством и показателем соотношения средних доходов с величиной прожиточного минимума. Она подтверждает известный экономический тезис о том, что на переходном этапе развития экономики рост благосостояния населения сопровождается ростом коррупции.

Слабые корреляционные связи установлены между взяточничеством, с одной стороны, и численностью малоимущего населения и уровнем безработицы, с другой.

Это позволяет рассматривать российскую коррупцию не столько как экономическое, сколько как системное бюрократическое явление, существующее параллельно с экономическими реформами и социальными преобразованиями. В связи с этим первоочередными задачами государства должны стать проведение уголовной политики, обеспечение справедливости и неотвратимости ответственности за взяточничество.

Надежду на то, что коррупция в скором времени станет восприимчива к социально-экономическим процессам, дает обратная корреляция между взяточничеством и индексами предпринимательской и потребительской активности. Показатель  $-0,6$  позволяет говорить о том, что рост ожиданий предпринимателей и потребителей существенно влияет на спад коррупции. В настоящее время эти ожидания, к сожалению, снижены, что исключает возможность быстрого и эффективного противодействия взяточничеству.

При отсутствии необходимых социологических инструментов изучение факторов коррупции сводится к анализу сложной многофакторной игры по конструированию юридических фактов и изменению формальных статусов игроков. Опора на такие данные априори приводит к неадекватным выводам.

Совокупное использование аналитических и математических моделей коррупциометрии позволило сформулировать и другие, не менее интересные выводы, изменяющие привычные представления о коррупции в России.

В частности, при проведении исследования выявлена близкая к абсолютной корреляционная связь между отдельными коррупционными преступлениями: злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), нецелевым расходованием бюджетных средств (ст. 285.1 УК РФ), нецелевым расходованием средств государственных внебюджетных фондов (ст. 285.2 УК РФ), превышением должностных полномочий (ст. 286 УК РФ) и служебным подлогом (ст. 292 УК РФ). В среднем показатель корреляции между ними составил  $0,95$  при максимуме в  $1,0$ .

Проведение ряда контрольных подсчетов позволяет с высокой степенью вероятности говорить о завершении процесса оформления

коррупции как институционального социально-правового образования, обладающего типовыми признаками и имеющего устойчивые тактические модели.

В частности, установлено, что получение взятки чаще всего сопровождается не служебным подлогом (0,90) и не злоупотреблением должностными полномочиями (0,65), как принято полагать, а нецелевым расходованием бюджетных средств (0,92) и средств государственных внебюджетных фондов (0,91).

Выявленная закономерность, по сути, подтверждает вывод о том, что наибольшими коррупционными рисками обладает именно сфера распределения денежной массы и эффективным средством противодействия коррупции является ужесточение контроля над расходованием бюджетных и внебюджетных средств.

Представленные ниже корреляционные показатели являются наглядным свидетельством того, что коррупция в России постепенно приобретает закрытый «сословный» характер, фактически аккумулируясь в должностной преступности. Об этом, в частности, свидетельствуют высокие показатели корреляции между преступлениями, предусмотренными ст. 285, 285.1, 285.2, 286, 292, 293 УК РФ, и низкая корреляция дачи взятки и коммерческого подкупа (в среднем 0,3) (таблица 6).

Таблица 6

**Корреляционные связи между зарегистрированными коррупционными преступлениями**

	ст. 285	ст. 285.1	ст. 285.2	ст. 286	ст. 290	ст. 291	ст. 292	ст. 293
ст. 285	*	0,96	0,92	0,95	0,52	-0,03	0,96	0,6
ст. 285.1	0,96	*	0,92	0,90	0,90	0,74	0,92	0,9
ст. 285.2	0,92	0,92	*	0,95	0,94	0,63	0,90	0,96
ст. 286	0,95	0,90	0,95	*	0,44	-0,10	0,94	0,93
ст. 290	0,52	0,90	0,94	0,44	*	-0,08	0,88	0,81
ст. 291	-0,03	0,74	0,63	-0,01	-0,08	*	-0,26	-0,26
ст. 292	0,96	0,92	0,90	0,94	0,88	-0,26	*	0,17
ст. 293	0,6	0,90	0,96	0,93	0,81	-0,26	0,75	*

Почву для размышлений и углубления научного исследования коррупции дает наличие обратной корреляционной связи коррупции с материальными ожиданиями населения.

За исключением дачи взятки, все коррупционные преступления находятся в обратной функциональной зависимости от индекса материального положения населения. Выявляется новая социологическая закономерность: улучшение представлений людей о своем ма-



териальном положении с неизбежностью приводит к снижению уровня коррупции, и наоборот — ухудшение материального состояния сопровождается ростом коррупции.

Эта тенденция свидетельствует, прежде всего, о корыстной направленности коррупции. Получение взятки, злоупотребление должностным положением, превышение должностных полномочий и служебный подлог рассматриваются как способы улучшения материального положения. При этом получение взятки уступает место таким коррупционным преступлениям, как злоупотребление должностным положением и превышение должностных полномочий.

Находясь в тесной системной связи с индексом личного материального положения, коррупция тем не менее демонстрирует слабую или среднюю зависимость от ожидаемых изменений личного материального положения и индекса потребительской уверенности. Это говорит о том, что она, несмотря на свою преимущественно корыстную направленность, не рассматривается как основной источник дохода. А это означает, что повышение заработной платы чиновников не может рассматриваться как эффективное средство сдерживания взяточничества.

Интересные системные зависимости выявлены при анализе численности лиц, работающих в государственных органах и органах местного самоуправления, получивших дополнительное (в том числе антикоррупционное) образование, работников, замещающих государственные должности и должности федеральных государственных служащих, государственных служащих органов субъектов РФ, муниципальные должности и должности муниципальных служащих.

Вопреки ожиданиям повышение уровня образованности чиновников находится в прямой причинной связи с взяточничеством, хотя эта зависимость и не имеет функционального характера. Тем не менее вызывает тревогу тот факт, что получение должностными лицами антикоррупционного образования фактически выступает условием, облегчающим совершение коррупционного преступления. Исключение, пожалуй, составляет служебный подлог: здесь дополнительная профессиональная подготовка приводит к незначительному сокращению количества зарегистрированных преступлений. Но в то же время может свидетельствовать о повышении уровня их искусственной латентности.

Основания для положительных прогнозов на среднесрочную и долгосрочную перспективу дает корреляция между численностью чиновников и динамикой злоупотреблений должностным положением. Находясь в границах средней обратной зависимости (-0,46), она указывает на высокий предупредительный потенциал внутренен-

него организационного контроля, усиливающегося по мере увеличения численности административного аппарата.

Одновременно с этим стабильно высокой остается прямая зависимость между увеличением численности чиновников и динамикой злоупотреблений полномочиями и проявлений взяточничества. Но эта зависимость имеет скорее статистический, нежели системный характер.

Субъекты профилактики должны обратить особое внимание на тот факт, что численность работающих в госорганах и органах местного самоуправления лиц находится в близкой к абсолютным значениям обратной зависимости от посредничества во взяточничестве  $(-0,99)$ . Это может свидетельствовать о том, что потребность в такой услуге, как посредничество, возникает только тогда, когда чиновник оказывается «на виду».

В сложно структурированных органах, где отсутствует дефицит кадров, должностные лица и взятокодатели не прибегают к услугам посредников, предпочитая договариваться друг с другом напрямую. Исключение, пожалуй, составляют федеральные чиновники. Здесь корреляция между численностью госаппарата и посредничеством во взяточничестве находится в верхних границах детерминации.

Как показывает анализ, реже всего к посредническим услугам прибегают муниципальные служащие  $(-0,84)$ , что объясняется характером и размерами взяток на местах.

Метод математического регулирования позволил доказать зависимость между уровнем коррупции и уровнями публичной власти. Вопреки мнению западных специалистов в России наблюдается рокировка субъектов коррупционных преступлений: если ранее коррупция была сосредоточена в верхних и средних эшелонах власти, то теперь она переместилась на средний и низший уровни. На это, в частности, указывают различия в соотношении численности чиновников и количества коррупционных преступлений. Применительно к федеральным госслужащим корреляция находится в границах средних значений  $(0,51)$ , а к должностным лицам государственных органов субъектов РФ и муниципальных органов составляет соответственно  $0,79$  и  $0,74$ .

Однако есть основания и для противоположных выводов в пользу снижения низовой преступности. Речь идет о сокращении числа выявленных преступлений и об увеличении размера взятки на стадии расследования преступлений. Взятые в совокупности, они могут свидетельствовать о переходе к новой (западной) модели коррупции, для которой характерен отказ от низового взяточничества в пользу развития сферы теневых услуг и преступности в высших эшелонах власти.

Приведенный выше анализ изменяет представления о коррупции как о «вещи в себе», вскрывает ее системные связи с социальными, экономическими и конъюнктурными факторами и указывает на необходимость расширения и углубления ее научного анализа, в том числе в отношении влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на ее причины и условия.

## **2. ПРИЧИНЫ И УСЛОВИЯ КОРРУПЦИИ, МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ ЕЙ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ И ИССЛЕДОВАНИЯХ**

В процессе исследования необходимо было не только выявить и проанализировать имеющиеся теории и гипотезы о причинах и условиях распространенности коррупции в современном обществе и описать максимально широкий спектр обнаруженных причин и условий возникновения коррупции и соответствующих им антикоррупционных мер, но и, в первую очередь, установить логические взаимосвязи между условиями и причинами коррупционных проявлений и соответствующими мерами. В связи с этим к анализу литературы применены два методологических принципа: хронологический и обобщающий.

Причина выбора хронологического метода объясняется несколькими причинами.

Во-первых, знание о коррупции как о комплексном общественном явлении начало формироваться с 70-х гг. XX в.

Первый всплеск исследовательского интереса к анализу не только и не столько взяточничества как одного из видов коррупции, а всего комплекса коррупционных проявлений был связан с потребностью систематизировать и описывать первые опыты построения антикоррупционных стратегий на территории отдельных стран (Сингапур, Гонконг); реагировать на появление новых подходов к формулированию антикоррупционного законодательства, выходящего за пределы традиционного до того времени спектра уголовных санкций (Foreign Corrupt Practices Act, 1977, США).

Во-вторых, экономическое, политологическое, правовое, криминологическое и институциональное осмысление коррупции шло параллельно с выработкой и апробацией конкретных правовых и управленческих антикоррупционных мер. Осмысление коррупции, построение принципов антикоррупционной политики и нормативное закрепление отдельных ее элементов шли параллельно, оказывая друг на друга значительное влияние.

В-третьих, в середине 90-х гг. произошел второй, еще более значительный скачок в масштабах и объемах изучения коррупции и разработке антикоррупционного инструментария, связанный в первую очередь с появлением на карте мира новых государств с переходной экономикой и демократическим государственным устройством в процессе становления. В этот период подходы к пониманию коррупции и методов противодействия ей были серьезно пересмотрены и отредактированы.

Обобщающий метод используется в силу того, что в рамках данного исследования невозможно описать все исследовательские труды, связанные с темой коррупции. Поэтому основной акцент был сделан на тех работах, которые носят фундаментальный характер, оказали наибольшее влияние на дальнейшее развитие понимания коррупции и системы антикоррупционных мер и в значительной степени послужили обоснованием подходов к формированию основ международной и страновых антикоррупционных политик, который является доминирующим.

Кроме того, анализировались те исследования, в которых присутствует наиболее оригинальное и основанное на нетипичных данных описание причин и условий возникновения коррупции или мер по противодействию коррупции. Также для целей исследования рассматривались те работы, которые на данный момент мало известны в российской литературе.

Все имеющиеся источники для данного исследования можно условно разделить на три типа: международное и национальное антикоррупционное законодательство; академические исследования коррупции и антикоррупционных стратегий и инструментов; прикладные антикоррупционные исследования.

## **1. Международное и национальное антикоррупционное законодательство**

Для осуществления поставленных целей были проанализированы основные международные и российские правовые акты, в которых закреплены комплексы мер по противодействию коррупции.

В ходе анализа было установлено, что практически ни один международный или российский правовой акт не указывает конкретные причины и условия возникновения коррупции, на которые предлагаемые меры могут оказать воздействие.

При этом необходимость такой увязки была предусмотрена, как уже было сказано, в Национальной стратегии противодействия коррупции в Российской Федерации, которая первой и основной целью Стратегии называет искоренение причин и условий, порождающих

коррупцию в стране. В остальном проанализированные стратегические документы и законодательные акты не указывают на взаимосвязь предпринимаемых мер с теми причинами и условиями, на которые они направлены. Надо отметить, что при этом отдельными международными организациями разработаны прикладные сопровождающие материалы, при анализе которых подобную взаимосвязь можно установить.

### **Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (2003 г.)<sup>1</sup>**

Конвенция ООН против коррупции представляет собой комплексную систему мер по противодействию коррупции. Разработке норм Конвенции предшествовали длительный период обобщения и анализа подходов к противодействию коррупции, накопленных в региональном и национальном законодательстве в ходе реализации местных, национальных и региональных программ по противодействию коррупции. Конвенция является единственным юридически обязательным универсальным документом по противодействию коррупции. Всеобъемлющий характер Конвенции ООН против коррупции и обязательность многих ее положений делают ее уникальным инструментом для разработки комплексных мер по решению этой глобальной проблемы. Конвенция предусматривает пять основных направлений: меры по профилактике, криминализации и обеспечению правопорядка, международное сотрудничество, возвращение активов, оказание технической помощи и обмен информацией.

Конвенция ООН против коррупции охватывает различные формы коррупции, такие как злоупотребление влиянием в корыстных целях, злоупотребление властью, а также различные проявления коррупции в частном секторе. Другим важным событием стало включение в Конвенцию специальной главы о возвращении активов, являющейся серьезной проблемой для стран, которые преследуют активы бывших руководителей и других должностных лиц, обвиненных или замешанных в коррупции. Для целей данного исследования именно полный перечень мер, закрепленных в Конвенции ООН, взят за основу при составлении модели взаимозависимости антикоррупционных мер, причин и условий возникновения коррупции. Необходимо отметить, что в Конвенции ООН напрямую не указываются причины и условия возникновения коррупционных проявлений на международном или национальном уровне.

---

<sup>1</sup> См.: Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции (принята в г. Нью-Йорке 31 октября 2003 г. Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-й сессии Генеральной Ассамблеи ООН) // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

### **Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (1999 г.)<sup>1</sup>**

Данная Конвенция является широкомасштабным документом, направленным на координацию деятельности в области уголовной ответственности в отношении большого количества деяний, связанных с коррупцией. Конвенция также предусматривает дополнительные меры в уголовном законодательстве и совершенствование международного сотрудничества в преследовании преступлений, связанных с коррупцией.

Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию охватывает следующие формы коррупционной деятельности, в основном рассматриваемые как конкретные типы коррупции:

- активный и пассивный подкуп национальных и иностранных государственных должностных лиц;
- активный и пассивный подкуп национальных и иностранных парламентариев и членов международных парламентских ассамблей;
- активный и пассивный подкуп в частном секторе;
- активный и пассивный подкуп сотрудников международных организаций;
- активный и пассивный подкуп национальных, иностранных и международных судей и должностных лиц международных судов;
- активное и пассивное использование служебного положения в корыстных целях;
- отмывание доходов от преступлений, связанных с коррупцией; преступления, касающиеся операций со счетами, связанными с коррупционными преступлениями.

От государств требуется обеспечить эффективные и предупредительные санкции и меры, включая лишение свободы, которые могут приводить к выдаче преступников.

Юридические лица также несут ответственность за преступления, совершенные для извлечения выгоды, и подвергаются эффективным уголовным или неуголовным санкциям, включая и денежные штрафы.

Кроме того, Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию включает положения, касающиеся содействия коррупции, подстрекательства, иммунитета, критериев по определению юрисдикции государств, ответственности юридических лиц, создания специализированных антикоррупционных органов, защиты лиц, сотрудничающих со следствием или с прокуратурой, сбора доказательств и конфискации доходов. В Конвенции предусматривается укрепление международного сотрудничества (взаимная помощь, выдача и пре-

---

<sup>1</sup> См.: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 27 января 1999 г.) // СЗ РФ. 2009. № 20. Ст. 2394.

доставление информации) в расследовании и наказании в связи с коррупционными преступлениями. После того как государства, которые еще не вступили в ГРЕКО, ратифицируют данную Конвенцию, они автоматически становятся членами ГРЕКО.

**Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (1999 г.)<sup>1</sup>**

Конвенция определяет общие международные нормы в области гражданского права и коррупции. Она требует от стран-участниц предусмотреть в своем внутреннем законодательстве «эффективное средство правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющее им защищать свои права и интересы, включая возможность возмещения убытков».

В Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию рассматриваются вопросы, касающиеся:

- ответственности (включая ответственность государства за акты коррупции, совершенные публичными должностными лицами);
  - неосторожности пострадавшего: уменьшение компенсации или отказ в ней в зависимости от обстоятельств;
  - юридической силы сделок;
  - защиты должностных лиц, сообщающих о коррупции;
  - ясности и точности отчетов и аудитов;
  - получения доказательств;
  - распоряжения судов о сохранении имущества, необходимого для исполнения заключительного постановления и поддержания статус-кво до решения рассматриваемых вопросов;
- международного сотрудничества.

Данная Конвенция не ратифицирована Россией, но меры, предлагаемые ею, включены в перечень мер, выделенных в ходе данного исследования, в силу того, что они составляют крайне важную сферу компенсации за вред нанесенный коррупцией, имеющую прямое отношение к устойчивому сохранению ряда причин распространения коррупции.

**Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (1997 г.)<sup>2</sup>**

Главное содержание Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных

---

<sup>1</sup> Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию (заключена в г. Страсбурге 4 ноября 1999 г.).

<sup>2</sup> Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция заключена 21 ноября 1997 г.) // СЗ РФ. 2012. № 17. Ст. 1899.

коммерческих сделок это обязательство стран-участниц предотвращать и пресекать дачу взяток своими компаниями. Страны-участницы объявляют уголовным преступлением «активную» коррупцию государственных должностных лиц других стран (т.е. дачу взяток этим должностным лицам) независимо от того, подписали эти страны данную Конвенцию или нет. Более того, это делается вне зависимости от применимости и применения в таких странах на практике уголовных законов, касающихся так называемой пассивной коррупции (т.е. получения взяток государственными должностными лицами этих стран). Таким образом, страны-участницы не намерены мириться ни с коррупцией среди этих иностранных государственных должностных лиц, ни с терпимостью, проявляемой к преступлению правительствами этих стран. Конвенция следует примеру классических конвенций по уголовному праву (таких, как конвенции Совета Европы или же меры, предпринятые против терроризма) в том, что касается определения данного преступления, оснований для установления судебной юрисдикции, «вторичных» правил и организации взаимного сотрудничества между странами-членами в вопросах оказания правовой помощи и осуществления экстрадиции. Вместе с тем в других своих аспектах Конвенция отличается от традиционной модели. Во-первых, ее нормы не обладают сами по себе исполнительной силой.

Положение Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, обеспечивающее объявление уголовным преступлением дачу взятки иностранным государственным должностным лицам, предусмотренное ст. 1, как правило, требует иной формулировки для введения его в уголовное законодательство стран-членов. Положения, касающиеся объемов и типа санкций, судебной юрисдикции и закона о давности уголовного преследования, не получают исчерпывающей формулировки, они скорее отражают основное содержание, которое должно учитываться внутринациональными нормами, обеспечивающими введение Конвенции в действие. Конвенция также содержит правила неуголовного характера.

В указанных правилах, имеющих целью как достижение информационной прозрачности, так и принятие предупредительных мер, перечисляются требования к корпоративному бухгалтерскому учету и аудиту. Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок отводит специальной Группе ОЭСР многостороннюю надзорную роль. Группа будет отслеживать полное выполнение Конвенции посредством периодического изучения мер, принятых странами, под-



писавшими ее, а также их конкретное применение. Данный механизм заменяет собой процедуры разрешения споров, часто встречающиеся в конвенциях по уголовному праву.

### **Национальная стратегия противодействия коррупции в Российской Федерации<sup>1</sup>.**

Стратегия Российской Федерации в области противодействия коррупции разработана и принята на основе опыта разработки и применения мер по противодействию коррупции в 2008–2010 году.

Данный период характеризовался резким прорывом в области построения интегрированной системы мер по борьбе с коррупцией в стране и включал в себя ряд фундаментальных нормативных правовых актов (в том числе Федеральный закон «О противодействии коррупции», 2008 г.), а также значительное количество сопроводительных документов, разъясняющих подходы руководства Российской Федерации к выстраиванию такой системы.

Национальная стратегия противодействия коррупции формулирует основную цель реализации антикоррупционной политики в России (искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе), а также через формулировки основных направлений антикоррупционной деятельности в стране косвенно указывает на комплекс причин и условий распространенности в ней коррупционных проявлений:

- недостаточность обеспечения участия институтов гражданского общества в противодействии коррупции;
- недостаточная эффективность деятельности федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию коррупции;
- недостаточные объективность и прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений;
- недостаточная система учета государственного имущества и оценки эффективности его использования;
- наличие коррупциогенных факторов, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;
- недостаточная прозрачность условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок;
- недостаточность правового просвещения населения;

---

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

*1. Научно-методические основы учета влияния мер по противодействию коррупции...*

- незавершенность модернизации гражданского законодательства;
- недостаточность правовой основы противодействия коррупции;
- неэффективность деятельности комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;
  - слабая работа подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;
  - недостаточность исследований состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;
  - несовершенство правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;
  - неэффективность исполнения судебных решений;
  - недостаточность организационных основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов и повышение ее результативности;
  - несовершенство системы денежного содержания и пенсионного обеспечения государственных и муниципальных служащих;
  - отсутствие сформированной системы ограничений, запретов и обязанностей, установленных законодательными актами Российской Федерации в целях предупреждения коррупции, распространяющихся на лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, включая высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации и муниципальные должности;
  - слабость профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции;
  - недостаточность развития системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;
  - неэффективность участия Российской Федерации в международном сотрудничестве в антикоррупционной сфере, включая разработку организационных основ регионального антикоррупционного форума, оказание при необходимости поддержки другим государствам в обучении специалистов, исследовании причин и последствий коррупции. Таким образом, в российском законодательстве, пусть и косвенно, был сформулирован ряд причин и условий распространённости коррупции, на снижение влияния или устранение которых и должны быть направлены конкретные антикоррупционные меры и инструменты.

**Национальные планы по противодействию коррупции в Российской Федерации (2008, 2010, 2012, 2014 гг.)**

Данные документы, принимаемые и обновляемые каждые два года, являются по сути перечнем комплекса мер, предполагаемых к реализации в России в области противодействия коррупции.

Необходимо отметить, что к явным недостаткам указанных документов относится то, что они:

а) не содержат данные исследований, обосновывающих необходимость принятия конкретных мер на конкретном этапе реализации антикоррупционной политики (исключение составляет Национальный план противодействия коррупции на 2014–2015 гг., утвержденный Указом Президента РФ от 11 апреля 2014 г. № 226<sup>1</sup>);

б) не сопровождаются никакими аналитическими справочными материалами, поясняющими роль, формат и место той или иной предлагаемой меры в общей структуре реализуемой антикоррупционной стратегии;

в) не предусматривают конкретных мер по мониторингу эффективности реализации тех или иных мер и их влияния на достижение основной цели российской антикоррупционной стратегии: устранение условий и причин, порождающих коррупцию в российском обществе.

В целом меры, формулируемые национальными планами, фиксируют и предполагают к реализации в российском законодательстве и на практике основных требований Конвенции ООН против коррупции и иных международных антикоррупционных документов, ратифицированных Российской Федерацией, и укладываются в четыре сложившиеся группы мер по противодействию коррупции:

- законодательно-организационные меры;
- меры преследования за коррупцию;
- меры предотвращения коррупции;
- меры антикоррупционного образования и просвещения.

При этом необходимо отметить, что некоторые меры предлагаются к реализации хаотично и произвольно, без отслеживания эффективности их предыдущего применения или их взаимосвязи с иными мерами.

**Модельная программа по противодействию коррупции в российских регионах и федеральных органах государственной власти и программы по противодействию коррупции в отдельных регионах России и в отдельных федеральных органах государственной власти (2005–2010 гг.)**

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2014. № 15. Ст. 1729.

Указанные документы разрабатывались и реализовывались в России в рамках первой попытки выстраивания системного подхода к антикоррупционной политике, зафиксированного в мерах по реализации административной реформы в России. Они носили инструментально-технологический характер и представляли собой перечень мероприятий, направленных на снижение уровня коррупционных проявлений в органах федеральной и региональной власти и повышение прозрачности деятельности этих органов. В них практически не содержалось указание на конкретные условия и причины коррупции, порождающие те или иные коррупционные проявления.

Спектр этих мер в значительной степени касался законодательно-организационной деятельности, деятельности по предотвращению коррупции и деятельности по антикоррупционному образованию и просвещению.

Указанные меры во многом повторяли те, которые прописываются по данным направлениям в международном законодательстве (включая Конвенцию ООН против коррупции) и в методических материалах по построению интегрированной антикоррупционной политики международных организаций.

Лишь отдельные меры, предусмотренные в этих программах, затрагивали сферу выявления коррупционных правонарушений и преследования за коррупцию. В значительной степени это обусловливалось тем, что на момент разработки программ в федеральном российском законодательстве еще не было закреплено определение коррупции и не были распределены функции органов государственной власти на федеральном и региональном уровне по реализации мер противодействия коррупции. Данные программы предусматривали создание системы исследования коррупционных проявлений и мониторинга эффективности исполнения мер, определенных этими программами.

Однако в силу неразработанности инструментария подобных исследований и такого мониторинга лишь в отдельных регионах и органах власти подобная работа проводилась на регулярной основе. Во многом слабость реализации мер, предусмотренных этими программами, обуславливалась недостаточностью финансирования этой деятельности, а также нехваткой кадров, прошедших соответствующую подготовку.

Кроме того, с 2008 г. реализация указанных программ стала пересекаться с реализацией мер, предусмотренных принятым в августе 2008 года Национальным планом по противодействию коррупции, во многом дублируя их.

## **2. Исследования коррупции, антикоррупционных стратегий и инструментов**

Среди рассмотренных публикаций по вопросам коррупции, антикоррупционных стратегий и инструментов наибольший интерес для анализа на предмет выявления, исследования, мониторинга и регулирования причин и условий возникновения коррупции, их корреляций с мерами по противодействию ее распространению представляют следующие источники.

Исследование В. Рейсмана, опубликованное через два года после появления нового антикоррупционного законодательства США, «Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы»<sup>1</sup> посвящено анализу места и роли взяточничества в политической и предпринимательской системе.

В нем проанализированы причины возникновения коррупции с точки зрения принципов свободного рынка, где коррупция понимается как устойчивая система принципов и правил взаимоотношения государственных органов, политических институтов и бизнеса. В данной работе анализируется ситуация, когда, с одной стороны, государство принимает законодательные меры по ограничению коррупционного поведения, но, с другой стороны, они не работают в полной мере в силу того, что в стране сложился неформальный свод правил («операциональный кодекс»), который определяет реальное положение дел.

Анализ В. Рейсмана представляет собой первую попытку оценить роль и место антикоррупционных механизмов в системе государственного регулирования. Он определяет их как «миф», неспособный переломить сложившуюся систему, обусловленную такими укоренившимися причинами коррупции, как отсутствие реальной политической воли для системного противодействия коррупции, неэффективность системы внутреннего и внешнего контроля за коррупцией, непрозрачность бизнеса и правил поведения компаний и корпораций на рынке. В. Рейсман анализирует влияние коррупции на функционирование политической системы, показывает, что недостаточная прозрачность и подконтрольность избирательного процесса, системы выборов в целом открывает возможности для реализации коррупционных моделей поведения не только в бизнесе, но и в политике.

В работе уделяется значительное внимание анализу американского законодательства, вводящего уголовную ответственность за подкуп

---

<sup>1</sup> William Michael Reisman. *Folded Lies: Bribery, Crusades, and Reforms*. Free Pr (March 1979).

иностранных должностных лиц компаниями и корпорациями при ведении бизнеса за рубежом. При этом делается вывод, что данный правовой инструмент не может работать в изоляции от более комплексной антикоррупционной политики, направленной не только на бизнес-сообщество, но и на все государственные институты в целом. Отдельно автор останавливается на анализе социальных причин коррупции и делает вывод, что в области общественных отношений коррупционные модели поведения обуславливаются сложным, комплексным характером современного общества и являются частью общественной морали.

Таким образом, В. Рейсман отчетливо формулирует критическое отношение к формалистическому подходу к деятельности по противодействию коррупции, когда при формировании комплекса антикоррупционного законодательства не учитываются институциональные условия и социальная среда. Не менее известное исследование Р. Клитгаарда «Контроль коррупции»<sup>1</sup> фактически предопределило дальнейшие пути изучения коррупции и мер по противодействию ей. Предложенная Р. Клитгаардом модель коррупции не только стала доминирующей базовой концепцией академических исследований, но и нашла свое отражение в международных и национальных правовых инструментах. Формула  $K = M + P - O$ , где  $K$  — коррупция,  $M$  — возможность,  $P$  — полномочия,  $O$  — ответственность, в разных видах и с различными интерпретациями обеспечила общее понимание коррупции как сочетания монопольной власти и права принимать произвольные решения, которыми наделены государственные чиновники, в условиях отсутствия или недостаточности внутреннего и внешнего контроля.

В исследовании приведено описание клиентско-агентской модели коррупции, ставшей классической на многие годы для понимания механизмов возникновения коррупционных связей. Р. Клитгаард проанализировал различные формы коррупции: взяточничество, вымогательство, мошенничество с использованием должностного положения, злоупотребление влиянием, nepotизм и др., указав взаимосвязи этих форм коррупции с экономическими, социальными и политическими условиями.

Кроме того, на основе опыта таких стран, как Сингапур, Гонконг, Филиппины и др., в работе описаны принципы построения базовых антикоррупционных политик. Сочетание предложенной автором модели и инструментов противодействия коррупции в дальнейшем

---

<sup>1</sup> См.: Robert Klitgaard. Controlling Corruption Berkeley, 1988, University of California Press.

трансформировалось в институциональный подход к ограничению коррупции, положенный в основу комплекса мер по профилактике (предотвращению) коррупции, закрепленного в Конвенции ООН против коррупции.

Исследование А. Шлейфера и Р. Вишны «Коррупция»<sup>1</sup> относится к числу первых фундаментальных разработок, от которых отталкивались исследователи и теоретики коррупции в последующем изучении коррупции в целом и ее специфических проявлений в отдельных странах. Авторы не только разработали специальную теорию коррупции, но и рассмотрели влияние последней на экономическое развитие.

Они пришли к выводу, что основной причиной коррупции ее негативного влияния на развитие является слабость государства. Неподконтрольность государственных органов и их недостаточное развитие, с одной стороны, открывает возможности для коррупционных проявлений, а с другой — воспроизводит модели коррупционных отношений.

Второй причиной негативного влияния коррупции на экономическое развитие исследователи считают то, что неизбежная секретность коррупционных отношений повышает их стоимость относительно стоимости открытых и прозрачных экономических отношений и экономического регулирования. Таким образом, коррупционный налог подрывает устойчивость экономического развития.

Авторы указывают на пути преодоления коррупционных проявлений. Они их видят в повышении уровня экономической и политической конкуренции. Политическая конкуренция укрепляет государственные институты и повышает уровень их прозрачности. Экономическая конкуренция, развивающаяся параллельно, делает коррупционные отношения менее выгодными с точки зрения их затратности.

Научное исследование «Коррупция и государство: Причины, следствия, реформы»<sup>2</sup>, написанное С. Роуз-Аккерман в 1999 г., входит в группу фундаментальных работ, сформировавших современное понимание роли коррупции в обществе и ее влияния на государство, экономику и их развитие.

В указанной работе коррупция рассматривается как экономическая, культурная и политическая проблема, ограничивающая возможность роста и консервирующая неэффективность государства.

---

<sup>1</sup> См.: Andrei Shleifer, Robert W. Vishny. Corruption. Harvard, 1993.

<sup>2</sup> См.: Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство: причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Алякринского. М., 2003.

Исследование включает в себя главы, в которых рассматривается роль международных акторов (правительств, организаций, компаний), с одной стороны, как участников коррупционных проявлений, а с другой — как реформаторов, предпринимающих усилия для сдерживания коррупции. Книга дает классификацию различных видов коррупции.

Это, во-первых, взяточничество при распределении всевозможных государственных благ, проводится анализ коррупции как способ снижения издержек.

Во-вторых, рассматривая коррупцию как политическую проблему, автор создает оригинальную классификацию коррумпированных государственных систем, которые отличаются по следующим показателям:

- места сосредоточения получателей взяток (высшие или низшие эшелоны власти);
- степень сосредоточения взяткодателей, их количество и размер взятки.

Автор предлагает следующие методы борьбы с коррупцией: снижение государственного присутствия в экономике; приватизация; реформирование государственного управления; принятие антикоррупционного законодательства; реорганизация системы государственных заказов.

К концу 1990 г. исследователи и практики в области противодействия коррупции стали отмечать, что многие из предлагаемых традиционных антикоррупционных мер, устойчиво закрепившиеся в специальной литературе, международном и национальном законодательстве, в развивающихся государствах практически не работают или дают непредвиденный результат.

Авторы работы «Коррупция и антикоррупционные стратегии: вопросы и тематические исследования опыта развивающихся государств»<sup>1</sup> предпринимают одну из первых попыток на основе практического материала, собранного в различных странах мира, выявить специфические причины подобной тенденции и предложить меры, способные дать устойчивый положительный результат. Исследователи высказывали точку зрения, что доминировавший в 90-е универсальный подход не может работать повсеместно и общие причины коррупции, такие как неразвитость институтов, бедность, социальная нестабильность и др., могут проявляться разным образом в разных

---

<sup>1</sup> См.: Alan Doig and Stephen Riley. Corruption and anti-corruption strategies: issues and case studies from developing countries. Corruption & integrity improvement initiatives in developing countries. United Nations Pubns (June 1998).



странах в зависимости от институциональных, культурных и ситуационных особенностей. При этом меры по противодействию коррупции должны соответствовать особенностям ситуации.

Так, в государствах, в которых одной из причин распространённости коррупционных проявлений является неэффективность государственных институтов, чрезмерность бюрократического аппарата, развивающаяся на фоне недостаточности бюджета и общей бедности страны, основной мерой по противодействию коррупции должно быть общее снижение численности государственных служащих. Основной акцент должен делаться на целенаправленную подготовку профессиональных кадров государственного аудита и их внедрение в различные органы власти для осуществления параллельного административной реформе внутреннего контроля.

Авторы рассматриваемого исследования делают вывод, что только четкая привязка антикоррупционной политики к постоянной диагностике коррупции и мониторингу эффективности антикоррупционных мер поможет избежать формалистического подхода к противодействию коррупции и его имитации. Другое исследование Р. Клитгаарда «Коррупцированные города. Практический справочник по лечению и предотвращению»<sup>1</sup>, выполненное в соавторстве с Р. МакЛином-Абароа, посвящено анализу системы построения антикоррупционных стратегий. В качестве источника эмпирического материала для своей работы авторы используют опыт Гонконга (70-е гг. XX в.) и Ла Паса (80-е гг. XX в.), где на институциональном уровне были выстроены и опробованы системные подходы к противодействию коррупции. Авторы рассматривают методику построения антикоррупционных стратегий, отмечая четыре этапа:

- 1) диагностика и анализ общей ситуации с коррупцией;
- 2) детальная диагностика конкретных коррупционных проявлений и причин этих проявлений;
- 3) разработка стратегии, преодоление бюрократического сопротивления и обеспечение общественной поддержки;
- 4) разработка конкретного плана осуществления антикоррупционных мер.

С их точки зрения наиболее удачными являются стратегии долгосрочного предотвращения, разработанные на основе тщательного анализа ситуации, и значительная часть исследования уделяется подробному описанию инструментов диагностики, при этом указывается, что наиболее полезными для построения успешной стратегии

---

<sup>1</sup> См.: Robert Klitgaard, Ronald MacLean-Abaroa, H. Lindsey Parri. *Corrupt Cities. A Practical Guide to Cure and Prevention*. London, 2000.

являются методы самодиагностики с привлечением представителей различных слоев заинтересованного общества. Ученые пишут, что, чем больше меры привязаны к специфике коррупционных проявлений на конкретной территории, тем больше шансов на их успешное воплощение.

В ходе анализа причин, по которым в различных случаях антикоррупционные программы и стратегии не сработали, исследователи приходят к выводу, что главными причинами неудач были:

- отсутствие реальной политической воли для проведения реформ;
- спешка и непроработанность реформ;
- легалистический и формалистический подход;
- стремление к имитации реформ, а не к их реальному проведению.

Авторы формулируют и анализируют перечень из аргументов тех, кто считает, что с коррупцией бороться либо не нужно, либо невозможно. При этом подробно рассматриваются те меры, которые применялись для противодействия коррупции в Гонконге и в Ла Пасе, и выявляются именно те элементы стратегий, которые были наиболее успешными либо, наоборот, не полностью сработали. В целом данное исследование помимо своей академической значимости может рассматриваться как прикладное пособие по выстраиванию антикоррупционной стратегии.

Еще одна работа С. Роуз-Акерман «Доверие, честность и коррупция: теории и доказательства обзора постсоциалистических обществ»<sup>1</sup> является вкладом в дискуссию относительно специфики коррупции в постсоветских странах и странах с переходной экономикой.

Огромное внимание к этой проблеме начало проявляться с конца 1990 г., когда стало ясно, что традиционные антикоррупционные подходы, наложенные на социальные, экономические и институциональные условия указанных стран, не дают искомого результата, а зачастую даже усугубляют ситуацию. Попытки найти ответ на вопрос, почему так происходит, заставили обратиться к теме культурных и социальных особенностей, в частности к проблемам общественных ценностей в странах, переживших пусть и «бархатные», но революционные потрясения, и к проблемам доверия как внутри общества, так и между гражданами и органами власти.

Ряд проведенных исследований показал, что граждане при слабости государственных институтов и проводимых ими болезненных

---

<sup>1</sup> См.: Susan Rose-Ackerman. Trust, Honesty, and Corruption: Theories and Survey Evidence from Post-Socialist Societies. Toward a Research Agenda for a Project of the Collegium Budapest. Budapest, May 25–26, 2001. Draft of April 24, 2001.

реформах склонны больше доверять традиционным связям и традиционным социальным практикам, включая практики бытовой коррупции.

Таким образом, складывается система, когда общество требует от национальных органов власти активных мер против институциональной коррупции, однако при этом оставляя за собой право на бытовую коррупцию как способ взаимодействия с неэффективным государственным аппаратом на низовом уровне. Автор указывает, что в такой ситуации традиционный набор антикоррупционных мер и инструментов должен в обязательном порядке дополняться мерами, направленными на повышение открытости власти и ее подотчетности обществу, мерами повышения общественного доверия через трансляцию антикоррупционных мер на все уровни власти. Также в подобных условиях автор видит особую роль некоммерческих организаций, организаций гражданского общества, академических институтов, которые не будучи в глазах общества частью коррумпированной государственной системы, могут играть роль социального медиатора и инициативного актора антикоррупционных реформ, особенно в части независимого внешнего контроля.

В 2000 г. Мировой Банк опубликовал комплексный доклад о состоянии дел с коррупцией в странах с переходной экономикой и о построении в них антикоррупционных политик — «Борьба с коррупцией в переходный период. Вклад в обсуждение стратегии»<sup>1</sup>, в котором делается попытка на основании данных, собранных в ходе проведения исследований как самого Мирового Банка<sup>2</sup>, так и прочих международных институтов и организаций, проанализировать специфику коррупционных проявлений в странах с переходной экономикой и молодой демократией, выявить специфические причины коррупции в них и предложить специальные подходы к выстраиванию ориентированных на особенности каждого отдельного государства стратегии противодействия.

В исследовании констатируется, что во многих странах с переходной экономикой антикоррупционные реформы, формально зафиксированные в политических и правовых документах, оказались на практике заблокированы группами политических и деловых интере-

---

<sup>1</sup> Всемирный банк Вашингтон, Федеральный округ Колумбия, 2000.

<sup>2</sup> Обследования бизнес-среды и результатов работы предприятий за 1999 г. (ОБРРП) проводилось по совместному поручению Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития. ОБРРП представляет собой обследование на уровне конкретного предприятия/фирмы, в котором приняли участие свыше 3000 владельцев предприятий/фирм и управляющих высшего ранга из 22 стран переходного периода.

сов. Отсутствие политической воли к реальному противодействию коррупции во многих случаях свело всю деятельность к механистическому и выборочному применению мер преследования за коррупцию. Также особенностью таких стран является слишком сильный акцент на применении технократических мер в единообразном подходе. Исследование исходит из концепции Мирового Банка о наличии двух форм коррупции: «захвата государства» (коррупционное влияние групп интересов на формирование государственной политики) и административной коррупции (коррупционные проявления в процессе правоприменения и администрирования).

В качестве особенных причин и условий коррупции в странах с переходной экономикой отмечаются:

- институциональное и экономическое наследие предыдущих политических режимов;
- ускоренный процесс перераспределения активов и собственности;
- текущий процесс формирования государственной и судебной систем;
- значительное присутствие иностранных инвестиций и иностранной помощи;
- неразвитость институтов гражданского общества.

В качестве специального подхода к противодействию коррупции предлагается построение комплексной стратегии, включающей в себя:

- повышение подотчетности политического руководства;
- усиление институциональных ограничений;
- укрепление и поддержание институтов гражданского общества и средств массовой информации;
- внедрение механизмов стимулирования предпринимательской конкуренции, активное интегрирование международного опыта.

В исследовании представлены методики диагностики особенностей коррупции в странах в зависимости от распространенности двух видов коррупции и представлены варианты моделирования антикоррупционной стратегии в зависимости от специфики условий и причин распространения коррупции.

Публикация развернутого исследования бытовой коррупции методами глубинного репрезентативного социологического опроса («Доверие, честность и коррупция: теории и доказательства обзора постсоциалистических обществ<sup>1</sup>») стала ответом на значительное

---

<sup>1</sup> См.: A Culture of Corruption? Coping with Government in Post-Communist Europe. Contributors: William L. Miller — Author, Åse B. Grødeland — Author, Tatyana Y. Koshechkina — Author. Publisher: Central European University Press. Place of publication: Budapest. Publication year: 2001.

количество критических замечаний по поводу отсутствия устойчивого массива исследовательской информации о коррупционных практиках в странах, демонстрирующих на тот период высокий уровень восприятия коррупции. Исследование базировалось на опыте стран Центральной и Восточной Европы (Украина, Болгария, Словакия, Чешская Республика).

Исследовательская задача данной работы: изучить, как и где конкретно происходит коррупционное взаимодействие обычных граждан и государственных служащих среднего и низового уровня, по каким причинам оно происходит, что они думают о содержании и моральной составляющей такого взаимодействия и что бы они считали правильным сделать, чтобы исключить возможность этого взаимодействия в будущем.

В результате исследования было установлено, что причинами возникновения коррупционных ситуаций являются:

- разрыв между государственным регулированием на национальном уровне и низовыми администрирующими органами;
- отсутствие четких параметров предоставления административных услуг населению;
- готовность населения получать услуги независимо от установленных, но слабо контролируемых правил;
- недостаточность материального обеспечения как административных органов среднего и низового уровня, так и непосредственно самих государственных служащих;
- слабое информирование общества о системе функционирования государственных органов;
- общее толерантное отношение к низовым формам коррупции в обществе.

Были выявлены различия в отношении случаев бытовой коррупции между странами, которые были обусловлены в первую очередь наличием или отсутствием реформ и контроля в отдельных секторах государственного управления. Там, где в силу тех или иных причин реформы проводились и власти на национальном уровне демонстрировали политическую волю к установлению контроля и ясных правил, происходила адаптация традиционной системы отношений к новым условиям, и уровень коррупционных взаимоотношений показывал небольшую, но устойчивую тенденцию к снижению. При этом авторы исследования делают вывод, что общая экономическая ситуация в государстве имеет прямое отношение к уровню бытовой коррупции: практически все респонденты указали на экономическое неравенство как на одну из важнейших причин коррупции в их странах.

Исследователи отмечают в качестве базовых причин распространённости бытовой коррупции:

- разрыв между демократическими институтами на национальном уровне и на местном уровнях;
- отсутствие традиции подотчетности и открытости;
- отсутствие четкого понимания государственными служащими и гражданами взаимосвязи между общими принципами демократического устройства общества и системой предоставления услуг населению.

В качестве еще одного важнейшего момента, обуславливающего наличие широкого коррупционного взаимодействия на бытовом уровне, отмечено традиционное отношение к коррупции как к приемлемому способу социального общения. Авторы исследования делают вывод о том, что традиционные причины и условия возникновения коррупции (принципало-агентская модель и институциональная модель) в странах переходного периода дополняются специфическими факторами, которые на уровне бытовой коррупции играют решающую роль.

Работа Ивана Крастева «Мораль антикоррупционной экономики в переходном периоде»<sup>1</sup> сыграла важную роль в выстраивании системы представлений о специфике коррупционных проявлений в постсоветских странах. Автор оттолкнулся от уже сформировавшегося представления о том, что переходный период, с одной стороны, определяет особенность параметров коррупционных проявлений, разрыв в общественном восприятии между большой коррупцией и бытовой коррупцией. С другой стороны, он оказывает существенное влияние на степень применимости традиционных антикоррупционных инструментов (как институциональных на национальном уровне, так и конвенциональных на международном уровне).

В исследовании предлагается считать установленным фактом то, что моральное одобрение низовой коррупции в качестве практики единственного способа взаимодействия граждан со слабым коррумпированным государством является причиной развитости коррупции в той или иной стране.

При этом автор указывает на то, что высокий уровень восприятия коррупции стимулирует рост коррупционных практик, создавая тем самым заколдованный круг: чем больше государство, СМИ и общество говорят о коррупции, тем более обычной коррупционная модель поведения выглядит на бытовом уровне. В исследовании говорится

---

<sup>1</sup> См.: Ivan Krastev. A Moral Economy of Anti-Corruption. Sentiments in Transition. Frankfurt, New York, 2000.

о сохранении в странах переходного периода традиций немонетарной коррупции, выражающейся в обмене влиянием и связями, которая воспринимается обществом как более допустимая модель поведения, чем обычная взятка.

Автор делает вывод, что к построению антикоррупционных политик в странах с переходной экономикой должен применяться особый подход, учитывающий особенности социального восприятия коррупции населением.

Антикоррупционная политика должна включать в себя меры, направленные не только на снижение социального и экономического неравенства как одной из основных причин коррупции, но и на повышение уровня общественного и правового образования.

В научной работе «Долгая война против коррупции»<sup>1</sup> авторы уделяют особое внимание подробному описанию двух важнейших условий реализации возможных коррупционных проявлений: культурным особенностям страны и международной торговле, проявляющейся в деятельности транснациональных и национальных компаний и корпораций в третьих странах.

В исследовании делается акцент на необходимости усматривать взаимосвязь между этими двумя группами условий коррупции и осуществлять реализацию мер, ограничивающих транснациональную коррупцию, таких как международные конвенции, пакты и кодексы, учитывая специфику отдельных стран и культурного восприятия иностранных бизнес-акторов в них. Данная работа особенно важна для понимания и оценки роли и места антикоррупционных инструментов, имеющих отношение к частному сектору, в условиях нарастающей глобализации и развивающихся параллельно с ней глобальных финансового и экономического кризисов. Исследование указывает на те ограничения и трудности, с которыми можно столкнуться и сталкиваются при реализации комплекса мер по предотвращению коррупции в международных бизнес-операциях.

Исследование «Предотвращение — ключевой фактор в борьбе с коррупцией»<sup>2</sup> представляет специальный интерес для анализа в силу того, что в нем на основе подробного изучения практики коррупционных проявлений на государственной службе и мер по противодействию коррупции четко сформулированы признаки коррупционного поведения. Кроме того, в нем дан подробный перечень мер по

---

<sup>1</sup> См.: Ben W. and Fritz Heimann (2006), “The Long War Against Corruption”, Foreign Affairs.

<sup>2</sup> См.: Ригер Ханс-Иоахим. Предотвращение — ключевой фактор в борьбе с коррупцией/ Сибирский Государственный Университет, 2007.

противодействию коррупции в служебном поведении и раскрыты специальные подходы к обучению государственных служащих основам этического поведения и практическим способам исключения коррупции в их деятельности.

Антикоррупционный инструментарий содержит как традиционные подходы (кодексы этики, оценка коррупционных рисков), так и описание групп предупредительных мер:

- первая группа: интеграция и кооперация;
- вторая группа: прозрачность и подотчетность;
- третья группа: уменьшение рисков и возможностей;
- четвертая группа: контроль.

Научная работа «Организованная преступность, коррупция и финансирование политической деятельности: уроки для России на основе анализа международного опыта»<sup>1</sup> важна и полезна для проведения анализа причин и условий возникновения коррупции в странах переходных демократий с точки зрения выявления взаимосвязи между политической коррупцией и организованной преступностью.

Автор приводит обзор данных из различных стран мира, указывающих на то, что при слабости противодействия организованной преступности со стороны государства в целом и правоохранительных органов в частности активность криминальных элементов по пентрации органов государственного управления и политической системы становится одним из важнейших факторов распространения коррупции в обществе, создавая эффект цепной реакции.

Наибольшую опасность представляет собой захват политической системы через подкуп политиков, политических партий и органов по контролю за выборами. При отсутствии надлежащего контроля и действенных мер по выявлению и преследованию такой прием фактически создает возможность для полного коррупционного захвата государства. Соответственно автор предлагает два вида стратегии противодействия коррупционному влиянию организованной преступности: на общество и на государство.

Первая стратегия, ограниченная, направленная на усиление непосредственно правоохранительного противодействия организованной преступности, может дать эффект в тех случаях, когда коррупционное воздействие криминалитета имеет локальный характер и не затрагивает основ государственного устройства.

Вторая стратегия предлагается для стран, где такое коррупционное воздействие сочетается с общей слабостью институтов государ-

---

<sup>1</sup> См.: Пинто-Душинский М. Организованная преступность, коррупция и финансирование политической деятельности: уроки для России на основе анализа международного опыта. Лондон, 2007.



ственного и общественного контроля (характерного для переходных стран) и включает в себя широкий спектр политических, административных и правовых реформ и инструментов:

- совершенствование способов управления, аудита и расследования;
- установление четких правил заключения государственных контрактов;
- сокращение бюрократического аппарата;
- принятие законов, которые упрощали бы порядок осуждения и наказания представителей организованной преступности;
- регулирование системы иммунитетов;
- защита свидетелей;
- введение санкции конфискации имущества;
- централизация полномочий через введение института специальных судей и прокуроров;
- установление жестких санкций для банков, используемых для отмывания преступных доходов;
- усиление международного сотрудничества;
- применение международных конвенций и межгосударственного обмена информацией;
- международное сотрудничество национальных полицейских сил;
- оказание населению экономической помощи в качестве стимула для сокращения преступной деятельности;
- утверждение принципа свободы печати;
- реформирование политических институтов;
- повышение общественного контроля за политическим руководством;
- запрет на выдвижение лиц с криминальным прошлым в качестве кандидатов на выборные должности;
- жесткое регулирование конфликта интересов;
- четкие ограничения на предвыборные расходы, государственное финансирование политических партий и предвыборных кампаний;
- свободный доступ кандидатов и политических партий к государственным электронным средствам массовой информации и иным формам связи с общественностью, жесткая борьба с нарушениями при проведении голосования.

Таким образом, данная работа предлагает увязывать политические и административные реформы общего характера с целями противодействия коррупционному влиянию организованной преступности на политические и государственные институты, четко отслеживать эту взаимосвязь и предоставлять обществу максимально полную

информацию о предпринимаемых реформах и их антикоррупционных и антикриминальных целях. Исследование «Россия и коррупция: кто кого»<sup>1</sup> является первой попыткой, предпринятой в России, выйти за пределы криминологического и культурно-исторического осмысления коррупции и построить экономико-институциональную модель причин коррупционных проявлений в современной России. Кроме того, авторы предпринимают попытку сформулировать соответствующий их гипотезе подход к разработке системы антикоррупционных мер, адекватных выявленным условиям и причинам. При этом необходимо отметить, что на данную работу оказали существенное влияние концепции и гипотезы о природе коррупционных проявлений в странах переходной демократии, сформировавшиеся на тот момент в международной литературе по указанной проблеме.

В качестве главных причин коррупции авторы определяют:

- трудности преодоления наследства тоталитарного периода;
- слияние власти и экономики, свойственное тоталитарным режимам с централизованной системой управления экономикой;
- экономический упадок и политическая нестабильность;
- обнищание населения;
- неспособность государства обеспечить государственным служащим достойное содержание;
- политическая нестабильность;
- неразвитость и несовершенство законодательства;
- противоречивость законодательства и даже отдельных законов, что позволяет чиновникам создавать себе идеальные условия для вымогательства и шантажа граждан (клиентов);
- незавершенность законов, избыточных двусмысленностями, пробелами, многочисленными отсылочными нормами;
- отсутствие законодательно установленных процедур подготовки и принятия нормативных и иных регулирующих и распорядительных актов (законов, президентских указов, постановлений правительства и т.п.);
- неэффективность институтов власти;
- слабость гражданского общества;
- неукорененность демократических политических традиций;
- несформированность политической культуры;
- неразвитость партийной системы;
- несовершенство выборного законодательства, слабость судебной системы;

---

<sup>1</sup> Текст подготовлен Региональным общественным фондом «Информатика для демократии» (ИНДЕМ). М.: 1999.

*1. Научно-методические основы учета влияния мер по противодействию коррупции...*

- неразвитость правового сознания населения;
- привычная ориентированность правоохранительных органов и их представителей на защиту исключительно интересов государства и государственной собственности;
- подчинение чиновников не закону, а инструкции и начальнику;
- быстрая приватизация государственной собственности;
- несовершенство исполнения бюджета и распределения бюджетных средств; практика предоставления эксклюзивных прав (льгот, в том числе по экспорту и импорту, налогам, лицензированию и т.п.);
- бесконтрольный лоббизм в законодательных органах;
- сращивание правоохранительных органов и организованной преступности;
- непрозрачность жилищно-коммунальной и социальной сфер;
- наличие широкой сферы государственных услуг, охваченных разрешительным принципом;
- сокрытие чиновниками информации о своих обязанностях и правах граждан;
- монополия ведомств на предоставление услуг;
- низкая зарплата государственных служащих;
- несправедливость при продвижении по службе;
- двойной моральный стандарт;
- смешение традиций и культурных стереотипов, свобода практически беспрепятственной конвертации одних форм капитала в другие.

В качестве основных подходов к построению антикоррупционной политики авторы обозначают:

- организацию борьбы с коррупцией на всех ее уровнях;
- сужение поля условий и обстоятельств, благоприятствующих коррупции;
- уменьшение выгод для сторон, участвующих в коррупционной сделке сторон, от ее заключения;
- увеличение вероятности выявления коррупционных действий и наказания за причиненный ими вред;
- влияние на мотивы коррупционного поведения;
- создание атмосферы общественного неприятия коррупции во всех ее проявлениях.

Перечень мер по противодействию коррупции, предложенный в данной работе, состоит из следующих инструментов:

- меры общего характера, включающие в себя комплексную экономическую, политическую, административную и судебную реформу;
- институциональные меры по созданию организационного и общественного потенциала реализации антикоррупционной поли-

тики и специальных антикоррупционных мер, направленных на конкретное точечное решение специфических задач предотвращения коррупции, преследования за коррупцию и антикоррупционного образования.

Рассматриваемая работа во многом предопределила дальнейшие подходы к осмыслению причин и условий существования коррупции в России и стала основой для обсуждения и выработки антикоррупционных мер как на государственном уровне, так и в обществе в целом.

В одном из научных исследований<sup>1</sup> была предпринята попытка на основе существовавших экономических, криминологических и правовых исследований описать российскую коррупцию как институциональное и социальное явление.

Автор определяет коррупцию как институционализированную теневую реальность, в которой существуют устоявшиеся «сети» акторов коррупционного процесса и на высшем, и на низовом уровнях.

В качестве основных факторов (причин) распространенности коррупции в российском обществе автор определяет:

- давнюю российскую традицию;
- сохранение позиций в государстве советской номенклатуры;
- просчеты приватизации;
- организованную преступность;
- негативный социальный пример высшего руководства среднему звену системы государственного управления;
- недостаточность оплаты труда в государственном секторе;
- толерантность к бытовой взятке.

В качестве комплекса мер по противодействию коррупции автор предлагает:

- максимальное сокращение (по крайней мере, на низовом уровне) объема управленческих решений, зависящих от усмотрения государственного служащего, ограничение его компетенции формализованными и четко регулируемым регистрационными функциями;
- ограничение власти и произвола бюрократии;
- резкое сокращение прав государственных служащих по регулированию экономики, образования, науки и т.п.;
- формирование гражданского общества;
- сокращение запретительной нормативной базы;

---

<sup>1</sup> См.: Гилинский Я.И. Коррупция: теория, российская реальность, социальный контроль // Криминология: вчера, сегодня, завтра. Труды Санкт-Петербургского криминологического клуба. Бишкек, 2003. № 1 (6). С. 238–255.

- резкое количественное сокращение управленческого аппарата, особенно с параллельными функциями;
- обеспечение реальной ответственности государственных служащих за нарушение сроков разрешения подведомственных вопросов;
- существенное повышение оплаты труда государственных служащих и одновременно требовательности к ним;
- обеспечение реальной ответственности государственных служащих за правонарушения и преступления по службе;
- обеспечение независимости и повышение престижа суда (судей);
- максимальная прозрачность деятельности государственных служащих для общественности, населения, средств массовой информации;
- наличие реальной, а не декларативной политической воли по осуществлению этих и других мер.

Таким образом, автор описал основные параметры административного (институционального) ограничения коррупции, которые в дальнейшем стали частью реализуемой на государственном уровне административной реформы.

В исследовании «Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией»<sup>1</sup> предпринимается попытка типологизации подходов к выработке антикоррупционных стратегий в различных странах мира. Все многообразие антикоррупционных стратегий разделено на три вида:

- системная стратегия устранения причин;
- стратегия войны;
- стратегия сознательной пассивности.

При этом в исследовании указывается, что в реальности антикоррупционная стратегия подчас представляет собой гибрид трех видов.

Под системной стратегией устранения причин понимается подход, когда при ее выработке акцентируется внимание на устранении причин, порождающих коррупцию, а не на внешних манифестациях этой проблемы.

Такие стратегии включают в себя:

- проведение институциональных реформ (институционализация независимой и эффективной судебной власти; расширение сферы действия парламентского контроля; обеспечение независимости правоохранительных органов);
- проведение политических реформ (политической конкуренции, и создание заслуживающих доверия политических партий; обеспечение прозрачности финансирования партий и прозрачности про-

---

<sup>1</sup> См.: Головщинский К., Пархоменко С. Сравнительный анализ стратегий по борьбе с коррупцией // Предупреждение коррупции: что может общество. СПб., 2003. С. 45–63.

цедуры голосования для избирателей; введение правил, регулирующих вопрос конфликта интересов на госслужбе);

– расширение возможностей участия гражданского общества (гарантирование свободы информации; усиление роли СМИ);

– формирование конкурентного частного сектора (реструктуризация монополий с целью повышения конкурентных начал; снижение барьеров входа на рынок; обеспечение прозрачности корпоративного менеджмента; увеличение прав деловых ассоциаций);

– проведение реформы управления государственным сектором (назначение на государственные должности на основе реальных заслуг);

– децентрализация власти;

– повышение прозрачности бюджетного процесса;

– повышение прозрачности в налоговой администрации.

Системная стратегия устранения причин не отрицает возможности стратегии преследования, однако ориентирована она на ликвидацию стимулов к совершению коррупционных преступлений.

В данном случае разработчики системной стратегии уповают преимущественно на истинность уравнения Беккера, согласно которому преступление совершается только в том случае, если полезность коррупции выше, чем полезность честности, а вероятность быть пойманным довольно низка. Применительно к стратегии противодействия коррупции это означает, что необходимо повышать полезность честности и вероятность наказания.

Авторы при этом указывают, что главным недостатком системной стратегии устранения причин является отсутствие учета плюрализма культур современного мира, когда системная коррупция, детерминируемая рядом культурных факторов, может быть снижена только системной стратегией, однако сам социально-инженерный подход к культурной реальности существенно ограничен по причинам абстрагирования от культуры и громадной инерции культурных кодов.

Стратегия войны, по мнению авторов, состоит в борьбе с внешними проявлениями коррупции (дача взяток конкретным чиновникам). Преимущества стратегии войны заключаются в том, что проблема коррупции формулируется и ставится на повестку дня и довольно быстро общество видит результат.

Среди потенциальных угроз, ассоциирующихся со стратегией войны, выделяются следующие:

– может быть использована политической силой, находящейся у власти, для сведения счетов с политическими оппонентами;

– может вызвать значительное противодействие или даже саботаж со стороны исполнителей и со стороны коррупционеров;

– высокая вероятность ее применения для имитации противодействия коррупции.

Под стратегией сознательной пассивности понимается государственный или общественный подход, основанный на утверждении неэффективности и бесплодия активных действий, направленных на борьбу с коррупцией. При этом последняя рассматривается как существенная проблема, а также признается ее вредное влияние на общество и государство.

Главной проблемой выбора стратегии сознательной пассивности признается возможность перехода коррупции в принципиально новую стадию развития, угрожающую превратить государство в клептократию. Таким образом, авторы делают вывод о многообразии возможной компоновки мер по противодействию коррупции в зависимости от политического выбора той или иной страны, тем самым определяя важнейшую роль и значение политической воли как базового условия осуществления антикоррупционных реформ.

Научная работа «Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы»<sup>1</sup> ставит своей задачей разобраться с различными подходами к определению коррупции в современной литературе, проанализировать виды коррупционных проявлений, проследить развитие понимания коррупции в российской истории, оценить основные подходы к исследованию коррупции, включая оценку некоторых гипотез о причинах и условиях возникновения и распространения коррупции.

Авторы выявляют следующие теории, существующие в международной и российской литературе по данной проблеме:

— «патология политики», при которой порча затрагивает и государственных чиновников, и властные институты;

- девиация элит;
- проблема развивающихся обществ;
- социальный обмен;
- коллективные блага;
- порок капитализма.

Также авторы предлагают свою собственную точку зрения на природу причин и условий существования российской коррупции, которая включает в себя:

- специфические факторы трансформации и модернизации;
- сочетание старых и новых институтов и типов поведения;
- тенденцию реализации интересов господствующих групп в обход легально определенных правил и процедур;
- монопольную власть чиновников (в частности, при распределении государственных товаров или государственном регулировании

---

<sup>1</sup> См.: Быстрова А.С., Сильвестрос М.В. Феномен коррупции: некоторые исследовательские подходы. М., 2005.

цен и установлении квот на производство и экспорт/импорт товаров; лицензировании экономической деятельности);

- высокую степень свободы действий представителей власти;
- совмещение государственными чиновниками должностей в органах власти и в коммерческих структурах;
- организацию коммерческих структур должностными лицами, использующими при этом свой статус, обеспечение этим структурам привилегированного положения.

В заключение авторы оценивают влияние коррупционных процессов на общественную и социальную жизнь общества и предпринимают попытку спрогнозировать дальнейшее развитие ситуации с увеличением или снижением уровня коррупции в стране.

Исследовательская работа «Детерминанты коррупции»<sup>1</sup> посвящена выстраиванию новых моделей оценки коррупции и разработке многофакторных математических моделей. Ее подготовка стала возможной благодаря накопленному теоретическому и статистическому исследовательскому материалу, а также тому, что в международной практике сложился комплекс систем оценки коррупции.

Крайне важно, что для целей данного исследования авторы выделили 70 важнейших экономических и не экономических факторов, которые на протяжении длительного периода изучения коррупционных явлений атрибутировали данное явление.

К *экономическим факторам*, которые при определенной комбинации с другими факторами могут предопределять высокий или низкий уровень коррупции, авторы относят:

- объем экономики;
- уровень доходов;
- уровень государственных расходов;
- уровень государственных трансфертов на местный уровень;
- объем черного рынка, уровень инфляции;
- объем зарубежных заимствований, объем зарубежной помощи;
- объем ресурсной части экономики;
- открытость торговли, экономические свободы;
- административные процедуры для бизнеса, структурная реформа экономики.

*Демографическими факторами* являются:

- уровень образования;
- количество населения;
- структура населения по уровню доходов;
- половозрастная структура населения.

---

<sup>1</sup> См.: Harry Seldadyo, Jakob de Haan. The Determinants of Corruption. A Literature Survey and New Evidence. Turku, 2006.



К *политическим факторам* авторы относят:

- демократические институты;
- гражданские свободы;
- свободу средств массовой информации;
- децентрализацию и федерализм;
- размер регионов;
- конституционное устройство;
- количество партий, политическую конкуренцию, идеологическую поляризацию, выборную систему, систему центрального планирования и управления, количество молодежи и женщин в системе политического управления.

*Регуляторно-административными* факторами являются:

- уровень зарплат в государственном секторе;
- качество управления;
- система назначения и продвижения;
- верховенство закона.

К *культурно-географическим* факторам относятся:

- конфессиональное распределение;
- этническое разнообразие;
- колониальное прошлое;
- тоталитарное прошлое;
- размер;
- удаленность;
- наличие природных ресурсов.

Сопоставляя данные факторы, авторы предполагают, что в ближайшее время при накоплении достаточного объема статистической и качественной информации по странам можно будет выстроить четкую систему оценки причин и условий возникновения коррупции при определении наиболее значимых для них обстоятельств. Это позволит точнее прогнозировать успешность применения конкретных антикоррупционных мер.

Работа «Причины коррупции. Контекстная теория коррупции»<sup>1</sup> полностью посвящена анализу существующих на данный момент подходов к выстраиванию теорий о причинах и условиях возникновения коррупции в современном обществе.

Автор исследует аналитическую литературу по указанному вопросу, выясняя, на основании каких параметров те или иные ученые выстраивают свои теории, какими источниками оперируют и что ставят во главу угла вырабатываемых концепций.

---

<sup>1</sup> См.: Gjalte de Graaf. Causes of corruption. Towards a Contextual Theory of Corruption. Amsterdam, 2007.

В результате автор формирует перечень из шести основных теорий возникновения и существования коррупционных проявлений в обществе.

Далее он отмечает, что на практике коррупционные проявления в отдельных обществах подпадают под все теории или под комбинацию отдельных теорий. Кроме того, почти все эти теории не учитывают политический аспект возникновения коррупционных проявлений.

Автор указывает, что эти «очищенные» теории не дают полного представления о всей совокупности причин и условий возникновения коррупции в отрыве от ситуации в конкретной стране. Он предлагает рассматривать три группы причин и условий, которые обобщенно могли бы служить стартовой моделью для оценки ситуации с коррупцией:

1) индивидуальные и корпоративные (личные характеристики, личная ситуация, тип организации, влияние коллег и контактов);

2) организационные (лидерство, организационная структура, функционал, контроль, аудит, разделение полномочий, организационная культура, ценности и нормы, внешний контроль, уровень подготовки, уровень поощрения);

3) общие (законодательство, политико-административное устройство, социальные).

Таким образом, комплекс причин и условий для конкретных коррупционных проявлений распределен по трем уровням (человек, организация, страна и общество), а для оценки ситуации с коррупцией в стране необходимо анализировать и диагностировать все эти три уровня.

В работе «Неудача антикоррупционной политики. Надуманность проблемы»<sup>1</sup> на примере исследования коррупции в ряде африканских стран выдвигается фундаментальная для понимания всей системы международной антикоррупционной политики гипотеза о том, что стран, в которых коррупция приобрела эндемический характер, значительно больше, чем до сих пор представлялось мировому сообществу, и что в них совершенно не работают механизмы противодействия коррупции, построенные на клиентско-агентской модели понимания коррупции. Авторы развивают теорию коррупции как проблемы общественного договора.

---

<sup>1</sup> См.: Anna Persson, Bo Rothstein, Jan Teorell. The failure of Anti-Corruption Policies. A Theoretical Mischaracterization of the Problem. Department of Political Science, University of Gothenburg. June 2010.

Таблица 7

Основные теории причин коррупционного поведения

Теория	Причины коррупционного поведения	Уровень анализ причин коррупционного поведения	Уровень исследования коррупции	Контекст	Метод исследования
Теория выбора	возможности публичных должностных лиц принимать решения по управлению на свое усмотрение без должного контроля	индивидуальный	микро и макро	игнорируется ситуационный контекст, не анализируются изначальные причины, анализ затрагивает ситуацию с момента совершения коррупционного акта	теоретический
Теория гнилого яблока	индивидуальная алчность, личные качества актора коррупционного деяния	индивидуальный	индивидуальный	фокус — на личностных и психологических причинах	теоретический
Теория организационной культуры	особенности культуры ведут к определенному восприятию коррупционного поведения как нормы, что транслируется в определенную коррупционную организационную систему	организационный	организационный	оценивается организационная структура и культурный аспект; конкретные коррупционные случаи; игнорируется ситуационный контекст	теоретический

<p>Теория столкновения моральных ценностей</p>	<p>причины заключаются в моральных ценностях и нормах, принятых в обществе, трансформирующихся в индивидуальные нормы и ценности отдельных членов общества и стоящих индивидуальными нормами и ценностями публичных должностных лиц</p>	<p>социальный</p>	<p>социальный</p>	<p>ситуационный контекст сводится к моральному конфликту отдельных членов общества</p>	<p>в основном теоретический, отдельные кейс-стадии</p>
<p>Теория этики административного публичного сектора</p>	<p>причины заключаются в способе устройства системы публичного администрирования, в которой главный акцент делается на эффективности и собственно исполнении функций, но не на этике и контроле со стороны общества</p>	<p>социальный и организационный</p>	<p>социальный и организационный</p>	<p>ситуационный контекст почти полностью игнорируется</p>	<p>теоретический</p>
<p>Теория корреляций</p>	<p>отсутствие причин, лишь взаимосвязи отдельных фактов с другими фактами</p>	<p>все уровни</p>	<p>все уровни</p>	<p>ситуационный контекст полностью игнорируется, фокус — на отдельных проявлениях</p>	<p>полевые исследования, опросы экспертов</p>

Эта теория предполагает, что в значительном числе стран при моральном осуждении коррупции и негативном отношении к ней как к социально-экономическому явлению нет консенсуса в вопросе, каким образом она должна быть преодолена. Кроме того, отсутствуют акторы-лидеры антикоррупционных реформ, обладающие достаточными институциональными ресурсами, а самое главное — экономическое развитие страны находится на таком уровне, что стоимость антикоррупционных реформ превышает ее возможности и потери от распространения коррупции в этой ситуации являются для общества болезненными, но весьма приемлемыми.

Коррупция рассматривается как меньшее зло относительно возможных социальных и институциональных потрясений при отсутствии достаточных ресурсов обеспечения. Авторы отмечают, что при этом традиционные подходы к формированию антикоррупционной политики и комплекса мер по противодействию коррупции (системная антикоррупционная стратегия, большой рывок) не работают.

Исследователи предполагают, что в подобных ситуациях важно рассматривать антикоррупционные реформы через призму непрямого действия, когда они являются не основным, а сопутствующим элементом иных, более долгосрочных реформ. Прямое действие, по мнению авторов, контрпродуктивно, потому что, во-первых, вызывает отторжение общества в силу его подтвержденной недавним опытом неэффективности, а, во-вторых, каждая новая неудача даже в малых реформах создает в обществе атмосферу безнадежности и лишь укрепляет отношение к коррупции как к общепринятому коллективному действию.

Научное исследование «Причины возникновения коррупции и роль российской общественности в антикоррупционном механизме»<sup>1</sup> представляет собой попытку выявить комплексные причины устойчивости коррупционных проявлений в современном российском государстве и обществе и указать на сферу (роль гражданского общества), которая на данный момент недостаточно учтена в практическом применении национальной антикоррупционной политики.

В качестве комплексных причин распространенности коррупции в России автор выделяет:

- характер правовой культуры и правосознания общества;
- значительные просчеты в развитии института осуществления государственной власти в России начала 1990-х гг.;

---

<sup>1</sup> См.: Тепляшин И.В. Причины возникновения коррупции и роль российской общественности в антикоррупционном механизме/ Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. 2011. Вып. 11.

*1. Научно-методические основы учета влияния мер по противодействию коррупции...*

– специфика зарождения и развития гражданского общества в России;

- отсутствие прозрачности информации и общественного контроля;
- неустойчивость экономики, ее сырьевой характер;
- несовершенное антикоррупционное законодательство.

Автор также называет комплекс мер, направленных на противодействие коррупции в России на современном этапе:

- научный прогресс;
- мониторинг исследуемой сферы;
- систематическое отслеживание уровня коррупциогенности проектов и нормативных правовых актов, определение динамики законодательства;
- реальное, полноценное функционирование гражданского общества при сочетании его интересов с государственными;
- формирование института общественного контроля и участия представителей гражданского общества в антикоррупционных механизмах.

Исследователь анализирует систему восприятия гражданского общества в современной России и делает предположения о том, каким образом ситуация с недооценкой роли и места общественных институтов, сложившаяся на данный момент, должна быть пересмотрена. Гражданское общество, по мнению автора, необходимо рассматривать в первую очередь как индикатор, показатель настроений и стремлений общества в целом.

Эта часть общества кооперированно, концентрированно выражает политическую, общественную позицию, показывает настрой, культурно-духовное, национально-конфессиональное состояние всего общества.

Автор указывает на законодательные и инструментальные пути повышения роли гражданского общества в противодействии коррупции.

Монография «Коррупция: природа, проявления, противодействие»<sup>1</sup> является одним из наиболее полных и актуальных исследований комплекса коррупционных проявлений как в России, так и за ее пределами. Фундаментальный труд оценивает и раскрывает весь спектр проблем, связанных с осмыслением коррупции и выработкой антикоррупционных мер.

Ценной частью исследования является подробное описание сложившейся международной и национальной законодательной системы противодействия коррупции, которая включает в себя наиболее полный комплекс мер и инструментов по противодействию корруп-

---

<sup>1</sup> См.: Коррупция: природа, проявления, противодействие: монография / под ред. Т.Я. Хабриевой. М., 2012.

ции. В описании причин и условий учтены как экономические, исторические, институциональные и социальные факторы, так и специфические факторы, характерные для обществ переходного типа.

В исследовании проводится анализ влияния таких факторов на восприятие коррупции в российском обществе и на реализацию антикоррупционных мер. Важно отметить и то, что в работе прослеживается взаимосвязь между выработкой мер по противодействию коррупции и причинами возникновения коррупции, на которые эти меры направлены.

Причины и условия возникновения коррупции исследуются также в отношении отдельных видов коррупции.

Административная коррупция имеет место при наличии значительного количества бюрократических процедур, когда, например, для получения различного рода справок и разрешений проще дать взятку, чем пройти все инстанции. Деловая коррупция возникает при взаимодействии бизнеса и власти посредством подношений предпринимателями в виде денежных средств или материальных ценностей государственным или муниципальным служащим для решения в их пользу вопроса по делам их фирмы<sup>1</sup>.

Политическая коррупция порождается комплексной причиной, представляющей собой сложную совокупность социальных факторов, лежащих в ее основе, а именно:

- произвольное недопущение правящей элитой широких слоев населения или их представителей к участию в открытой политической деятельности;
- ошибки в национальной политике;
- ненадлежащая регламентация служебных полномочий должностных лиц и др.<sup>2</sup>

Организованная преступность не может существовать без подкупаемости и продажности чиновников. Коррупция возникает, потому что чиновник может распоряжаться не принадлежащими ему ресурсами путем принятия или непринятия тех или иных решений, используя отсутствие надежных механизмов защиты. Кроме того, наиболее масштабные проявления коррупции связаны с организованной преступностью<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема. История и современность: монография. М., 2011.

<sup>2</sup> См.: Кабанов П.А. Причины политической преступности // Следователь. 1999. № 4. С. 53.

<sup>3</sup> См.: Голубев А.А., Елеськин М.В. Организованная преступность и коррупция: предпосылки возникновения и современные проявления: учебное пособие / Московский гуманитарно-экономический институт. Тверь, 2002.

Обширные полномочия, предоставляемые чиновникам, а также должности, которые дублируют друг друга, порождают такие виды правонарушений, как взяточничество, присвоение и растрата, коммерческий подкуп, злоупотребление служебным положением и др.<sup>1</sup>

К экономическим факторам коррупционной преступности в России исследователи относят такие факторы, как:

- экономическая нестабильность;
- формирование социального слоя, имеющего сверхвысокие доходы и, следовательно, свободные деньги, которые могут использоваться для подкупа;
- завышенные темпы приватизации государственной собственности;
- отсутствие эффективной рыночной конкуренции, а следовательно, получение незаконных сверхдоходов.

К политическим факторам коррупционной преступности относятся такие факторы, как:

- фактическое отчуждение большей части населения от власти, в частности от управления имуществом, правотворчества и правоприменения;
- отсутствие эффективного политического механизма, обеспечивающего быстрое лишение полномочий государственных и муниципальных служащих, скомпрометировавших себя в глазах населения действиями, которые традиционно воспринимаются как коррупция (присвоение дорогих подарков, систематическое присутствие на банкетах, устраиваемых представителями крупного бизнеса и др.);
- недостаточно эффективный парламентский контроль над уровнем жизни высших должностных лиц государства и др.

Положительная эмпирическая связь между коррупцией и долей теневого сектора в экономике описывается в работе Голика Ю.В., Карасева В.И. и называется одним из основных механизмов, с помощью которого коррупция глубоко закрепляется в обществе<sup>2</sup>.

По мнению Р.М. Психомасова, причины всплеска коррупции в 1990-е гг. «связаны как с имевшими место ранее огосударствлением общественной жизни страны, распределительной системой регулирования социально-экономических отношений, соответствующим положением государственных служащих, так и с условиями переходного периода: общей нестабильностью ситуации, экономическим и политическим кризисом, расстройством денежно-финансовой сис-

---

<sup>1</sup> См.: Там же. С. 69.

<sup>2</sup> Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации: монография/ Ассоциация юрический центр. СПб., 2005. С. 183.



темы, слабостью государственных институтов, правовым нигилизмом, изменениями в социальной структуре общества. История подтверждает, что все коренные преобразования, все крутые переломы в жизни общества всегда сопровождаются ростом количества правонарушений, причем в наиболее опасных формах. Это закономерно, так как преступность всегда паразитирует активнее на «ослабленном организме» общества»<sup>1</sup>.

А.Ю. Пиджаков к причинам, спровоцировавшим размах коррупции в 1990-е гг., относит также «политическую нестабильность; распад партийной системы контроля; трудности преодоления тоталитарного режима; резкий переход к новой социально-экономической системе, не подкрепленной правовой базой и правовой культурой; отсутствие частной собственности в советский период»<sup>2</sup>.

О распространенности и причинах коррупции А.Г. Хабибулин пишет: «Коррупция является своего рода индикатором состояния безопасности общества. Ее масштабы свидетельствуют о том, что сфера теневой экономической деятельности в нашей стране может быть гораздо больше тех оценок, которые в настоящее время являются наиболее распространенными (40–45%). Исходя из соизмеримости с национальным бюджетом оценок общего объема финансовых средств, используемых для взяток и подкупа государственных и иных должностных лиц, можно ожидать, что объемы теневой экономики могут превышать (при этом существенно) объемы легальной экономики, что также представляет явную угрозу экономической безопасности страны.

Во многих случаях коррупция проистекает из сущности сложившегося в России бизнеса, из коррупционных отношений власти и бизнеса. Порождают коррупцию и несовершенные нормативные правовые акты, регламентирующие отношения предпринимателей на внутренних и внешних рынках; социальная среда существования представителей власти и бизнеса»<sup>3</sup>.

По мнению В.В. Астанина, «большинство способствующих коррупции условий, обнаруживаемых в законодательстве субъектов Российской Федерации о недропользовании, связаны с пробельностью федерального законодательства. Это является основной причиной появления в законодательстве субъектов Российской Федерации

---

<sup>1</sup> Психوماхов Р.М. Коррупция как явление разрушения конституционно-правовых и административно-правовых форм. М., 2000. С. 4–5.

<sup>2</sup> Пиджаков А.Ю. Государственно-правовое регулирование противодействия коррупции (международно- и национально-правовые аспекты). СПб., 2009. С. 238.

<sup>3</sup> Хабибулин А.Г. Коррупция как угроза национальной безопасности: методология, проблемы и пути их решения // Журнал российского права. 2007. № 2.

норм, определяющих право усмотрения органов управления в тех или иных вопросах регулирования недропользования. Такие усмотрения, напрямую не вступая в противоречие с федеральным законодательством, становятся коррупционно привлекательными»<sup>1</sup>.

Л.Я. Драпкин и Я.М. Злоченко к общим и основным причинам коррупции относят:

- отсутствие оптимальной системы антикоррупционных законов и подзаконных актов;

- существенные недостатки и грубые ошибки в проведении экономических и социальных реформ;

- слабость, нерешительность, а иногда и полное политическое безволие государственной власти;

- кадровую, техническую и оперативно-тактическую неподготовленность правоохранительных органов к противодействию организованной преступности, в том числе к коррумпируемым структурам всех уровней;

- криминализацию значительной части политической элиты;

- моральную деградацию определенных слоев общества;

- минимальный риск разоблачения коррупционеров и отсутствие жесткой по отношению к ним репрессии;

- привилегии на распоряжение собственностью и услугами, которые находятся в руках бюрократов<sup>2</sup>.

По мнению О.И. Коротковой, основными причинами высокой коррупции являются:

- двусмысленные законы;

- незнание или непонимание законов населением, что позволяет должностным лицам произвольно препятствовать осуществлению бюрократических процедур или завышать надлежащие выплаты;

- зависимость стандартов и принципов, лежащих в основе работы бюрократического аппарата, от политики правящей элиты;

- профессиональная некомпетентность бюрократии;

- кумовство и политическое покровительство, которые приводят к формированию тайных соглашений, ослабляющих механизмы контроля над коррупцией;

- отсутствие единства в системе исполнительной власти, т.е. регулирование одной и той же деятельности различными инстанциями;

---

<sup>1</sup> Астанин В.В. Методика выявления коррупциогенных рисков в сфере недропользования при помощи оценок экспертов и анализа законодательства // Российская юстиция. 2008. № 9.

<sup>2</sup> Драпкин Л.Я., Злоченко Я.М. Коррупция в сфере российской экономики: криминалистические и криминологические аспекты // Бизнес, менеджмент и право. 2003. № 4. С. 73–74.

- низкий уровень участия граждан в контроле над государством;
- низкий уровень заработной платы в государственном секторе по сравнению с частным сектором;
- государственное регулирование экономики;
- зависимость граждан от чиновников, монополия государства на определенные услуги;
- оторванность бюрократической элиты от народа;
- экономическая нестабильность, инфляция;
- этническая неоднородность населения;
- низкий уровень экономического развития (ВВП на душу населения);
- неанглосаксонская система права;
- религиозная традиция;
- культура страны в целом<sup>1</sup>.

В.А. Едлин к причинам коррупции относит «нестабильность во власти; отсутствие надлежащего механизма контроля, исключаящего применение принципа круговой поруки органов власти и ряда недобросовестных должностных лиц; уровень оплаты труда; менталитет граждан, стремящихся решить свои вопросы «быстро и без бумажек», и пр.»<sup>2</sup>.

В.Г. Ключков применительно к рассматриваемому вопросу пишет: «Основные причины разгула преступности и коррупции находятся в тесной взаимосвязи с такими явлениями, как кризис и несбалансированность в экономических отношениях, высокие налоги, падение производительности труда, рост безработицы, бюджетный дефицит... Такому криминогенному состоянию способствует правовой нигилизм, который охватил некоторые органы трех ветвей государственной власти разного уровня, ухудшение исполнительской дисциплины, подбор, расстановка и воспитание кадров, несовершенная нормативно-правовая база, серьезные недостатки и просчеты в правоприменительной практике правоохранительных органов»<sup>3</sup>.

Некоторые исследователи подразделяют все факторы коррупции: – на фундаментальные (несовершенство экономических институтов и экономической политики, системы принятия политических решений, неразвитость конкуренции, чрезмерное государственное

<sup>1</sup> См.: Короткова О.И. Борьба с коррупцией — одна из основных задач органов государственной власти // *Безопасность бизнеса*. 2009. № 3. С. 27–30.

<sup>2</sup> Едлин В.А. Комментарий к Федеральному закону от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс». 2010.

<sup>3</sup> Ключков В.Г. Причины роста и меры по борьбе с коррупцией // *Безопасность бизнеса*. 2006. № 2. С. 7.

вмешательство в экономику, монополизация отдельных секторов экономики, контроль государства над ресурсной базой, низкий уровень развития гражданского общества, неэффективность судебной системы);

– правовые (слабость закона, отсутствие ясной законодательной базы и слишком частое изменение экономического законодательства, несоблюдение норм международного права, отсутствие необходимого контроля, неадекватные меры наказания за коррупционные действия, возможность влияния на судебные решения, наличие норм, позволяющих субъективную трактовку нормативных актов);

– организационно-экономические (трудности управления большой территорией, относительно низкая оплата труда служащих, дискриминация в доступе к инфраструктурным сетям, жесткий торговый протекционизм, прочие формы дискриминации);

– информационные (непрозрачность государственного механизма, информационная асимметрия, отсутствие реальной свободы слова и печати, наличие офшорных зон, отсутствие исследований проблемы коррупции);

– социальные (клановые структуры, традиции nepотизма, эксплуатация дружеских связей, блат, традиция дарения подарков-взятки, низкий уровень грамотности и образования);

– культурно-исторические (сложившаяся система норм бюрократического поведения; массовая культура, формирующая снисходительное отношение к коррупции; особенности исторического развития; придание малого значения понятиям честности и чести)<sup>1</sup>.

Д.А. Смирных к очевидным причинам коррупционных деяний среди должностных лиц относит:

– объективное бессилие законов в условиях кризиса правоприменения. По его мнению, «правоприменитель всевластен везде, где у него есть выбор меры применимости нормы. Сегодня суд без каких-либо однозначно воспринимаемых оснований может назначить за получение взятки в крупном размере наказание в виде лишения свободы и на семь, и на двенадцать лет»;

– экономическая нестабильность, вызванная кризисными явлениями последних лет, сопровождающаяся бессистемными изменениями инфляции и сверхвысокими темпами обесценивания денежного содержания государственных и муниципальных служащих;

---

<sup>1</sup> См., например: Полтерович В.М. Факторы коррупции. М., 1998; Бродман Г., Риканатини Ф. Корни коррупции. Важны ли рыночные институты? М., 2008; Begovic B. Corruption: concepts, types, causes and consequences. CADAL, 2005 и др.

– политические факторы, выражающиеся в централизации власти, повлекшей за собой отчуждение большей части населения от управления имуществом, правотворчества и правоприменения, что порождает зависимость гражданина от чиновника при решении любых, даже самых простых вопросов;

– отсутствие полной и объективной уголовной статистики по преступлениям, предусмотренным ст. 285, 286 УК РФ, а именно: полное отсутствие учета лиц, которым запрещено занимать государственные должности и должности государственной и муниципальной службы; низкий уровень подготовки специалистов в сфере борьбы с коррупционной преступностью в условиях отсутствия эффективного механизма взаимодействия правоохранительных органов;

– недостатки кадровой политики<sup>1</sup>.

О.В. Павленко к истинным причинам и условиям коррупционных деяний относит те, которые не может устранить ни одно государство на протяжении существования человечества:

– несовершенство самой личности (корысть, зависть, ненависть). Условия такого несовершенства создаются и государством, и обществом;

– безработица, социально-экономическое расслоение, межнациональные конфликты и т.п.<sup>2</sup>

В литературе представлены и исследования мер по противодействию коррупции, в том числе их состава и приоритетности.

Меры противодействия коррупции в экономике и сфере финансов следующие:

– переход к реальным и реализуемым бюджетам, ликвидирующий ситуацию дефицита бюджетных средств, при которой резко расширяется сфера «личного усмотрения при принятии решений чиновниками»;

– обеспечение реализации контрактных прав, прав собственников и акционеров, установление прозрачности деятельности предприятий для акционеров, дающие возможность предпринимателям апеллировать к закону и уменьшающие шанс появления поводов использования чиновниками взяток как средства защиты своих коммерческих интересов;

---

<sup>1</sup> См.: Смирных Д.А. Проблемы детерминации злоупотребления должностными полномочиями и превышения должностных полномочий // Общество и право. 2011. № 2. С. 180–183.

<sup>2</sup> См.: Павленко О.В. Противодействие коррупции: реальные и формальные подходы // Юридическая наука и правоохранительная практика. Тюмень: ТЮИ, МВД России, 2010.

– уменьшение наличного оборота, расширение современных электронных средств расчета, внедрение современных форм отчетности, облегчающих контроль за движением средств и затрудняющих возможности дачи взяток наличными. Это особенно важно для ограничения низовой коррупции<sup>1</sup>.

А.Н. Соколов и В.М. Бочаров считают, что «опыт цивилизованных стран свидетельствует о том, что противостоять коррупции может только развитое гражданское общество и сформированное им же и на его основе правовое государство»<sup>2</sup>.

Мерами борьбы с коррупцией А.Н. Соколов считает:

- «наличие политической воли у высшего руководства страны;
- принятие блока антикоррупционных законов, обеспеченных государственными ресурсами и с жестким контролем исполнения;
- разработка четких определений понятий «коррупция», «антикоррупционные стандарты», «коррупционные деяния», «незаконное обогащение», «субъекты коррупции» как факторов профилактики или уменьшения воздействия коррупции на работу определенной сферы;
- создание действенной системы независимого контроля и надзора в области борьбы с коррупцией;
- антикоррупционная экспертиза российского законодательства;
- антикоррупционный контроль в сферах выработки и принятия управленческих решений в органах государственной власти и местного самоуправления;
- жесткий антикоррупционный контроль за выдачей всех видов квот, лицензий, разрешений;
- введение кодексов поведения для государственных служащих;
- идеологическое обоснование борьбы с коррупцией;
- принятие закона о лоббировании;
- жесткий контроль над расходами чиновников и членов их семей, запрет чиновникам принимать подарки»<sup>3</sup>.

К.Д. Лалаян считает, что, «как показывает практика зарубежных стран, в правовом механизме противодействия коррупции запреты играют не последнюю роль, однако снизить уровень коррупции исключительно с помощью данных правовых средств нельзя. Запреты

---

<sup>1</sup> См.: Яни П.С., Григорьев В.А., Трунцевский Ю.В. Коррупция в налоговой сфере: учебное пособие // Российская академия юридических наук. М.: Юрист, 2002. С. 28.

<sup>2</sup> Соколов А.Н., Бочаров В.М. Борьба с коррупцией: политико-правовые и социальные аспекты // Юрист-правовед. 2009. № 3. С. 6.

<sup>3</sup> Соколов А.Н. Коррупция, гражданское общество и правовое государство // Журнал российского права. 2008. № 8.

могут лишь в определенной степени «сдерживать» коррупционную составляющую в деятельности госслужащих, но они не годятся для побуждения их к активной позитивной деятельности, направленной на удовлетворение интересов главным образом общества, государства, а не своих собственных. Поэтому сегодня не обойтись без сбалансированной системы мер финансового и нефинансового характера, нацеленных на поощрение лиц, замещающих должности госслужбы»<sup>1</sup>.

А.Ю. Пиджаков, анализируя национальный план по противодействию коррупции, выделяет ряд системных мер. Во-первых, это юридические меры, т.е. подготовка ряда специальных законов. Во-вторых, экономические институты, которые должны блокировать коррупционные проявления; создание экономической мотивации у должностных лиц к тому, чтобы не совершать коррупционных преступлений. И наконец, в-третьих, правосознание, выработка у людей так называемой антикоррупционной модели поведения, т.е. стереотипа к правильному, законопослушному поведению<sup>2</sup>.

Надыгина Е.В., Носакова Е.С. считают, что в настоящее время обращения граждан являются эффективной мерой противодействия коррупционным проявлениям, поскольку представляют собой способ информационного взаимодействия населения с органами власти, в том числе по вопросам нарушения их прав коррупционными действиями. Более того, авторы полагают, что именно институт обращений граждан может стать одной из действенных мер по борьбе с любыми коррупционными проявлениями. При этом особое внимание в свете развития информационного общества должно уделяться электронным обращениям граждан о фактах проявления коррупции<sup>3</sup>.

Авторы интернет-сайта <http://ivanovo-korruptcii.net> считают, что эффективность мер борьбы с коррупцией среди государственных служащих состоит в выработке системного подхода, основанного на продолжительных, долговременных усилиях. Системность подхода видится в реализации следующих мер:

1) принятие общего кодекса поведения (или антикоррупционного руководства к действию) для всех государственных служащих, работающих в отдельных сферах государственной службы и для работников судебной системы;

---

<sup>1</sup> Лалаян К.Д. Зарубежный опыт противодействия коррупции // Налоговая политика и практика. 2011. № 7. С. 44.

<sup>2</sup> См.: Пиджаков А.Ю. Государственно-правовое регулирование противодействия коррупции (международно- и национально-правовые аспекты). СПб., 2009. С. 11–12.

<sup>3</sup> См.: Надыгина Е.В., Носакова Е.С. Обращения граждан в системе мер по борьбе с коррупцией // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 6. С. 19–20.

- 2) разработка и внедрение специального кодекса отдельным органом государственного управления;
- 3) продолжительное обучение и внедрение антикоррупционных элементов в политику подготовки кадров;
- 4) анализ риска коррупции внутри госорганов и других госучреждений;
- 5) установление внутреннего контролирующего механизма (в том числе внутреннего аудиторского подразделения);
- 6) определение специфических мер, которые должны быть приняты на основе кодекса поведения и анализа рисков;
- 7) определение потребности в дальнейшем обучении;
- 8) подготовка и осуществление плана по предотвращению коррупции и объединение с другими органами<sup>1</sup>.

По мнению Е.С. Носаковой, борьба с коррупцией заключается не только в принятии антикоррупционного законодательства и его реализации на практике, но и в формировании уважительного отношения к праву и закону посредством разработки и реализации мер по формированию антикоррупционного правосознания, от уровня которого в итоге зависит эффективность противодействия коррупции<sup>2</sup>.

Р.У. Рамазанов считает, что надежным правовым фундаментом борьбы с коррупцией, способствующим обеспечению эффективного контроля, обнаружению и пресечению отрицательных явлений, связанных с проявлениями коррупционных и неправомерных действий государственных и муниципальных служащих, является создание эффективного правового механизма по антикоррупционной экспертизе НПА<sup>3</sup>.

По мнению Т.Я. Хабриевой, для искоренения причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе, недостаточно придать юридическую силу политически мотивированным решениям и сформировать практику их применения, «правовые меры должны сочетаться с иными, неправовыми мерами противодействия коррупции, которые будут убеждать общество в ее пагубности и разрушительной силе»<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> О роли новой концепции обучения государственных служащих // URL: [http://ivanovo-korrupcii.net/index.php?option=com\\_content&view=article&id=100:2010-09-09-13-37-47&catid=1:latest-news](http://ivanovo-korrupcii.net/index.php?option=com_content&view=article&id=100:2010-09-09-13-37-47&catid=1:latest-news)

<sup>2</sup> См.: Носакова Е.С. Формирование антикоррупционного правосознания в системе мер противодействия коррупции // История государства и права. 2012. № 9. С. 14–17.

<sup>3</sup> См.: Рамазанов Р.У. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов как эффективный способ противодействия коррупции // Право и политика. 2011. № 10. С. 1674–1678.

<sup>4</sup> Хабриева Т.Я. Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы // Журнал российского права. 2012. № 6. С. 5–17.



Таблица 8

Научные исследования по вопросам противодействия коррупции

Название	Вид и год издания	Краткая аннотация	Причины и условия	Меры	Взаимосвязь предпринятых мер с условиями и причинами возникновения коррупции
1	2	3	4	5	6
1. Коррупция: природа, проявления, противодействие / отв. ред. Т.Я. Хабриева	монография, М., 2012	посвящена исследованию институтов и механизмов правовой системы Российской Федерации, направлений на предупреждение и борьбу с коррупцией, а также демократических принципов антикоррупционной политики в Российской Федерации, форм проявления коррупции в разных сферах жизни общества и государства; анализ правовых основ Российской Федерации и зарубежных стран	да	да	да
2. Некоторые проблемы борьбы с коррупцией в странах СНГ. Теоретические и практические аспекты / О.Г. Карпович	научно-практическое пособие. Закон и право. 2011	посвящено социальным, культурным и криминологическим вопросам взаимодействия стран — участниц СНГ в борьбе с коррупцией;	да	да	нет

			рассматриваются предположения возникновения коррупционных вопросов на постсоветском пространстве; дается анализ личности преступника-коррупционера			нет
	учебное пособие. М., 2011		рассматриваются общие теоретические вопросы возникновения и развития коррупции, а также ее виды, условия возникновения и меры по предупреждению коррупционных правонарушений	да	да	нет
3. Противодействие коррупции / В.Г. Гриб, Л.Е. Окс		монография. М., 2010	исследование общественных отношений, обеспечивающих защиту личности, общества и государства от угроз коррупции в России; в частности, сделана попытка проанализировать закономерности уголовно-правового, криминологического и организационного характера	да		
4. Современные проблемы противодействия коррупции: уголовно-правовой и криминологический аспекты / А.Л. Карabanов, С.К. Мелькин			рассматривается система административно-правовых средств противодействия коррупции в системе госслужбы, а также специфика и проблема реализации административных запретов в механизме противодействия коррупции в различных видах госслужбы	Нет	Нет	Нет
5. Административный запрет как средство противодействия коррупции в системе государственной службы / М.В. Костенников, А.В. Куракин		учебное пособие. Закон и право. 2010				

Окончание табл. 8

1	2	3	4	5	6
6. Уголовно-правовое воздействие на коррупцию / Д.В. Мирошниченко	монография. М., 2010	исследуется коррупция с философско-правовой, историко-эпистемологической и уголовно-правовой позиций, а также проблема законодательной регламентации коррупционных составов преступлений	нет	да	нет
7. Коррупция: состояние, причины, противодействие / О.В. Дамаскин	монография. М., 2009.	рассматриваются проблемы состояния причин коррупции и организационно-правового обеспечения противодействия коррупции	да	да	нет
8. Коррупция: современные подходы к исследованию / В.И. Добренников, Н.Р. Ис-правникова	учебное пособие. М., 2009	представлены современные подходы к исследованию коррупции	да	нет	нет
9. Квалификация и расследование взяточничества / Ю.П. Гармаев, А.А. Обухов	учебно-практическое пособие. М., 2009	содержит рекомендации по выявлению, расследованию и поддержанию государственного обвинения по уголовным делам, касающимся взяточничества	нет	нет	нет
10. Антикоррупционная политика / под ред. Г.А. Сагарова	учебное пособие. М., 2004	представлен комплексный социально-политический и экономический взгляд на коррупцию как явление, а также исторический очерк и инструменты анализа коррупции	да	да	нет

В целом по антикоррупционной тематике опубликовано несколько тысяч работ.

Необходимо, однако, отметить, что большинство проанализированных публикаций не выдвигают никаких новых теорий о причинах и условиях возникновения коррупции, ее проявлениях и мерах противодействия ей. Практически все они в той или иной степени отталкиваются от уже сформулированных теорий об экономических, социальных, политических, организационных, культурно-исторических и индивидуальных причинах коррупции, лишь уточняя или переформулируя их.

Что касается мер по противодействию коррупции, то в российской литературе обсуждается и уточняется тот перечень мер, который установлен Конвенцией ООН против коррупции, а затем с некоторыми вариациями закреплен в российском антикоррупционном законодательстве.

Влияние мер по противодействию коррупции на причины и условия ее возникновения в российской литературе практически не отражено (см., например, таблицу 8)

### **3. Прикладные исследования и публикации**

Для проведенного исследования крайне важны прикладные публикации, представляющие собой практические пособия по разработке, реализации и мониторингу антикоррупционных программ и планов.

В настоящее время на международном и национальном уровнях разработано несколько методических пособий, подробно описывающих систему мер по противодействию коррупции, а также указывающих, на какие причины и условия распространения коррупции при качественном и устойчивом применении указанные меры могут оказать позитивное влияние.

Такие прикладные исследования основаны на накопленном опыте применения антикоррупционных инструментов и включают в себя следующие меры: предотвращение коррупции, преследование коррупции, антикоррупционное образование, организационно-законодательные меры, меры мониторинга прогресса в реализации антикоррупционной политики.

#### **Пособие по антикоррупционной политике ООН<sup>1</sup>**

Данное издание Управления по наркотикам и преступности Организации Объединенных Наций является сводом общих положений и основных элементов антикоррупционной политики. Специалисты

---

<sup>1</sup> UN Guide for Anti-Corruption Policies, Vienna, 2003.

по противодействию коррупции ООН исходят из интегрированного подхода к построению антикоррупционной политики и указывают на основные принципы, которые должны лежать в основе разработки комплекса антикоррупционных мер. Антикоррупционная политика должна:

- а) охватывать все сферы общества и все группы населения;
- б) содержать взаимосвязанные меры и инструменты;
- в) быть прозрачной;
- г) быть внепартийной;
- д) строиться на четких данных о причинах и условиях возникновения коррупции в стране;
- е) быть направленной на достижение конкретных результатов.

В пособии подробно описываются следующие ключевые элементы антикоррупционной политики:

- а) построение и функционирование органов государственного управления и судебной власти, а также специализированных органов, ответственных за реализацию антикоррупционной политики;
- б) меры по предотвращению коррупции;
- в) меры по информированию, образованию и мобилизации граждан;
- г) правовые меры и меры преследования за коррупцию;
- д) меры борьбы с выводом активов;
- е) мониторинг исполнения политики.

#### **Антикоррупционный набор инструментов ООН<sup>1</sup>**

Данное руководство является подробным описанием инструментов по противодействию коррупции, которые напрямую связаны с антикоррупционными мерами, установленными Конвенцией ООН против коррупции. В издании представлен 41 инструмент противодействия коррупции и приведено 30 кейс-стади об использовании данных инструментов на практике в различных странах.

Описанию инструментов антикоррупционной политики предшествует подробный анализ видов коррупционных проявлений и накопленного опыта в сфере противодействия коррупции. В пособие включены следующие группы инструментов и мер по противодействию коррупции:

- а) исследование природы и распространенности коррупции;
- б) построение институтов (специализированные антикоррупционные органы, уполномоченный по противодействию коррупции, институты аудита, судебные институты, институты контроля за го-

---

<sup>1</sup> См.: UN Anti-Corruption Tool-Kit, Vienna, 2004.

сударственной службой, национальные антикоррупционные комиссии и т.д.);

в) специальное предотвращение (раскрытие доходов, имущественного положения и конфликта интересов публичных должностных лиц, контроль за государственными закупками и др.);

г) социальное предотвращение (обеспечение доступа к информации, расследовательская журналистика, механизмы работы с обращениями граждан и др.);

д) преследование за коррупцию (механизмы расследования коррупционных правонарушений, финансовые расследования, использование технических методов и др.);

е) мониторинг и оценка реализации антикоррупционной политики (использование статистических данных правоохранительных органов, исследование прозрачности деятельности судебных органов и др.);

ж) международное правовое сотрудничество;

з) меры выявления и возвращения коррупционных активов.

**Противостояние коррупции. Элементы национальной системы прозрачности<sup>1</sup>**

Данное прикладное исследование основано на принятой в международном движении по противодействию коррупции методике Национальной системы прозрачности, которая в качестве базового принципа построения антикоррупционной политики предполагает реформы по повышению прозрачности всей общественной системы. Речь идет о прозрачности деятельности законодательной власти, исполнительной власти, судебной системы, независимости надзорных органов, системы государственной публичной службы, правоохранительных органов, бизнес-среды, гражданского общества, средств массовой информации.

В исследовании приводится описание инструментов, которые направлены на противодействие коррупции в каждом из институтов и элементов государственной и общественной жизни.

Материал по использованию тех или иных инструментов основан на подробных кейс-стади опыта различных стран мира. Также в исследовании проанализированы специфические и неспецифические группы мер, направленные на снижение уровня коррупции: прозрачная система выборов, административное право, этика публичной службы, система мер по противодействию конфликту интересов, система мер по повышению прозрачности осуществления государ-

---

<sup>1</sup> См.: TI Source Book 2000. Confronting Corruption. The Elements of a National Integrity System. By Jeremy Pope. Berlin, London, 2000.

ственных закупок, меры по повышению качества финансового менеджмента, обеспечению свободы доступа к информации, повышению конкуренции, исследованию коррупции и мониторингу прогресса в реализации антикоррупционных мер.

В исследование включен краткий аннотированный перечень успешных антикоррупционных реформ, элементов законодательства и отдельных антикоррупционных проектов. Во взаимосвязи с данным исследованием Трансперенси Интернешнл разработана и широко используется на практике система исследования Национальных систем прозрачности в различных странах мира. Указанное исследование признано одним из наиболее полных и всеобъемлющих описывающих качество и объем реализации антикоррупционных политик и политик прозрачности.

**Специализированные публикации ОЭСР по проблемам повышения прозрачности системы государственного управления и по противодействию коррупции**

Серия специализированных публикаций по проблемам повышения прозрачности системы государственного управления и по противодействию коррупции Организации Экономического Сотрудничества и Развития включает в себя несколько изданий<sup>1</sup>, каждая из которых является детальным практическим пособием по выстраиванию отдельных элементов антикоррупционной политики и применению комплексов мер по противодействию коррупции.

В данных публикациях дается подробный ответ на следующие вопросы:

а) каким образом можно использовать меры Конвенции ООН по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц, как эти меры соотносятся с более широким спектром антикоррупционного инструментария, как учитывать различные социальные, политические, экономические и иные факторы при реализации мер Конвенции, какие требуются условия для такой реализации и какие существуют дополнительные меры, усиливающие действие требований Конвенции;

б) как организуется законодательное обеспечение требований по контролю за конфликтом интересов на публичной службе, каким образом и с помощью каких практических инструментов реализуется такой контроль, какие органы и как его осуществляют, как выстраивается система санкций за нарушение требований по раскрытию и предотвращению конфликта интересов;

---

<sup>1</sup> См.: No Longer Business as Usual. Fighting Bribery and Corruption, 2000; Managing Conflict of Interest in Public Sector. A Tool-Kit, 2005. Lobbying, Government and Public Trust. Volume 1 and Volume 2, 2009–2011; Specialised Anti-Corruption Institutions. Review of Models, 2007.

в) каким образом можно выстроить и контролировать законодательные ограничения на лоббистскую деятельность, какие институты и акторы могут быть задействованы в такой деятельности, какие формы законодательного закрепления мер по контролю за лоббистами можно применять в различных страновых условиях, как и каким образом встроить механизмы контроля за лоббистской деятельностью в систему отношений между государством, бизнесом и обществом;

г) в каких форматах специализированные органы по противодействию коррупции могут создаваться и функционировать в различных странах в зависимости от конституционных и институциональных особенностей этих стран, какие формы деятельности такие органы могут реализовывать, как выстраивается система взаимоотношений специализированных антикоррупционных органов с иными органами государственного и правоохранительного контроля, как обеспечить независимость и подотчетность таких органов, их операционный функционал.

**Гид для практиков: проведение полной оценки деятельности антикоррупционных органов<sup>1</sup>**

Данная публикация представляет собой практическое пособие по построению и анализу функций и инструментария специализированных органов по противодействию коррупции.

В нем детально описываются сферы деятельности таких органов, а также проблемы, которые могут возникнуть в ходе работы, и конкретные задачи, которые эти органы призваны решать.

При том, что данное пособие направлено на оценку формата и качества деятельности специализированных органов, в нем содержится ценная практическая информация, касающаяся следующих сфер деятельности антикоррупционных органов: основная операционная деятельность, включая выявление и расследование коррупционных деяний и правонарушений, деятельность в сфере формулирования и применения национальной антикоррупционной политики, исследование коррупции и оценка сфер коррупционных рисков, разработка и принятие законодательства, выстраивание взаимоотношений с институтами гражданского общества, образовательно-просветительская деятельность, деятельность в области международного сотрудничества, работа с обращениями граждан. Данная публикация дает четкое и ясное представление о формате и краеугольном камне законодательно-организационных мер по противодействию

---

<sup>1</sup> См.: Practitioners' Guide: Capacity Assessment of Anti-Corruption Agencies, UNDP, 2011.



коррупции, каковым является специализированный орган по реализации антикоррупционной политики.

Целенаправленный и систематический учет корреляций причин и условий возникновения и распространения коррупции и мер по противодействию ей, в том числе возможного влияния разрабатываемых и реализуемых мер противодействия коррупции на порождающие ее или способствующие ее распространению причины и условия, создает дополнительные возможности повышения эффективности противодействия коррупции.

#### **4. Экспертный опрос, фокус-группы**

В рамках исследования дополнительно был проведен экспертный опрос и сформированы фокус-группы в субъектах Российской Федерации (Пермский край, Свердловская, Челябинская область, Ямало-Ненецкий АО), направленные на выявление причин и условий возникновения коррупции и ее распространения в российском обществе и государстве. Респондентам было предложено сформулировать причины и условия возникновения и распространения коррупции, а также обозначить возможные корреляции мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее появления и распространения. Анализ полученных результатов показывает, что среди причин и условий возникновения и распространения коррупции респонденты чаще всего выделяют следующие:

– **экономические:** наличие в стране развитой теневой экономики, использовавшиеся методы приватизации, невысокий уровень заработной платы на отдельных должностях государственной (муниципальной) службы, реализация крупных проектов за счет бюджетных средств; безработица, монополизация экономики;

– **социально-экономические:** следование бизнес-этике, ориентированной на максимизацию прибыли (ренты) от административной должности;

– **социальные:** толерантность населения к использованию коррупционных практик, приемлемость таких практик в среде государственных (муниципальных) служащих, классовое расслоение в обществе, отсутствие норм морали, менталитет, разность стартовых условий для профессионального развития, пассивность населения и нежелание бороться со сложившейся ситуацией, низкая ценность репутации;

– **правовые:** несовершенство законодательства (например, противоречие (несоответствие) требований федеральных законов);

– **административные:** избыточная регламентация деятельности, ориентация государственных служащих на руководство, а не на гра-

ждан, низкая степень прозрачности деятельности государственных (муниципальных) органов, неэффективный контроль за бюджетными расходами, отсутствие ориентации государственных (муниципальных) служащих на результат, направленность на построение карьеры, а не на развитие профессионализма, широта дискреционных полномочий чиновников;

– **политические:** слабость государства, политическое лоббирование.

Совокупность предложенных респондентами мер, направленных на противодействие коррупции, можно распределить по следующим основным группам:

– **запретительные:** ужесточение наказаний за преступления коррупционной направленности, показательные процессы против коррупционеров, совершенствование законодательства;

– **организационные:** создание подразделений по борьбе с коррупцией в системе правоохранительных органов, более четкая работа надзорных органов, антикоррупционные и экономические программы;

– **репрессивные и стимулирующие** (изменение требований к государственной службе): кадровая политика (переаттестация), декларирование сведений о доходах и расходах чиновников, повышение зарплат государственным и муниципальным служащим, социальные гарантии и защищенность государственных служащих, обучение (антикоррупционная деятельность);

– **структурные:** создание многофункциональных центров (сокращение очередей за получением государственных услуг), повышение открытости деятельности государственных и муниципальных учреждений при работе с гражданами.

Среди мер, направленных на устранение выявленных причин и условий, помимо предусмотренных федеральным законодательством по противодействию коррупции можно выделить следующие меры:

– создание независимых парламентских комиссий по расследованию фактов коррупции на уровне высших должностных лиц, что предполагает самостоятельность законодательных органов власти, принимающих нормативные акты, ограничивающих коррупцию и контролирующей деятельность органов исполнительной власти;

– развитие конкурентного частного сектора, предполагающего в российских условиях реструктуризацию монополий, прозрачность корпоративного менеджмента, снижение барьеров входа на рынок;

– контроль над доходами, имуществом лиц, замещающих высшие государственные должности Российской Федерации;

- обеспечение постоянной ротации судей и представителей правоохранительных органов по регионам Российской Федерации с ограничением срока работы в регионе до одного года;
- разграничение полномочий органов регистрации преступлений и органов расследования;
- изменение системы уплаты налогов (перемещение обязанности по уплате подоходных налогов с организаций-работодателей на физических лиц), способствующее повышению гражданского самосознания, развитию ответственности;
- переход к оказанию государственных услуг на официальной платной основе (например, в сфере высшего профессионального образования);
- обеспечение стабильности законов, минимизация реформ;
- улучшение имиджа чиновников в обществе.

## **5. Систематизация причин и условий возникновения коррупции**

Для целей настоящего пособия причины и условия возникновения коррупции, выявленные в ходе анализа российской и зарубежной литературы, международных и российских нормативных правовых актов и специальной прикладной литературы, были сгруппированы в пять категорий (таблица 9). Выбор категорий обусловлен тем, что они наиболее полно учитывают пересечение различных факторов (причин) отдельных коррупционных проявлений, а также иллюстрируют специфические причины и условия, характерные для стран с переходным типом экономики, находящихся в процессе государственно-политических реформ. Такое разделение также свойственно российской традиции исследования коррупции и прослеживается в аналитических материалах, сопровождающих принятие нормативных правовых актов по противодействию коррупции в России.

Таблица 9

**Перечень причин и условий коррупции**

<b>Комплекс причин с учетом специфики переходного периода</b>	<b>Причины и условия</b>
1. Социально-экономические	чрезмерное участие государства в экономической жизни; незавершенность приватизации; имущественная поляризация населения; следование индивидов и субъектов хозяйствования «этике эффективности»;

Комплекс причин с учетом специфики переходного периода	Причины и условия
1. Социально-экономические (продолжение)	<p>экономические и финансовые кризисы;                      неадекватность системы материального вознаграждения в публичном секторе;                      неадекватность системы социальной защиты в публичном секторе;                      недостаточность системы стимулирования этичного поведения в публичном секторе;                      монополизация экономики;                      недостаточность развития среднего и малого бизнеса;                      социальная приемлемость коррупционных моделей поведения;                      недостаточная развитость гражданского самосознания;                      недостаточный культурный и образовательный уровень общества;                      недостаточная развитость гражданской организации;                      недостаточность свободы средств массовой информации;                      отсутствие гарантий защиты журналистов от преследования;                      отсутствие или неразвитость традиций журналистского расследования;                      высокий уровень присутствия организованной преступности в обществе;                      чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес;                      отсутствие или неразвитость системы саморегулирования бизнеса;                      отсутствие или неразвитость этических принципов ведения бизнеса;                      отсутствие или неразвитость традиции обратной связи в обществе;                      высокий уровень коррупции в обществе, перевоспроизводящий модели коррупционного поведения;                      отсутствие традиции антикоррупционного образования</p>
2. Правовые	<p>незавершенность или несогласованность правовых реформ;                      отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции;                      отсутствие или недостаточность санкций за коррупцию;                      отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов;                      отсутствие или недостаточность мер по предотвращению коррупции;                      неэффективность судебной системы, в том числе механизмов исполнения судебных решений;</p>

Комплекс причин с учетом специфики переходного периода	Причины и условия
2. Правовые (продолжение)	<p>высокая правовая зарегулированность;                      недостаточность правовых основ реализации прав граждан;                      недостаточность правовой защиты прав собственности;                      недостаточность правовых знаний в обществе;                      недостаточность профессионального юридического образования;                      отсутствие правовых гарантий защиты заявителей о коррупции;                      отсутствие или недостаточность правового регулирования лоббистской деятельности;                      отсутствие или недостаточность правового регулирования системы иммунитетов;                      неадекватность системы административно-правовых санкций</p>
3. Административно-институциональные	<p>незавершенность или несогласованность административной реформы;                      отсутствие или недостаточность прозрачности системы административного регулирования;                      отсутствие или недостаточность прозрачности системы бюджетного регулирования;                      отсутствие или недостаточность прозрачности системы административного контроля;                      отсутствие четких административных регламентов;                      монополия административных органов на предоставление услуг гражданам и бизнесу;                      отсутствие или недостаточность разграничения полномочий административных органов;                      чрезмерное административное регулирование;                      искусственное создание административных барьеров;                      отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов;                      отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов;                      отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов;                      недостаточность материального обеспечения деятельности административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;                      отсутствие или недостаточность координации правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;                      противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;</p>

Комплекс причин с учетом специфики переходного периода	Причины и условия
3. Административно-институциональные (продолжение)	<p>отсутствие или недостаточность профессиональной подготовки кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;</p> <p>отсутствие или неразвитость системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;</p> <p>чрезмерные дискреционные полномочия при недостаточности контроля;</p> <p>традиции иерархической зависимости административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора;</p> <p>отсутствие четких и ясных требований к публичному должностному лицу;</p> <p>недостаточный культурный и образовательный уровень публичных должностных лиц</p>
4. Политические	<p>недостаточное действие принципа разделения властей;</p> <p>отсутствие политической воли к противодействию коррупции;</p> <p>отсутствие или недостаточность информационной открытости власти;</p> <p>отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений;</p> <p>отсутствие или неразвитость инструментов внешнего контроля власти;</p> <p>отсутствие политической конкуренции;</p> <p>неразвитость партийной системы;</p> <p>неразвитость избирательной системы;</p> <p>отсутствие или неразвитость механизмов политической ответственности;</p> <p>отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбирательности наказания за коррупцию;</p> <p>отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбежности наказания за коррупцию</p>
5. Культурно-исторические и психологические	<p>распространенность мифов об исторической предрасположенности общества к коррупции;</p> <p>распространенность мифов о невозможности противодействия коррупции;</p> <p>традиции, обычаи и пережитки иерархических отношений;</p> <p>традиции, обычаи и пережитки, касающиеся подарков;</p> <p>индивидуальная алчность;</p> <p>институциональная алчность;</p> <p>романтизация криминального поведения.</p>

На основании анализа российской и зарубежной литературы, результатов экспертных опросов и работы фокус-групп была сформирована итоговая система причин и условий возникновения коррупции и ее распространенности (таблица 10), использованная далее при формировании базовой модели корреляции причин и условий появления и распространенности коррупции с мерами по противодействию ей.

Таблица 10

**Система причин и условий коррупции и ее распространенности**

<b>Причины и условия появления и распространения коррупции</b>
<b>1. Экономические</b>
чрезмерное государственное регулирование экономики
незавершенность приватизации, значительный объем государственной собственности
имущественная поляризация населения
следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов
высокая доля наличной денежной массы в обороте, наличие теневой экономики
неадекватность системы материального вознаграждения, социальной защиты в публичном секторе
монополизация экономики, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса
чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес
отсутствие или недостаточность развития системы саморегулирования бизнеса
отсутствие или недостаточность развития этических принципов ведения бизнеса
<b>2. Социальные</b>
социальная приемлемость коррупционных моделей поведения,
недостаточная развитость гражданского самосознания и гражданской организации
недостаточный культурный и образовательный уровень общества
недостаточность свободы средств массовой информации
отсутствие гарантий для журналистов от преследования
отсутствие или неразвитость традиций журналистского расследования
высокое присутствие организованной преступности в обществе
отсутствие или недостаточность традиции обратной связи в обществе
отсутствие традиции антикоррупционного образования
<b>3. Правовые</b>
недостаточность правовых основ реализации прав граждан, защиты прав собственности

<b>Причины и условия появления и распространения коррупции</b>
отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции
отсутствие или недостаточность (в том числе неадекватность) санкций за коррупцию
отсутствие или недостаточность развития правоприменительной практики по ответственности за коррупцию
неэффективная судебная система, включая механизмы исполнения судебных решений
недостаточность правовых знаний в обществе
недостаточность профессионального юридического образования
отсутствие правовых гарантий для заявителей о коррупции
отсутствие или недостаточность правового регулирования лоббистской деятельности
отсутствие или недостаточность правового регулирования системы иммунитетов
<b>4. Административно-институциональные</b>
широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы
недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)
недостаточные (неадекватные) санкции за нарушение административных процедур
недостаточно развитая система обжалования решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц
низкая (недостаточная) прозрачность систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования
монополия административных органов на предоставление услуг гражданам и бизнесу
отсутствие или недостаточность разграничения полномочий (компетенции) административных органов
отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов
отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов
отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов
противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора
отсутствие или недостаточность профессиональной подготовки кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора
отсутствие или недостаточность развития системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора
отсутствие четких и ясных требований к публичному должностному лицу
недостаточный культурный и образовательный уровень публичных должностных лиц



<b>Причины и условия появления и распространения коррупции</b>
<b>5. Политические</b>
отсутствие или недостаточность разделения властей
отсутствие политической воли к противодействию коррупции
отсутствие или недостаточность информационной открытости власти
отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений
отсутствие или недостаточность развития инструментов внешнего контроля власти
отсутствие политической конкуренции
неразвитость партийной системы
неразвитость избирательной системы
отсутствие или неразвитость механизмов политической ответственности
отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбирательности и неизбежности наказания за коррупцию
<b>6. Культурно-исторические и психологические</b>
распространенность мифов об исторической предрасположенности общества к коррупции
распространенность мифов о невозможности противодействия коррупции
традиции, обычаи и пережитки иерархических отношений (с учетом региональных особенностей общественных отношений)
традиции, обычаи и пережитки, касающиеся подарков
индивидуальная алчность
романтизация криминального поведения

Результаты представленных в данном разделе обзоров, анализа законодательных актов и исследований, а также экспертного опроса, в том числе в отношении мер по противодействию коррупции, использованы далее при формировании базовой модели корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами по противодействию ей (см. раздел 2 настоящего пособия).

### **3. МЕТОДИКА УЧЕТА ВЛИЯНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР НА УСТРАНЕНИЕ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ВОЗНИКНОВЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

Изучение законодательства и публикаций, посвященных проблеме противодействия коррупции, а также учета влияния последних на причины и условия коррупции показал недостаток не только практики и теоретического осмысления такого учета, но и подходов к его организации. В связи с этим в настоящем пособии предлагается методика учета влияния предпринимаемых мер по противодействию

коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции.

## **Методика учета влияния антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции**

### *1. Общие положения*

1. Настоящая методика определяет основные требования к учету влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции при подготовке и выполнении решений о мерах по противодействию ей.

2. При принятии решений и реализации мер по противодействию коррупции должен проводиться анализ:

- характера влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия ее появления и распространения;
- необходимости и достаточности предлагаемых (реализуемых) мер противодействия коррупции для устранения соответствующих причин и условий.

3. Указанный в пункте 2 Методики анализ должен проводиться при разработке и коррекции:

- системы мер по противодействию коррупции;
- каждой конкретной предлагаемой (изменяемой) меры по противодействию коррупции.

4. Анализ должен проводиться на всех стадиях управленческого жизненного цикла принятия решения о мерах по противодействию коррупции:

- при моделировании решения (при подготовке или коррекции системы мер по противодействию коррупции);
- прогнозировании влияния (характера влияния) предлагаемых мер по противодействию коррупции на причины или условия возникновения и распространения коррупции;
- планировании реализации предлагаемых мер (системы мер) по противодействию коррупции;
- реализации предложенных (утвержденных) мер (системы мер) по противодействию коррупции;
- организации и проведении мониторинга результативности влияния предлагаемых мер (системы мер) по противодействию коррупции.

5. Анализ должен проводиться по единой форме:

- по макету модели анализа влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия ее возникновения и распростра-

нения при разработке системы антикоррупционных мер (см. таблицы А — Г Приложения к настоящей методике);

– на основе базовой модели корреляций причин и условий возникновения и распространения коррупции с мерами по противодействию коррупции в иных случаях (см. раздел 2 настоящего пособия).

*II. Анализ характера влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия ее появления и распространения*

1. На всех стадиях жизненного цикла управленческих решений по разработке и реализации мер по противодействию коррупции необходимо периодически проводить оценку того, насколько предлагаемые или реализуемые меры противодействия коррупции нацелены не только на устранение симптомов коррупции, ее отдельных проявлений, но и на устранение или минимизацию причин, порождающих коррупцию или, что не менее важно, способствующих ее распространению.

2. В процессе анализа проводится квалификация (классификация) разрабатываемых или реализуемых мер по противодействию коррупции. Выделяются следующие группы мер:

– базовые меры противодействия коррупции, направленные непосредственно на устранение или минимизацию конкретных причин или условий возникновения и распространения коррупции;

– вспомогательные меры по противодействию коррупции, обеспечивающие реализацию мер по устранению или минимизации коррупции.

3. Каждая из анализируемых мер по противодействию коррупции должна быть отнесена к одной из указанных групп. С учетом этого определяется ее роль в устранении или минимизации причин и условий возникновения и распространения коррупции.

*III. Анализ необходимости и достаточности предлагаемых (реализуемых) антикоррупционных мер для устранения соответствующих причин и условий коррупции*

1. Анализ необходимости и достаточности предлагаемых (реализуемых) мер противодействия коррупции для устранения соответствующих причин и условий проводится при разработке или коррекции системы мер по противодействию коррупции.

2. В рамках указанного анализа при разработке или коррекции системы мер по противодействию коррупции необходимо:

– обеспечивать поиск и предложения по утверждению мер по устранению или минимизации каждой известной причины или условия возникновения и распространения коррупции;

– избегать предложений по утверждению мер по противодействию коррупции, относительно которых не определена (в рамках

одной из групп мер по противодействию коррупции) их роль в устранении причин или условий возникновения и распространения коррупции;

– проводить анализ ожидаемого влияния каждой из разрабатываемых и предпринимаемых базовых мер по противодействию коррупции (мер по устранению или минимизации причин или условий возникновения и распространения коррупции) на устранение конкретных причин и условий возникновения и распространения коррупции;

– определять достаточность обеспечивающих мер по противодействию коррупции для успешной реализации базовых мер по противодействию коррупции.

*IV. Оценка влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции*

1. Для определения эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции проводится оценка влияния утвержденных мер по противодействию коррупции на устранение или минимизацию конкретных причин или возникновения и распространения условий коррупции.

При проведении оценки учитывается:

– насколько эти меры были нацелены на устранение (минимизацию) конкретных причин и условий возникновения и распространения коррупции при их разработке и утверждении, включении в программы и планы противодействия коррупции;

– насколько (какими механизмами) такая нацеленность на устранение (минимизацию) причин и условий возникновения и распространения коррупции обеспечивается при реализации этих мер противодействия коррупции.

2. Оценка проводится в рамках мониторинга реализации утвержденных мер противодействия коррупции, содержащих их программ, планов противодействия коррупции.

В этом случае ключевым моментом оценки является выявление того, осуществляется ли и насколько результативно влияние каждой конкретной (исследуемой в рамках мониторинга) меры противодействия коррупции на соответствующие причины и условия возникновения и распространения коррупции, насколько они способствуют их устранению или минимизации.

3. На основе оценки влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции разрабатываются предложения по коррекции реализуемых мер противодействия.

*У. Инструменты анализа влияния разрабатываемых и предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции*

1. Анализ влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции должен основываться в том числе:

- на анализе нормативных правовых актов, регулирующих вопросы противодействия коррупции;
- на результатах опросов ответственных за противодействие коррупции представителей органов государственной власти, организаций, специализирующихся на вопросах противодействия коррупции, граждан, бизнеса;
- на использовании (при возможности) методов математического моделирования, компьютерных технологий для учета и описания данных о влиянии предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение ее причин и условий.

## **ПРИЛОЖЕНИЕ**

### **к методике учета влияния предпринимаемых мер по противодействию коррупции на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции**

Таблица А

#### **Макет модели анализа влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия возникновения и распространения коррупции (по сферам деятельности)**

<b>Причины и условия появления и распространения коррупции</b>	<b>Наличие/необходимость корреляций — влияния нормативно установленных и дополнительно необходимых мер по противодействию коррупции на устранение или минимизацию причин и условий ее появления и распространения</b>	<b>Нормативно установленные и дополнительно необходимые меры по устранению выявленных причин и условий появления и распространения коррупции</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>
1. Экономические причины и условия появления и распространения коррупции		
1.1		
...	...	...
1.n		

Окончание табл. А

1	2	3
2. Социальные причины и условия появления и распространения коррупции		
2.1		
...	...	...
2.n		
3. Политические причины и условия появления и распространения коррупции		
3.1		
...	...	...
3.n		
4. Административные причины и условия появления и распространения коррупции		
4.1		
...	...	...
4.n		
5. Юридические (правовые) причины и условия появления и распространения коррупции		
5.1		
...	...	...
5.n		
6. Психологические причины и условия появления и распространения коррупции		
6.1		
...	...	...
6.n		

Таблица Б

**Макет модели анализа влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия возникновения и распространения коррупции (по уровням укорененности)**

<b>Система причин и условий появления и распространения коррупции</b>	<b>Наличие/необходимость корреляций — влияния нормативно установленных и дополнительно необходимых мер по противодействию коррупции на устранение или минимизацию причин и условий ее появления и распространения</b>	<b>Нормативно установленные и дополнительно необходимые меры по устранению выявленных причин и условий появления и распространения коррупции</b>
1	2	3
1. Причины и условия коррупционных действий (деяний)		
1.1		
...	...	...
1.n		

Окончание табл. Б

1	2	3
2. Причины и условия проявлений коррупции		
2.1		
...	...	...
2.n		
3. Причины и условия распространения коррупции		
3.1		
...	...	...
3.n		
4. Причины и условия возникновения системной коррупции		
4.1		
...	...	...
4.n		
5.		
6.		

Таблица В

**Макет модели анализа влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия возникновения и распространения коррупции (по видам коррупции)**

Система причин и условий появления и распространения коррупции	Наличие/необходимость корреляций — влияния нормативно установленных и дополнительно необходимых мер по противодействию коррупции на устранение или минимизацию причин и условий ее появления и распространения	Нормативно установленные и дополнительно необходимые меры по устранению выявленных причин и условий появления и распространения коррупции
1	2	3
1. Политическая коррупция		
1.1		
...	...	...
1.n		
2. Административная коррупция в органах власти (местного самоуправления)		
2.1		
...	...	...
2.n		

Окончание табл. В

1	2	3
3. Корпоративная (деловая) административная коррупция (в корпорациях, компаниях, учреждениях...)		
3.1		
...	...	...
3.n		
4. Бытовая коррупция		
4.1		
...	...	...
4.n		

Таблица Г

**Макет модели анализа влияния мер по противодействию коррупции на причины и условия возникновения и распространения коррупции (иная классификация — при необходимости)**

Система причин и условий появления и распространения коррупции	Наличие/необходимость корреляций — влияния нормативно установленных и дополнительно необходимых мер по противодействию коррупции на устранение или минимизацию причин и условий ее появления и распространения	Нормативно установленные и дополнительно необходимые меры по устранению выявленных причин и условий появления и распространения коррупции
1.		
2.		
...	...	...



## II. БАЗОВАЯ МОДЕЛЬ КОРРЕЛЯЦИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ С МЕРАМИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЕЙ

Методика построения базовой модели корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами по противодействию ей основана на нескольких положениях, разработанных российскими и зарубежными учеными:

1. Коррупция — комплексное общественное явление. Причины и условия возникновения и распространения коррупции в той или иной стране находятся в динамически изменяющейся взаимосвязи.

Пример: исследователями описана и доказана прямая зависимость причин распространенности коррупции в стране (рис. 1).

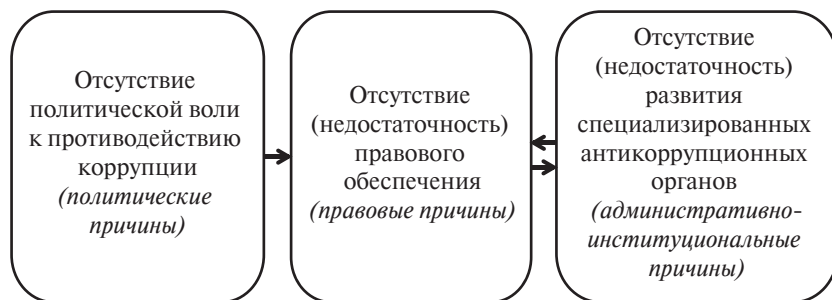


Рис. 1. Последовательность причин возникновения и распространения коррупции

Таким образом, в модели оценки взаимосвязи причин и условий коррупции и мер по противодействию ей должна учитываться комплексная указанная взаимосвязь. Многофакторная и динамическая взаимосвязь причин и условий коррупции и их влияние друг на друга делают невозможным выстраивание математической корреляционной формулы в силу невозможности вычленения отдельных исчислимых показателей.

2. Влияние на уровень и распространенность коррупции в государстве и обществе оказывают не только меры, направленные непосредственно на противодействие коррупции, но и экономические, социальные, правовые, политические реформы, проводимые в стране.

Пример: такие причины распространения коррупции в стране, как «чрезмерное присутствие государства в экономике», «монополи-

зация экономики» и «недостаточность развития среднего и малого бизнеса», могут зависеть не только и не столько от антикоррупционных мер и инструментов, сколько от осуществления (или неосуществления) экономических реформ, направленных на дерегулирование и приватизацию государственной собственности.

Соответственно, оценивая влияние мер антикоррупционной политики на причины и условия распространения коррупции, необходимо принимать во внимание дополнительные данные об обстоятельствах реализации такой политики, о наличии или отсутствии иных проводимых в стране реформ, об их успехе и неудаче.

3. Меры по противодействию коррупции, входящие в комплекс антикоррупционной политики, во многих случаях оказывают влияние не на одну причину или условие, а на все сразу. На некоторые причины отдельные меры могут оказывать большее и прямое влияние, в то время как на другие — меньшее и косвенное.

Пример: меры по созданию надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений (меры предотвращения), оказывают сильное и прямое влияние на такие причины коррупции, как монополизация экономики, недостаточность развития среднего и малого бизнеса (социально-экономические причины), отсутствие или недостаточность прозрачности системы административного регулирования, чрезмерное административное регулирование (административно-институциональные причины), косвенное влияние на такие причины, как отсутствие или недостаточность развития этических принципов ведения бизнеса (социально-экономические причины) и отсутствие или недостаточность информационной открытости (политические причины).

Исходя из этого при выстраивании модели оценки взаимозависимости причин и условий возникновения и распространения коррупции и мер по противодействию ей необходимо учесть и разностороннюю направленность действия отдельных мер, а также степень их влияния на некоторые причины или группы причин. Такую зависимость можно установить на основании экспертного анализа данных. Разносторонняя направленность действия антикоррупционных мер и инструментов затрудняет выстраивание прямой корреляционной модели зависимости, основанной на статистических данных.

4. Меры и инструменты по противодействию коррупции не всегда и не сразу оказывают влияние на причины и условия распространения коррупции, в первую очередь на коррупционные проявления. Таким образом, статистические и социологические данные о коррупционных практиках или распространённости коррупционных

правонарушений практически не дают полной, точной и достоверной информации о влиянии мер именно на причины и условия, а являются исчислимыми показателями иных взаимосвязей.

Пример: меры, устанавливающие систему стандартов бухгалтерского учета и аудита и связанного с этим надзора (меры предотвращения) можно оценить по повышению качества учета, отчетности и надзора. Данные мониторинга применения данной меры будут отражать в первую очередь снижение (если такое будет происходить) показателей, характеризующих коррупционные деяния, а не прямое влияние на конкретную причину или комплекс причин распространения коррупции.

В связи с этим по каждому из направлений реализации антикоррупционной политики необходимо проводить глубокий экспертный анализ зависимости между мерами и инструментами по противодействию коррупции, теми конкретными ее проявлениями, на которые они оказывают прямое влияние, и уже после этого определять, на какие причины или комплексы причин данные меры оказывают прямое или опосредованное влияние. В силу многоступенчатости влияния мер (через влияние на конкретные проявления) на причины и условия и в силу того, что исчисляемая (статистическая и социологическая) оценка такого влияния возможна только через опосредованные показатели (данные о коррупционных проявлениях), выстраивание прямой математической модели оценки влияния также не представляется возможным.

5. Международные и российские исследователи коррупции сходятся во мнении, что не существует системы устойчивого и всеобъемлющего сбора данных о степени распространенности коррупции в обществе и государстве в целом, а также о конкретных коррупционных проявлениях в различных сферах государственного регулирования. Наибольшую трудность представляет сбор данных и оценка «большой» коррупции (политической коррупции, злоупотребления влиянием и др.). Не разработан и не апробирован устойчивый научный инструментарий для выстраивания совокупной оценки объемов коррупции, частоты коррупционных проявлений и, соответственно, динамики изменений в комплексе причин и условий распространения коррупции.

Пример: для оценки объема, частоты и распространенности коррупционных проявлений в сфере государственных закупок используются данные правоохранительных органов по раскрытым делам, надзорного органа по выявленным нарушениям, гражданского контроля по мониторингу отдельных закупок, опросов предпринимателей по опыту и практике участия в процессе государственных закупок. Весь этот комплекс данных собирается нерегулярно, по-

строен на различных методах сбора информации, выражается в различных количественных показателях.

Соответственно данные, которые могли бы использоваться для построения математической модели корреляции мер по противодействию коррупции и причин и условий ее существования и распространения, представляют собой набор в значительной степени несопоставимых данных. При этом по многим антикоррупционным мерам и инструментам, равно как и по отдельным причинам и условиям, статистические или социологические исследования не проводились и не проводятся. Набор достоверных сведений, валидно описывающих те или иные коррупционные явления, их распространенность и объем, взаимосвязь с теми или иными условиями и причинами существования коррупции и влияние на них антикоррупционного инструментария, крайне фрагментарен. Это делает невозможным выстраивание устойчивой модели, которая в исчисляемых (количественных) показателях указывала бы на корреляцию «меры — условия/причины».

Почти все исследователи коррупции, а также практики, отвечающие за реализацию антикоррупционных мер на международном и национальном уровнях, отмечают, что методами экспертной оценки можно выявить взаимосвязь отдельных групп мер с условиями и причинами существования коррупции. Так, в целом меры антикоррупционного образования и просвещения оказывают существенное влияние на культурно-исторические и психологические причины возникновения коррупции, а законодательные меры — на правовые и административно-институциональные причины.

Однако в силу все того же комплексного характера коррупции как общественного явления зачастую связь между мерами и причинами возникновения коррупции, на устранение или уменьшение которых они могут оказать влияние, не настолько прямая и очевидная. Например, до недавнего времени было принято считать, что на политические причины существования коррупции в первую очередь влияют меры организационного, законодательного и профилактического характера (а также дополнительные меры параллельных политико-административных реформ). Но исследования практики ряда стран, реализовавших успешные антикоррупционные политики (Гонконг, Литва, Малайзия, Сингапур, Словения, и др.), показали, что существенное влияние на политические проявления и причины коррупции оказывают меры преследования, например направленные на выстраивание системы неизбежного и неизбирательного уголовного преследования за коррупционные деяния. Это подтверждает тезис, что без проведения глубокой экспертной оценки (с привлече-

## II. Базовая модель корреляции причин и условий коррупции

нием статистических и социологических данных) невозможно доказать взаимосвязь той или иной антикоррупционной меры с конкретными причинами и условиями существования коррупции.

Таким образом, на основании проведенного анализа системы условий и причин распространенности коррупции, максимально полного перечня мер и инструментов реализации антикоррупционной политики, российских и международных исследовательских подходов к изучению коррупции, методов и способов сбора и анализа данных о коррупции в целом и о распространенности ее отдельных проявлений в различных сферах общественной жизни разработана **базовая модель оценки взаимозависимости причин, условий появления и распространенности коррупции с мерами по противодействию ей** (таблица 11).

Настоящая модель протестирована в рамках анализа мер федерального законодательства по противодействию коррупции, а также оценки системы антикоррупционных мер, реализуемых в настоящее время на федеральном и региональном уровнях в Российской Федерации (см. раздел III настоящего пособия).

Таблица 11

### Базовая модель корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами по противодействию ей

Причины и условия возникновения и распространения коррупции	Наименование меры, направленной на устранение (минимизацию) данной причины (условия) возникновения и распространения коррупции
1	2
<b>1. Экономические</b>	
1.1 чрезмерное государственное регулирование экономики	<b>базовая мера:</b> устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности <b>вспомогательная мера:</b> передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям
1.2 незавершенность приватизации, значительный объем государственной собственности	<b>базовая мера:</b> приватизация государственного имущества <b>вспомогательная мера:</b> совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования
1.3 имущественная поляризация населения	<b>базовые меры:</b> реализация мер адресной социальной поддержки, повышение минимального уровня оплаты труда, совершенствование процедур миграции, контроль доходов и расходов публичных должностных лиц

Продолжение табл. 11

1	2
<p>1.4 следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования «этике эффективности», наличие конфликта интересов</p>	<p><b>базовая мера:</b> требование предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе  <b>вспомогательные меры:</b>  запреты на совмещение государственной (муниципальной) службы с иной оплачиваемой деятельностью;  повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов;  введение в установленном порядке ограничений на совершение сделок между государственными структурами и коммерческими организациями, в которых крупными акционерами или руководящими работниками являются близкие родственники руководителей соответствующих государственных структур;  проведение ротации государственных гражданских служащих</p>
<p>1.5 высокая доля наличной денежной массы в обороте, теневая экономика</p>	<p><b>базовая мера:</b> ограничение использования наличного денежного оборота  <b>вспомогательная мера:</b> пропаганда использования электронных платежей</p>
<p>1.6 неадекватность системы материального вознаграждения, социальной защиты в публичном секторе</p>	<p><b>базовая мера:</b> повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих  <b>вспомогательная мера:</b> внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, при присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении</p>
<p>1.7 монополизация экономики, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса</p>	<p><b>базовая мера:</b> совершенствование антимонопольной политики, повышение эффективности регулирования естественных монополий</p>

1	2
1.8 чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес	<b>базовая мера:</b> переход от преимущественного налогообложения предприятий к преимущественному налогообложению физических лиц
1.9 отсутствие или недостаточность развития системы саморегулирования бизнеса	<b>базовая мера:</b> развитие систем саморегулирования бизнеса, расширение использования экономических механизмов (вместо административных)
1.10 отсутствие или недостаточность развития этических принципов ведения бизнеса	<b>базовая мера:</b> продвижение этических стандартов и принципов ведения бизнеса
<b>2. Социальные</b>	
2.1 социальная приемлемость коррупционных моделей поведения	<b>базовая мера:</b> формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению
2.2 недостаточная развитость гражданского самосознания и гражданской организации	<b>базовая мера:</b> поддержка механизмов обратной связи, развития гражданского самосознания и гражданской организации
2.3 недостаточный культурный и образовательный уровень общества	<b>базовая мера:</b> совершенствование образовательных стандартов
2.4 недостаточность свободы средств массовой информации	<b>базовая мера:</b> обеспечение независимости средств массовой информации
2.5 отсутствие гарантий для журналистов от преследования	<b>базовая мера:</b> введение гарантий для журналистов от преследования
2.6 отсутствие или неразвитость традиций журналистского расследования	<b>базовая мера:</b> обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, поощрение журналистских расследований
2.7 высокий уровень организованной преступности в обществе	<b>базовая мера:</b> повышение эффективности правоохранительной деятельности
2.8 отсутствие или неразвитость традиции обратной связи в обществе	<b>базовая мера:</b> развитие механизмов обратной связи в обществе, фактическое использование данных при принятии управленческих решений <b>вспомогательная мера:</b> обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

Продолжение табл. 11

1	2
2.9 отсутствие традиции антикоррупционного образования	<p><b>базовая мера:</b> изменение образовательных стандартов</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции</p>
<b>3. Правовые</b>	
3.1 недостаточность правовых основ реализации прав граждан, защиты прав собственности	<p><b>базовая мера:</b> обеспечение правовой защиты прав граждан и прав собственности</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов</p>
3.2 отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции	<p><b>базовая мера:</b> проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции</p>
3.3 отсутствие или недостаточность (в том числе неадекватность) санкций за коррупцию	<p><b>базовая мера:</b> обеспечение ответственности физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения, гласности каждого факта коррупции</p>
3.4 отсутствие или недостаточность правоприменительной практики по ответственности за коррупцию	<p><b>базовая мера:</b> совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда РФ</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> организация работы по изучению практики применения судами законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и подготовке, в том числе с учетом международных обязательств Российской Федерации, предусмотренных Конвенцией</p>



1	2
3.4 (продолжение)	по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцией ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., разъяснения судам по вопросам применения: уголовного законодательства Российской Федерации в части, касающейся коррупционных преступлений; законодательства Российской Федерации об административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения
3.5 неэффективная судебная система, включая механизмы исполнения судебных решений	<b>базовая мера:</b> неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность
3.6 недостаточность правовых знаний в обществе	<b>базовая мера:</b> расширение системы правового просвещения населения
3.7 недостаточность профессионального юридического образования	<b>базовая мера:</b> повышение качества профессионального юридического образования
3.8 отсутствие правовых гарантий для заявителей о коррупции	<b>базовая мера:</b> повышение юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в СМИ, органы и организации
3.9 отсутствие или недостаточность правового регулирования лоббистской деятельности	<b>базовая мера:</b> организация обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма
3.10 отсутствие или недостаточность правового регулирования системы иммунитетов	<b>базовая мера:</b> совершенствование правового регулирования системы иммунитетов
<b>4. Административно-институциональные</b>	
4.1 широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы	<b>базовая мера:</b> сужение дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы <b>вспомогательные меры:</b> антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов; введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области;

Продолжение табл. 11

1	2
4.1 (продолжение)	<p>обеспечение открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд; совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения; оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах; систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками</p>
4.2 недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)	<p><b>базовая мера:</b> развитие внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p> <p><b>вспомогательные меры:</b></p> <p>рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или иными публичными полномочиями, вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений;</p> <p>совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью;</p>

1	2
4.2 (продолжение)	<p><b>вспомогательные меры (продолжение):</b>  обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления;  внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;  совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета;  совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений;  реализация мероприятий по созданию и использованию инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов</p>

Продолжение табл. 11

1	2
4.2 (продолжение)	<p>государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и электронное взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг;</p> <p>внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений;</p> <p>повышение эффективности использования общественных (публичных) слушаний, предусмотренных земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации, при рассмотрении вопросов о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности</p>
4.3 недостаточные (неадекватные) санкции за нарушение административных процедур	<p><b>базовая мера:</b> повышение санкций за нарушение административных процедур</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности за непредставление им сведений либо представление заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представление заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей</p>
4.4 недостаточно развитая система обжалования решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц	<p><b>базовая мера:</b> развитие системы административного обжалования решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц</p>

1	2
<p>4.5 низкая (недостаточная) прозрачность систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования</p>	<p><b>базовая мера:</b> повышение прозрачности систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования</p> <p><b>вспомогательные меры</b></p> <p>совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов;</p> <p>внедрение в деятельность подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ в целях: проверки достоверности и полноты представляемых государственными служащими, их супругами и несовершеннолетними детьми сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также об источниках их доходов; сбора, систематизации и рассмотрения обращений граждан о даче согласия на замещение в организации должности на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) или на выполнение в данной организации работы (оказание данной организации услуг) на условиях трудового договора, если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего;</p> <p>внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений;</p> <p>разработка и реализация комплекса мер по совершенствованию организации в федеральных государственных органах внутреннего финансового контроля</p>
<p>4.6 монополия административных органов на предоставление услуг гражданам и бизнесу</p>	<p><b>базовая мера:</b> передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям</p>

Продолжение табл. 11

1	2
4.7 отсутствие или недостаточность разграничения полномочий (компетенции) административных органов	<b>базовая мера:</b> оптимизация и конкретизация полномочий государственных органов и их работников, которые должны быть отражены в административных и должностных регламентах
4.8 отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов	<b>базовая мера:</b> развитие независимых надзорных органов <b>вспомогательные меры:</b> совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции; усиление надзора за исполнением: законодательства об использовании государственного и муниципального имущества, о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о социальной защите инвалидов; законодательства в сфере реализации государственными и муниципальными органами контрольных и разрешительных функций; анализ практики организации надзора за исполнением органами следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, законодательства Российской Федерации в части, касающейся принятия обеспечительных мер по защите имущественных прав граждан, организаций и государства в случае совершения коррупционных преступлений
4.9 отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов	<b>базовая мера:</b> совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции
4.10 отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов	<b>базовая мера:</b> создание специализированных антикоррупционных органов
4.11 противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	<b>базовая мера:</b> внесение изменений в положения, проведение функционального анализа
4.12 отсутствие или недостаточность профессиональной подготовки кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	<b>базовая мера:</b> повышение профессиональной подготовки кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора

1	2
4.13 отсутствие или недостаточность развития системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	<p><b>базовая мера:</b> повышение эффективности системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора</p> <p><b>вспомогательная мера:</b> предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами</p>
4.14 отсутствие четких требований к публичному должностному лицу	<p><b>базовая мера:</b> разработка и принятие антикоррупционных стандартов</p> <p><b>вспомогательные меры:</b> предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами; введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области; унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальных должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей</p>
4.15 недостаточный культурный и образовательный уровень публичных должностных лиц	<p><b>базовая мера:</b> подготовка, переподготовка, повышение квалификации государственных служащих</p>
<b>5. Политические</b>	
5.1 отсутствие или недостаточность разделения властей	<p><b>базовая мера:</b> обеспечение принципа разделения властей</p>

1	2
5.2 отсутствие политической воли к противодействию коррупции	<b>базовая мера:</b> обеспечение действенного контроля за реализацией антикоррупционной политики на высшем уровне
5.3 отсутствие или недостаточность информационной открытости власти	<b>базовая мера:</b> обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления
5.4 отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений	<b>базовая мера:</b> повышение прозрачности системы принятия политических решений
5.5 отсутствие или неразвитость инструментов внешнего контроля власти	<b>базовая мера:</b> развитие инструментов внешнего контроля власти
5.6 отсутствие политической конкуренции	<b>базовая мера:</b> развитие политической конкуренции
5.7 неразвитость партийной системы	<b>базовая мера:</b> развитие партийной системы
5.8 неразвитость избирательной системы	<b>базовая мера:</b> развитие избирательной системы
5.9 отсутствие или неразвитость механизмов политической ответственности	<b>базовая мера:</b> развитие механизмов политической ответственности <b>вспомогательная мера</b> повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за принятие мер по устранению причин коррупции
5.10 отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбирательности и неизбежности наказания за коррупцию	увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия
<b>6. Культурно-исторические и психологические</b>	
6.1 распространенность мифов об исторической предрасположенности общества к коррупции	<b>базовая мера:</b> формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению
6.2 распространенность мифов о невозможности противодействия коррупции	<b>базовая мера:</b> антикоррупционная пропаганда, освещение антикоррупционной деятельности в СМИ



II. Базовая модель корреляции причин и условий коррупции

Окончание табл. 11

1	2
6.3 традиции, обычаи и пережитки иерархических отношений (с учетом региональных особенностей общественных отношений)	<b>базовая мера:</b> формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению
6.4 традиции, обычаи и пережитки, касающиеся подарков	<b>базовая мера:</b> прямой запрет на получение подарков
6.5 индивидуальная алчность	<b>базовая мера:</b> обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера
6.6 романтизация криминального поведения	<b>базовая мера:</b> формирование общественного мнения, направленного на осуждение криминального поведения

### **III. ОЦЕНКА С ПОЗИЦИЙ БАЗОВОЙ МОДЕЛИ ОПРЕДЕЛЕНИЯ НАЛИЧИЯ И СТЕПЕНИ КОРРЕЛЯЦИИ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ МЕР С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ ПОЯВЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ КОРРУПЦИИ**

#### **1. МЕТОДИКА ОЦЕНКИ С ПОЗИЦИЙ БАЗОВОЙ МОДЕЛИ КОРРЕЛЯЦИИ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ КОРРУПЦИИ С ПРЕДПРИНИМАЕМЫМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕРАМИ ПО ИХ УСТРАНЕНИЮ**

##### *Цели и задачи методики*

Целью настоящей методики является оценка с позиций базовой модели корреляции причин и условий противодействия коррупции с предпринимаемыми органами государственной власти мерами по их устранению.

Задачами методики являются:

– оценка наличия и степени корреляции установленных мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения;

– оценка нацеленности каждой из установленных мер по противодействию коррупции на устранение конкретных причин и условий ее возникновения;

– оценка наличия мер по устранению всех причин и условий коррупции;

– оценка достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения каждой из выявленных причин и условий появления и распространения коррупции в российском обществе и государстве;

– оценка потенциальной результативности предпринимаемых мер по противодействию коррупции с точки зрения возможностей устранения причин и условий ее возникновения.

Результаты оценки используются для разработки предложений по повышению ориентации антикоррупционных мер на устранение (минимизацию) причин и условий возникновения и распространения коррупции.

### *Предмет оценки и исходные данные*

Предметом оценки являются меры по противодействию коррупции, установленные:

– базовым федеральным законодательством (Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», Национальной стратегией противодействия коррупции, Национальным планом противодействия коррупции);

– планами противодействия коррупции, утвержденными федеральными органами исполнительной власти (для проведения анализа отбирается не менее 10 федеральных органов исполнительной власти);

– планами (программами) противодействия коррупции, утвержденными субъектами Российской Федерации (для проведения анализа отбирается не менее 10 субъектов Российской Федерации).

Исходными данными для проведения оценки являются:

– разработанная в рамках настоящего исследования базовая модель корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами по противодействию ей;

– нормативные правовые акты, ведомственные акты федеральных органов исполнительной власти, устанавливающие перечень применяемых антикоррупционных мер.

### *Состав оценки*

Оценка, проводимая в соответствии с настоящей методикой, включает в себя оценку системы мер по противодействию коррупции, разработанных и реализуемых в настоящее время:

– в Российской Федерации (оценка базового законодательства);

– в федеральных органах исполнительной власти (на примере не менее 10 федеральных органов исполнительной власти);

– в субъектах Российской Федерации (на примере не менее 10 субъектов Российской Федерации).

### *Основные этапы оценки*

Можно выделить следующие этапы оценки:

1) *оценка наличия и степени корреляции установленных мер по противодействию коррупции с причинами и условиями ее возникновения* основана на соотнесении предусмотренных антикоррупционных мер с причинами и условиями проявления и распространения коррупции, зафиксированными в базовой модели.

При оценке *степени корреляции* установленных мер по противодействию коррупции с причинами ее появления проводится экспертная оценка следующих показателей:

*III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...*

– тип связи, отражающий соотношение реализации антикоррупционной меры и состояние причины (условия) возникновения и распространения коррупции:

- прямая — реализация антикоррупционной меры непосредственно влияет на устранение (минимизацию) соответствующей причины (условия) коррупции и ее распространенности;
- косвенная — последствия реализации антикоррупционной меры могут привести к снижению влияния соответствующей причины (условия), их минимизации;

– тип влияния, отражающий охват причины (условия) принимаемой мерой по противодействию коррупции:

- фронтальное — мера имеет системный характер, оказывает системное воздействие на определенный аспект причины (условия) либо на причину (условие) возникновения и распространения коррупции в целом;
- точечное — мера влияет на причину (условие) возникновения и распространения коррупции в отдельных случаях либо на такие аспекты причины (условия), которые не позволяют полностью устранить причину (условие) возникновения и распространения коррупции;

– степень корреляции, отражающая степень влияния принимаемой меры на причину (условие) возникновения и распространения коррупции (возможные экспертные оценки — высокая, средняя, низкая);

*2) оценка нацеленности каждой из установленных мер по противодействию коррупции на устранение конкретных причин и условий ее возникновения* состоит в соотнесении каждой из установленных мер по противодействию коррупции с конкретной причиной (причинами) и условием (условиями) ее возникновения и распространения. При этом отдельные антикоррупционные меры могут быть направлены на устранение сразу нескольких причин (условий).

По результатам оценки выявляются меры по противодействию коррупции, которые не направлены на устранение (минимизацию) каких-либо причин и условий появления и распространения коррупции;

*3) оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения коррупции* состоит в выявлении таких причин и условий, на устранение (минимизацию) которых не направлена ни одна антикоррупционная мера.

При оценке принимается во внимание, что если при оценке системы мер по противодействию коррупции, разработанных и реализуемых в настоящее время в Российской Федерации (оценка базового законодательства), основным предположением является обеспе-

чение наличия антикоррупционных мер, направленных на все выявленные причины и условия, то на уровне ведомственных планов противодействия коррупции отдельные причины и условия (например, политические причины, связанные с функционированием судебной власти, организацией и проведением выборов и т.д.) не могут быть минимизированы;

4) оценка достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения каждой из выявленных причин и условий появления и распространения коррупции в российском обществе и государстве проводится на основе анализа совокупности мер, направленных на минимизацию, устранение каждой из причин (каждого условия) возникновения и распространения коррупции.

Так, если по конкретной причине (условию) предусмотрены только косвенные меры либо меры с точечным влиянием, совокупность мер, предусмотренных для минимизации (устранения) соответствующей причины, является недостаточной.

Если по конкретной причине (условию) предусмотрены прямые меры, анализу подлежит степень охвата данными мерами всех аспектов соответствующей причины (условия) возникновения и распространения коррупции.

По результатам оценки проводится балльная оценка достаточности мер, предпринимаемых для ликвидации причин (условий) возникновения и распространения коррупции в разрезе причин (условий) появления коррупции<sup>1</sup>.

Шкала оценки:

– 0 — для указанной причины (условия) меры не предусмотрены (не выявлена корреляция между предусмотренными мерами и соответствующей причиной, условием);

– 1 — для минимизации (устранения) указанной причины (условия) предусмотрены отдельные меры, косвенно (либо точечно) влияющие на минимизацию (устранение) причин;

– 2 — для минимизации (устранения) указанной причины (условия) предусмотрены в том числе прямые меры, однако совокупность данных мер не позволяет минимизировать (устранить) соответствующую причину (условие);

– 3 — комплекс мер, предусмотренных для минимизации (устранения) указанной причины (условия), в целом адекватный, но требует небольших дополнений;

– 4 — все необходимые для минимизации указанной причины (условия) меры предусмотрены.

---

<sup>1</sup> Оценка проводится только для системы мер, предпринимаемых на уровне Российской Федерации.

Итоговая оценка достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения причин и условий возникновения и распространения коррупции проводится по формуле:

$$D = \sum_{i=1}^n D_i \times k_i,$$

где  $D_i$  — экспертная оценка достаточности установленных органами государственной власти мер для минимизации (устранения)  $i$ -й причины (условия) в базовой модели  $n = 60$ ;  $k_i$  — вес значимости  $i$ -й причины (условия)<sup>1</sup>, при этом  $0 < k_i < 1$ ;  $\sum k_i = 1$ ,  $n$  — количество причин (условий).

Если вес значимости причин не определен, при итоговой оценке учитывается равная значимость выявленных причин и условий ( $k = 1/n$ ).

Достаточность установленных органами государственной власти мер для устранения причин и условий возникновения и распространения коррупции может оцениваться по группам причин и условий (экономические, социальные и т.д.) по аналогичной формуле (при этом  $k_i$  — вес значимости соответствующей причины (условия) в группе причин и условий,  $n$  — количество причин и условий возникновения и распространения коррупции выделенных в данной группе);

5) оценка потенциальной результативности предпринимаемых мер по противодействию коррупции с точки зрения возможностей устранения причин и условий ее возникновения проводится на основе результатов оценки достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения каждой из выявленных причин и условий коррупции и степени влияния предпринимаемых антикоррупционных мер на минимизацию соответствующих условий.

Степень влияния предпринимаемых антикоррупционных мер определяется по каждой мере по следующей шкале: 1 — низкая; 2 — средняя; 4 — высокая.

Если на минимизацию причины (условия) влияет несколько антикоррупционных мер, степень их совокупного влияния на минимизацию соответствующей причины (условия) определяется экспертно, при этом:

— степень влияния совокупности мер не может быть оценена как высокая, если степень влияния ни одной отдельной меры не оценена как высокая;

— степень влияния совокупности мер не может быть оценена как средняя, если степень влияния ни одной отдельной меры не оценена как высокая или средняя.

---

<sup>1</sup> Определяется экспертным путем для каждой причины (условия).

Степень влияния всех мер, предпринимаемых (запланированных) органами государственного управления, на устранение соответствующих причин (условий) возникновения и распространения коррупции определяется по формуле:

$$B = \sum_{i=1}^n B_i \times k_i,$$

где  $B_i$  — степень влияния антикоррупционных мер, предпринимаемых для минимизации (устранения)  $i$ -й причины (условия) в базовой модели  $n = 60$ ;  $k_i$  — вес значимости  $i$ -й причины (условия)<sup>1</sup>, при этом  $0 < k_i < 1$ ,  $\sum k_i = 1$ ,  $n$  — количество причин (условий).

Оценка *потенциальной результативности предпринимаемых мер по противодействию коррупции с точки зрения возможностей устранения причин и условий ее возникновения* осуществляется для комплекса антикоррупционных мер в целом по формуле:

$$P = \left( \frac{D}{8} + \frac{B}{6} \right) \cdot 100.$$

Потенциальная результативность предпринимаемых мер по противодействию коррупции с точки зрения возможностей устранения причин и условий ее возникновения ( $P$ ) принимает значения от 0 до 100, при этом чем выше значение показателя (достаточность мер для устранения этих причин и условий, а также эффективность влияния данных мер на причины и условия распространения коррупции), тем выше потенциальная результативность предпринимаемых мер по противодействию коррупции.

## **2. ОЦЕНКА СИСТЕМЫ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ, РАЗРАБОТАННЫХ И РЕАЛИЗУЕМЫХ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В рамках проведения оценки системы мер по противодействию коррупции, разработанных и реализуемых в Российской Федерации, проанализированы положения Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (далее — Закон № 273-ФЗ), Национальной стратегии противодействия коррупции, Национального плана противодействия коррупции. По результатам анализа сформулирован перечень антикоррупционных мер, предусмотренных к реализации на федеральном уровне, и проведено сопоставление указанных мер с перечнем причин и условий возникновения и распространения коррупции, определенным в базовой модели.

---

<sup>1</sup> Определяется экспертным путем для каждой причины (условия).

III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...

Результаты оценки нацеленности каждой из установленных мер по противодействию коррупции на устранение конкретных причин и условий ее возникновения и распространения приведены в таблице 12.

Т а б л и ц а 1 2

**Оценка нацеленности мер по противодействию коррупции, установленных законодательством Российской Федерации, на устранение конкретных причин и условий ее возникновения и распространения**

Наименование меры, направленной на устранение (минимизацию) данной причины (условия) появления и распространения коррупции	Источник меры	Причины и условия
1	2	3
<b>Меры, ориентированные на экономические причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
Устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Чрезмерное государственное регулирование экономики
Передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Чрезмерное государственное регулирование экономики
Совершенствование системы учета государственного имущества и оценки эффективности его использования	Подп. «г» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	Незавершенность приватизации, значительный объем государственной собственности
<i>Меры отсутствуют</i>		Имущественная поляризация населения
Требование предотвращения и урегулирования конфликта интересов на государственной и муниципальной службе	Ст. 11 Закона № 273-ФЗ	Следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов
Запреты на совмещение государственной (муниципальной) службы с иной оплачиваемой деятельностью	Закон № 273-ФЗ	Следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов



Продолжение табл. 12

1	2	3
Повышение значимости комиссий по соблюдению требований к служебному поведению государственных служащих Российской Федерации и урегулированию конфликта интересов	Подп. «к» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	Следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов
Введение в установленном порядке ограничений на совершение сделок между государственными структурами и коммерческими организациями, в которых крупными акционерами или руководителями являются близкие родственники руководителей соответствующих государственных структур	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов
Проведение ротации государственных гражданских служащих	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	—
<i>Меры отсутствуют</i>		Высокая доля наличной денежной массы в обороте
Внедрение в практику кадровой работы федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, при присвоении ему воинского или специального звания, классного чина, дипломатического ранга или при его поощрении	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Неадекватность системы материального вознаграждения, социальной защиты в публичном секторе

Продолжение табл. 12

1	2	3
Повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Неадекватность системы материального вознаграждения, социальной защиты в публичном секторе
<i>Меры отсутствуют</i>		Монополизация экономики, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса
<i>Меры отсутствуют</i>		Чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточная эффективность системы саморегулирования бизнеса
Активизация работы по укреплению взаимодействия бизнес-сообщества с органами государственной власти в сфере противодействия коррупции, в том числе по вопросу о разработке антикоррупционной хартии делового сообщества России	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие или недостаточность развития этических принципов ведения бизнеса
<b>Меры, ориентированные на социальные причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Социальная приемлемость коррупционных моделей поведения
Учреждение в 2012 г. грантов Правительства РФ в целях поддержки деятельности общественных объединений и СМИ по формированию в обществе активного неприятия коррупции	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Недостаточная развитость гражданского самосознания и гражданской организации
<i>Меры отсутствуют</i>		Недостаточный культурный и образовательный уровень общества
Обеспечение независимости СМИ	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Недостаточность свободы средств массовой информации
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие гарантий для журналистов от преследования

Продолжение табл. 12

1	2	3
Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или неразвитость традиций журналистского расследования
<i>Меры отсутствуют</i>		Высокий уровень присутствия организованной преступности в обществе
Создание механизма взаимодействия правоохранительных и иных государственных органов с общественными и парламентскими комиссиями по вопросам противодействия коррупции, а также с гражданами и институтами гражданского общества	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или неразвитость традиции обратной связи в обществе
Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или неразвитость традиции обратной связи в обществе
Повышение качества профессиональной подготовки специалистов в сфере организации противодействия и непосредственного противодействия коррупции	Подп. «у» п. «п» национальной стратегии противодействия коррупции	Отсутствие традиции антикоррупционного образования
Проведение ежегодно на базе федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» учебно-методических семинаров продолжительностью до трех дней с участием	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие традиции антикоррупционного образования

1	2	3
до 85 преподавателей образовательных учреждений, участвующих в реализации образовательных антикоррупционных программ, по программе, согласованной с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров		
<b>Меры, ориентированные на правовые причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Недостаточность правовых основ реализации прав граждан, защиты прав собственности
Развитие институтов общественного и парламентского контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции
Проведение единой государственной политики в области противодействия коррупции	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции
Совершенствование нормативного правового регулирования понятия «получение подарка в связи с должностным положением или в связи с исполнением служебных обязанностей»	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции
Организация подготовки проектов актов Президента РФ и Администрации Президента РФ, направленных на исполнение Федерального закона от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» и других нормативных правовых актов Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции

Продолжение табл. 12

1	2	3
Укрепление международного сотрудничества и развитие эффективных форм сотрудничества с правоохранительными органами и со специальными службами, с подразделениями финансовой разведки и другими компетентными органами иностранных государств и международными организациями в области противодействия коррупции и розыска, конфискации и репатриации имущества, полученного коррупционным путем и находящегося за рубежом	Ст. 7 Закон № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность (в том числе неадекватность) санкций за коррупцию
Ответственность физических и юридических лиц за коррупционные правонарушения	Закон № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность (в том числе неадекватность) санкций за коррупцию
Обеспечение гласности каждого факта коррупции	Национальный план противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие или недостаточность (в том числе неадекватность) санкций за коррупцию
Совершенствование правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией	Подп. «н» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	Отсутствие или неразвитость правоприменительной практики в части, касающейся ответственности за коррупцию
Разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения в целях обеспечения своевременного принятия в случаях, предусмотренных федеральными законами, актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, а также в целях реализации решений Конституционного Суда РФ	Подп. «н» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	

Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>Рекомендация Верховному Суду РФ организовать работу по изучению практики применения судами законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции и подготовить, в том числе с учетом международных обязательств Российской Федерации, предусмотренных Конвенцией по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 г., Конвенцией об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 г. и Конвенцией ООН против коррупции от 31 октября 2003 г., разъяснения судам по вопросам применения:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– уголовного законодательства Российской Федерации в части, касающейся коррупционных преступлений;</li> <li>– законодательства Российской Федерации об административной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения</li> </ul>	<p>Указ Президента РФ от 13 марта 2012 г. № 297</p>	
<p>Анализ практики применения законодательства Российской Федерации в части, касающейся ответственности за подкуп иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок</p>	<p>Национальный план противодействия коррупции на 2012– 2013 гг.</p>	<p>Отсутствие или неэффективность правоприменительной практики в части, касающейся ответственности за коррупцию</p>
<p>Неукоснительное соблюдение принципов независимости судей и невмешательства в судебную деятельность</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Неэффективная судебная система, включая механизмы исполнения судебных решений</p>
<p>Расширение системы правового просвещения населения</p>	<p>Подп. «ж» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции</p>	<p>Недостаточность правовых знаний в обществе</p>

Продолжение табл. 12

1	2	3
<i>Меры отсутствуют</i>		Недостаточность профессионального юридического образования
Обязанность государственных и муниципальных служащих уведомлять об обращениях в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений	Ст. 9 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие правовых гарантий для заявителей о коррупции
Разработка предложений по повышению юридической защиты лиц, сообщающих о фактах коррупции представителю нанимателя, в СМИ, органы и организации	Подп. «Е» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.	Отсутствие правовых гарантий для заявителей о коррупции
Организация обсуждения с представителями различных социальных групп вопроса о механизме формирования в Российской Федерации института лоббизма	Абз. 3 подп. «Г» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.	Отсутствие или недостаточность правового регулирования лоббистской деятельности
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточность правового регулирования системы имунитетов
<b>Меры, ориентированные на административно-институциональные причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
Антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы
Введение антикоррупционных стандартов, т.е. установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы
Обеспечение открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы

Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>Совершенствование порядка использования государственного и муниципального имущества, государственных и муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении государственной и муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы</p>
<p>Оптимизация и конкретизация, в отраженных административных и должностных регламентах, полномочий государственных органов и их работников</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы</p>
<p>Систематическое проведение федеральными государственными органами оценок коррупционных рисков, возникающих при реализации ими своих функций, и внесение уточнений в перечни должностей федеральной государственной службы, замещение которых связано с коррупционными рисками</p>	<p>Подп. «и» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.</p>	<p>Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы</p>
<p>Анализ коррупционных рисков в сфере жилищно-коммунального хозяйства, потребительского рынка, строительства, а также при реализации крупных инфраструктурных проектов и внедрении комплекса мер, направленных на снижение уровня коррупции в данных сферах</p>	<p>Подп. «а» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2014–2015 гг.</p>	
<p>Рассмотрение в федеральных органах государственной власти, органах государственной власти субъектов Российской Федерации, органах местного самоуправления, других органах, организациях, наделенных федеральным законом отдельными государственными или</p>	<p>Ст. 6 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>



Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>иными публичными полномочиями, вопросов правоприменительной практики по результатам вступивших в законную силу решений судов, арбитражных судов о признании недействительными ненормативных правовых актов, незаконными решений и действий (бездействия) указанных органов, организаций и их должностных лиц в целях выработки и принятия мер по предупреждению и устранению причин выявленных нарушений</p>		
<p>Совершенствование системы и структуры государственных органов, создание механизмов общественного контроля за их деятельностью</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Внедрение в деятельность федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие указанных органов и их взаимодействие с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг</p>	<p>Подп. «В» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>

Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>Совершенствование условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе путем расширения практики проведения открытых аукционов в электронной форме, а также создание комплексной федеральной контрактной системы, обеспечивающей соответствие итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям соответствующего бюджета</p>	<p>Подп. «е» п.8 Национальной стратегии противодействия коррупции</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Совершенствование работы подразделений кадровых служб федеральных органов исполнительной власти и иных государственных органов по профилактике коррупционных и других правонарушений</p>	<p>Национальная стратегия противодействия коррупции</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Реализация мероприятий по созданию и использованию инновационных технологий, повышающих объективность и обеспечивающих прозрачность при принятии законодательных (нормативных правовых) актов Российской Федерации, нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов и управленческих решений, а также обеспечивающих межведомственное электронное взаимодействие федеральных органов государственной власти, иных государственных органов, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и электронное взаимодействие указанных органов с гражданами и организациями в рамках оказания государственных услуг</p>	<p>Подп. «ж» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>

Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>Внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений</p>	<p>Подп. «и» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012—2013 гг.</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Повышение эффективности использования общественных (публичных) слушаний, предусмотренных земельным и градостроительным законодательством Российской Федерации, при рассмотрении вопросов о предоставлении земельных участков, находящихся в государственной и муниципальной собственности</p>	<p>Подп. «б» п. 18 Национального плана противодействия коррупции на 2012—2013 гг.</p>	<p>Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)</p>
<p>Установление в качестве основания для освобождения от замещаемой должности и (или) увольнения лица, замещающего должность государственной или муниципальной службы, включенную в перечень, установленный нормативными правовыми актами Российской Федерации, с замещаемой должности государственной или муниципальной службы или для применения в отношении него иных мер юридической ответственности непредставления им сведений либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей</p>	<p>Ст. 6 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Недостаточные (неадекватные) санкции за нарушение административных процедур</p>

Продолжение табл. 12

1	2	3
Усиление контроля за решением вопросов, содержащихся в обращениях граждан и юридических лиц	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Недостаточно развитая система обжалования решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц
Совершенствование системы финансового учета и отчетности в соответствии с требованиями международных стандартов	Подп. «ф» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	Низкая (недостаточная) прозрачность систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования
<p>Внедрение в деятельность подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений компьютерных программ в целях:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– проверки достоверности и полноты представляемых государственными служащими, их супругами и несовершеннолетними детьми сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также об источниках их доходов;</li> <li>– сбора, систематизации и рассмотрения обращений граждан о даче согласия на замещение в организации должности на условиях гражданско-правового договора (гражданско-правовых договоров) или на выполнение в данной организации работы (оказание данной организации услуг) на условиях трудового договора, если отдельные функции государственного, муниципального (административного) управления данной организацией входили в должностные (служебные) обязанности государственного или муниципального служащего</li> </ul>	Подп. «е» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Низкая (недостаточная) прозрачность систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования

Продолжение табл. 12

1	2	3
– внедрение единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов государственного управления и качества принимаемых ими решений	Подп. «и» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	
Разработка и реализация комплекса мер по совершенствованию организации в федеральных государственных органах внутреннего финансового контроля	Подп. «ж» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	
Передача части функций государственных органов саморегулируемым организациям, а также иным негосударственным организациям	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Монополия административных органов на предоставление услуг гражданам и бизнесу
Оптимизация и конкретизация отраженных в административных и должностных регламентах полномочий государственных органов и их работников	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность разграничения полномочий (компетенции) административных органов
Совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов
Усиление надзора за исполнением: законодательства об использовании государственного и муниципального имущества о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, о социальной защите инвалидов; законодательства в сфере реализации государственными и муниципальными органами контрольных и разрешительных функций	Подп. «а» п. 7 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов

Продолжение табл. 12

1	2	3
<p>Анализ практики организации надзора за исполнением органами следствия и органами, осуществляющими оперативно-розыскную деятельность, законодательства Российской Федерации в части, касающейся принятия обеспечительных мер по защите имущественных прав граждан, организаций и государства в случае совершения коррупционных преступлений</p>	<p>Подп. «г» п. 6 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.</p>	<p>Отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов</p>
<p>Совершенствование организации деятельности правоохранительных и контролирующих органов по противодействию коррупции</p>	<p>Ст. 7 Закона № 273-ФЗ</p>	<p>Отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов</p>
<p>Активизация Следственным комитетом работы по обеспечению защиты имущественных прав граждан, организаций и государства при расследовании уголовных дел по коррупционным преступлениям и в этих целях, в частности, подготовка необходимых методических рекомендаций и корректировка программы по повышению квалификации следователей</p>	<p>П. 9 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.</p>	<p>Отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов</p>
<p>Разработка и внедрение в практику комплекса мероприятий, направленных на повышение эффективности принимаемых в ходе оперативно-розыскной деятельности по выявлению и раскрытию коррупционных преступлений мер по обеспечению конфискации имущества и уплаты штрафов, и в этих целях подготовка необходимых методических рекомендаций, корректировка программы по повышению квалификации следователей и лиц, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность</p>	<p>Подп. «в» п. 11 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.</p>	<p>Отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов</p>

Продолжение табл. 12

1	2	3
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов
<i>Меры отсутствуют</i>		Противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора
Обеспечение в централизованном порядке повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по образовательной программе, согласованной с Управлением Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров		
Подготовка методических рекомендаций по вопросам противодействия коррупции		
Предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверка в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора
Введение антикоррупционных стандартов, то есть установление для соответствующей области деятельности единой системы запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции в данной области	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие четких требований к публичному должностному лицу

Продолжение табл. 12

1	2	3
Унификация прав государственных и муниципальных служащих, лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, должности глав муниципальных образований, муниципальные должности, а также устанавливаемых для указанных служащих и лиц ограничений, запретов и обязанностей	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие четких требований к публичному должностному лицу
Сокращение численности государственных и муниципальных служащих с одновременным привлечением на государственную и муниципальную службу квалифицированных специалистов	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Недостаточный культурный и образовательный уровень публичных должностных лиц
<b>Меры, ориентированные на политические причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточность разделения властей
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие политической воли к противодействию коррупции
Обеспечение доступа граждан к информации о деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность информационной открытости власти
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие или недостаточность развития инструментов внешнего контроля власти
<i>Меры отсутствуют</i>		Отсутствие политической конкуренции



Продолжение табл. 12

1	2	3
<i>Меры отсутствуют</i>		Неразвитость партийной системы
<i>Меры отсутствуют</i>		Неразвитость избирательной системы
Повышение ответственности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или неразвитость механизмов политической ответственности
Увольнение (освобождение от должности) лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, государственные должности субъектов Российской Федерации, муниципальные должности, в связи с утратой доверия	Ст. 13.1 Закона № 273-ФЗ	Отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбирательности и неизбежности наказания за коррупцию
<b>Меры, ориентированные на культурно-исторические причины (условия) появления и распространения коррупции</b>		
Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Распространенность мифов об исторической предрасположенности общества к коррупции
Установление единых требований к размещению и наполнению подразделов официальных сайтов федеральных государственных органов, посвященных вопросам противодействия коррупции	Подп. «л» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	Распространенность мифов о невозможности противодействия коррупции
Формирование в обществе нетерпимости к коррупционному поведению	Ст. 6 Закона № 273-ФЗ	Традиции, обычаи и пережитки иерархических отношений (с учетом региональных особенностей общественных отношений)
Прямой запрет на получение подарков	Закон № 273-ФЗ	Традиции, обычаи и пережитки подарков
Обязанность представлять сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера	Ст. 8 Закона № 273-ФЗ	Индивидуальная алчность

1	2	3
<i>Меры отсутствуют</i>		Романтизация криминального поведения
<b>Меры противодействия коррупции, которые не соотнесены с конкретными причинами/условиями появления и/или распространения коррупции</b>		
Принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	
Совершение порядка прохождения государственной и муниципальной службы	Ст. 7 Закона № 273-ФЗ	
Периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах	Подп. «м» п. 8 Национальной стратегии противодействия коррупции	
Определение показателей оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений	Подп. «к» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	
Проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер	Подп. «м» п. 2 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	
Апробация показателей оценки эффективности реализации органами государственной власти программ по противодействию коррупции, обеспечение внедрения данных показателей в практическую деятельность органов государственной власти	Подп. «в» п. 15 Национального плана противодействия коррупции на 2012–2013 гг.	

### *III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...*

На основе анализа, представленного в таблице 13, могут быть выявлены меры по противодействию коррупции, которые не направлены на устранение (минимизацию) каких-либо причин и условий возникновения и распространения коррупции. К ним относятся общесистемные меры, а также следующие меры, сформулированные нечетко, что не позволяет соотнести их с какими-либо причинами и условиями, как то:

- принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение государственных и муниципальных служащих, а также граждан к более активному участию в противодействии коррупции;

- совершенствование порядка прохождения государственной и муниципальной службы;

- периодическое исследование состояния коррупции и эффективности мер, принимаемых по ее предупреждению и по борьбе с ней как в стране в целом, так и в отдельных регионах;

- определение показателей оценки эффективности деятельности подразделений кадровых служб государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений;

- проведение среди всех социальных слоев населения в различных регионах страны социологических исследований, которые позволили бы оценить уровень коррупции в Российской Федерации и эффективность принимаемых антикоррупционных мер;

- апробация показателей оценки эффективности реализации органами государственной власти программ по противодействию коррупции, обеспечение внедрения данных показателей в практическую деятельность органов государственной власти.

*Оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения коррупции*, проведенная по итогам сопоставления, показывает, что для устранения (минимизации) трети причин и условий возникновения и распространения коррупции не было предусмотрено ни одной действующей антикоррупционной меры. При этом распространение антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения коррупции значительно варьируется в зависимости от группы таких причин и условий (таблица 13).

Так, наибольшее число антикоррупционных мер предусмотрено в отношении группы административно-институциональных причин (86,7%). Это объясняется последовательным проведением административной реформы, направленной в том числе на регламентацию и стандартизацию деятельности административных органов, внедрение процедур внутреннего и внешнего контроля за качеством государственных услуг и т.д. Тем не менее и в этой группе могут быть выделе-

### III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...

ны две причины (условия) возникновения и распространения коррупции, на которые не направлена ни одна из принятых мер:

1) отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов;

2) противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора.

Большое число антикоррупционных мер разработано и относительно группы культурно-исторических и психологических причин и условий, что связано с активизацией антикоррупционного просвещения и пропаганды, взаимодействием со СМИ, повышением открытости антикоррупционной деятельности органов государственной власти. Единственной причиной, остающейся вне поля противодействия коррупции, по экспертной оценке, является романтизация коррупции.

Таблица 13

#### Оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения и распространения коррупции по группам причин и условий

Наименование группы причин (условий) возникновения и распространения коррупции	Количество причин (условий), по которым не были предусмотрены меры	Количество причин (условий)	Доля причин (условий), по которым не предусмотрены меры
Экономические	5	10	50,0
Социальные	3	9	33,3
Правовые	2	10	20,0
Административно-институциональные	2	15	13,3
Политические	7	10	70,0
Культурно-исторические и психологические	1	6	16,7
Всего	20	60	33,3

Действующие антикоррупционные меры были призваны устранить 80% правовых условий (причин) возникновения и распространения коррупции. К причинам (условиям), на которые не направлена ни одна мера, относятся: недостаточность профессионального юридического образования, и отсутствие или недостаточность правового регулирования системы иммунитетов.

Среди социальных причин и условий возникновения коррупции к причинам (условиям), на минимизацию которых не были направлены действующие меры, относятся:

*III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...*

- недостаточный культурный и образовательный уровень общества;
- отсутствие гарантий для журналистов от преследования;
- высокий уровень присутствия организованной преступности в обществе.

Низкий уровень нацеленности антикоррупционных мер на причины и условия возникновения и распространения коррупции наблюдается среди условий (причин) **экономического характера**. Действующие антикоррупционные меры направлены на минимизацию, устранение лишь половины экономических причин и условий, способствующих коррупционными проявлениям. К причинам (условиям), не поддающимся этим мерам, относятся:

- имущественная поляризация населения;
- высокая доля наличной денежной массы в обороте;
- монополизация экономики, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса;
- чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес;
- отсутствие (недостаточность) системы саморегулирования бизнеса.

Наконец, наихудшая ситуация с точки зрения направленности антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции сложилась в группе **политических** причин и условий, где из 10 выявленных причин (условий) выявлены меры, направленные на устранение (минимизацию) только трех причин (условий). К политическим причинам (условиям) возникновения и распространения коррупции, не поддающимся антикоррупционным мерам, относятся:

- отсутствие или недостаточность разделения властей;
- отсутствие политической воли к противодействию коррупции;
- отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений;
- отсутствие или недостаточная эффективность инструментов внешнего контроля власти;
- отсутствие политической конкуренции;
- неразвитость партийной системы;
- неразвитость избирательной системы.

Для определения достаточности установленных органами государственной власти мер, направленных на устранение всех выявленных причин и условий возникновения и распространения коррупции в российском обществе и государстве, и потенциальной результативности реализации этих мер в рамках настоящего исследования проведена оценка корреляций между антикоррупционными мерами, с

III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...

одной стороны, и причинами и условиями, на которые они направлены, с другой.

Результаты приведены в таблице 14.

Показатель достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения выявленных причин и условий возникновения коррупции составляет 1,55 баллов из 4 возможных (или 38,75 из 100%). Такой низкий показатель объясняется тем фактом, что корреляции между антикоррупционными мерами и причинами (условиями) возникновения (распространения) коррупции удалось установить лишь в отношении 66,6% выявленных причин и условий.

Степень влияния запланированных антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции составляет 1,53 балла из 3, или 51,1% от максимально возможной. Соответственно, показатель потенциальной результативности реализации антикоррупционных мер, предусмотренных законодательством, составляет 44,93 балла из 100 возможных.

Таблица 14

**Оценка достаточности установленных органами государственной власти мер для устранения выявленных причин и условий возникновения и распространения коррупции и оценка потенциальной результативности реализации запланированных мер**

Причины и условия	Оценка достаточности	Оценка влияния	Оценка потенциальной результативности
1	2	3	4
<b>1. Экономические</b>	1	1	29,2
Чрезмерное государственное регулирование экономики	3	3	
Незавершенность приватизации, значительный объем государственной собственности	1	1	
Имущественная поляризация населения	0	0	
Следование индивидов (в том числе государственных и муниципальных служащих) и субъектов хозяйствования этике эффективности, наличие конфликта интересов	2	2	
Высокая доля наличной денежной массы в обороте	0	0	
Неадекватность системы материального вознаграждения, социальной защиты в публичном секторе	3	2	

Продолжение табл. 14

1	2	3	4
Монополизация экономики, недостаточное развитие малого и среднего бизнеса	0	0	
Чрезмерность фискальной нагрузки на бизнес	0	0	
Отсутствие или недостаточность развития системы саморегулирования бизнеса	0	0	
Отсутствие или недостаточность развития этических принципов ведения бизнеса	1	2	
<b>2. Социальные</b>	1,67	1,67	48,61
Социальная приемлемость коррупционных моделей поведения	2	3	
Недостаточная развитость гражданского самосознания и гражданской организации	1	2	
Недостаточный культурный и образовательный уровень общества	0	0	
Недостаточность свободы СМИ	3	3	
Отсутствие гарантий для журналистов от преследования	0	0	
Отсутствие или неразвитость традиций журналистского расследования	2	2	
Высокий уровень присутствия организованной преступности в обществе	0	0	
Отсутствие или недостаточность развития традиции обратной связи в обществе	3	2	
Отсутствие традиции антикоррупционного образования	4	3	
<b>3. Правовые</b>	1,9	1,8	53,75
Недостаточность правовых основ реализации прав граждан, защиты прав собственности	1	2	
Отсутствие или недостаточность правового обеспечения противодействия коррупции	3	2	
Отсутствие или недостаточность (в том числе, неадекватность) санкций за коррупцию	3	2	
Отсутствие или недостаточность развития правоприменительной практики в части, касающейся ответственности за коррупцию	3	2	
Неэффективная судебная система, включая механизмы исполнения судебных решений	2	3	

Продолжение табл. 14

1	2	3	4
Недостаточность правовых знаний в обществе	4	3	
Недостаточность профессионального юридического образования	0	0	
Отсутствие правовых гарантий для заявителей о коррупции	2	3	
Отсутствие или недостаточность правового регулирования лоббистской деятельности	1	1	
Отсутствие или недостаточность правового регулирования системы иммунитетов	0	0	
<b>4. Административно-институциональные</b>	<b>2,13</b>	<b>2,00</b>	<b>60,00</b>
Широта дискреционных полномочий государственных (муниципальных) служащих, работников бюджетной сферы	3	2	
Недостаточная эффективность внутреннего и внешнего контроля за осуществлением государственных функций (оказанием государственных услуг)	1	2	
Недостаточные (неадекватные) санкции за нарушение административных процедур	1	2	
Недостаточно развитая система обжалования решений, действий (бездействия) административных органов и их должностных лиц	1	2	
Низкая (недостаточная) прозрачность систем административного регулирования и контроля, бюджетного регулирования	1	1	
Монополия административных органов на предоставление услуг гражданам и бизнесу	1	3	
Отсутствие или недостаточность разграничения полномочий (компетенции) административных органов	4	3	
Отсутствие или недостаточность развития независимых надзорных органов	3	2	
Отсутствие или недостаточность развития правоохранительных органов	4	3	
Отсутствие или недостаточность развития специализированных антикоррупционных органов	0	0	
Противоречия в компетенции административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	0	0	



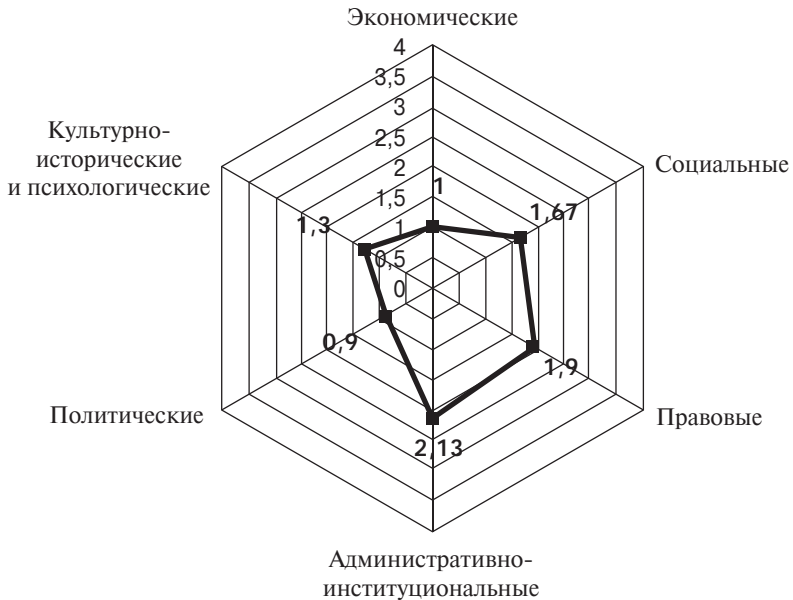
Продолжение табл. 14

1	2	3	4
Отсутствие или недостаточность профессиональной подготовки кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	4	3	
Отсутствие или недостаточность развития системы отбора кадров административных, правоохранительных, антикоррупционных органов и органов независимого надзора	2	2	
Отсутствие четких требований к публичному должностному лицу	3	2	
Недостаточный культурный и образовательный уровень публичных должностных лиц	4	3	
<b>5. Политические</b>	<b>0,9</b>	<b>0,8</b>	<b>24,58</b>
Отсутствие или недостаточность разделения властей	0	0	
Отсутствие политической воли к противодействию коррупции	0	0	
Отсутствие или недостаточность информационной открытости власти	4	3	
Отсутствие или недостаточность прозрачности системы принятия политических решений	0	0	
Отсутствие или недостаточная эффективность инструментов внешнего контроля власти	0	0	
Отсутствие политической конкуренции	0	0	
Неразвитость партийной системы	0	0	
Неразвитость избирательной системы	0	0	
Отсутствие или неразвитость механизмов политической ответственности	2	2	
Отсутствие или недостаточность реализации принципа неизбирательности и неизбежности наказания за коррупцию	3	3	
<b>6. Культурно-исторические и психологические</b>	<b>1,3</b>	<b>1,8</b>	<b>47,22</b>
Распространенность мифов об исторической предрасположенности общества к коррупции	2	2	
Распространенность мифов о невозможности противодействия коррупции	1	2	
Традиции, обычаи и пережитки иерархических отношений (с учетом региональных особенностей общественных отношений)	2	2	

Окончание табл. 14

1	2	3	4
Традиции, обычаи и пережитки, касающиеся подарков	2	3	
Индивидуальная алчность	1	2	
Романтизация криминального поведения	0	0	
<b>ВСЕГО</b>	1,55	1,53	44,93

Оценка достаточности предусмотренных и предпринимаемых в соответствии с федеральным законодательством мер для устранения причин и условий возникновения и распространения коррупции по группам причин (условий) представлена на рис. 2. Наиболее высокий показатель достаточности предусмотренных и предпринимаемых мер наблюдается в отношении минимизации (устранения) административно-институциональных причин (2,13 балла из 4), наименьший — в отношении политических причин и условий возникновения коррупции (0,9 баллов из 4).



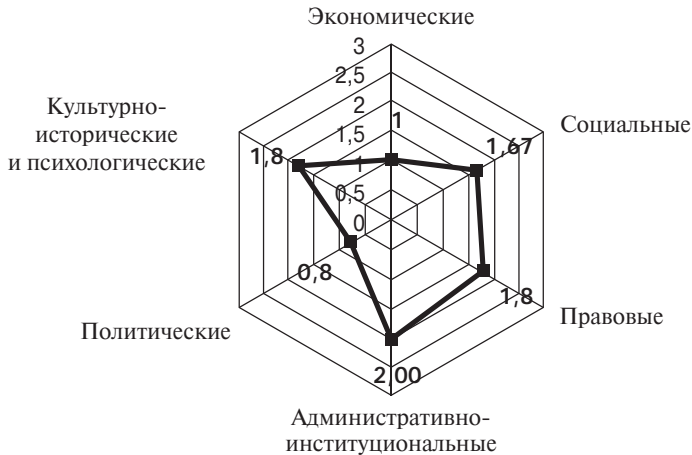
**Рис. 2.** Оценка достаточности предпринимаемых антикоррупционных мер для устранения причин (условий) ее возникновения и распространения коррупции

Аналогичная ситуация сложилась и с оценкой влияния предпринимаемых антикоррупционных мер на устранение (минимизацию)

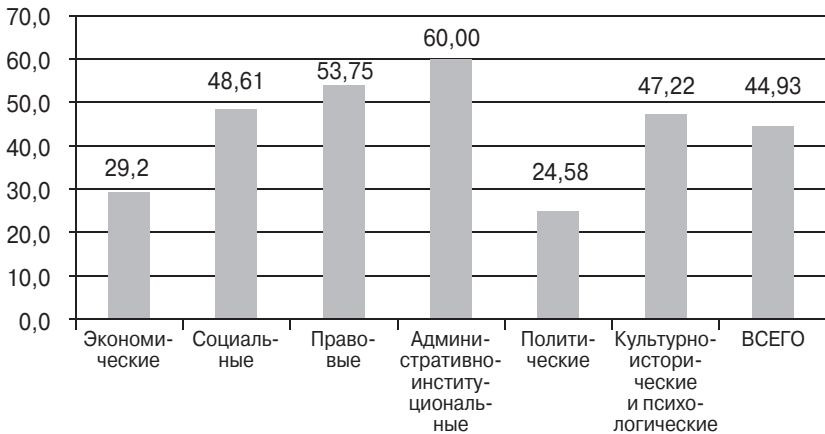
III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...

соответствующих условий (причин) возникновения и распространения коррупции (рис. 3).

Результаты оценки потенциальной результативности реализации предусмотренных федеральным законодательством антикоррупционных мер (в разрезе групп причин и условий коррупции) приведены на рис. 4.



**Рис. 3.** Оценка влияния предпринимаемых антикоррупционных мер на устранение причин (условий) возникновения и распространения коррупции



**Рис. 4.** Оценка потенциальной результативности предпринимаемых мер по противодействию коррупции с точки зрения возможностей устранения причин и условий ее возникновения и распространения

Наибольшей потенциальной результативностью характеризуются меры, направленные на устранение административно-институциональных (60 баллов из 100) и правовых (53,75 баллов) причин и условий возникновения коррупции. Наименьший уровень потенциальной результативности предпринимаемых мер отмечается в отношении причин и условий, обусловленных экономическими и политическими факторами.

### **3. ОЦЕНКА МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ, ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ В ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

В рамках исследования была проведена оценка мер по противодействию коррупции, предпринимаемых в федеральных органах исполнительной власти (на примере 10 из них) и в субъектах Российской Федерации (на примере 10).

Выбор федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации осуществлялся с учетом результатов проведенной также в рамках исследования оценки российского опыта прогнозирования, реализации и мониторинга влияния планируемых антикоррупционных мер на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции.

Предметом оценки являлись утвержденные ведомственные и региональные планы (программы) противодействия коррупции.

В состав федеральных органов исполнительной власти, по которым проводилась оценка, были включены Министерство здравоохранения Российской Федерации (Минздрав России), Министерство сельского хозяйства Российской Федерации (Минсельхоз России), Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий (МЧС России), Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека (Роспотребнадзор), Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору (Ростехнадзор), Федеральная служба по труду и занятости (Роструд), Федеральная антимонопольная служба (ФАС), Федеральная налоговая служба (ФНС России), Федеральная служба по тарифам (ФСТ) и Федеральная таможенная служба (ФТС России).

В состав субъектов Российской Федерации, по которым проведена оценка, были включены Архангельская область, Республика Ка-

релия, Республика Коми, Республика Татарстан, Удмуртская Республика, Красноярский край, Нижегородская, Орловская, Самарская и Ульяновская области.

По итогам проведенного анализа в ведомственных планах противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти выявлены меры по противодействию коррупции, которые не направлены на устранение, минимизацию каких-либо причин и условий возникновения и распространения коррупции. К таким, в частности, относятся меры:

- по обеспечению соблюдения законодательства о защите государственной тайны;
- по обеспечению защиты персональных данных;
- по внедрению инновационных методов государственного управления (в ряде федеральных органов исполнительной власти) поскольку соответствующие методы не определены в результатах реализации планов мероприятий;
- содержащие отсылочные нормы к иным решениям.

В целом доля антикоррупционных мер, которые не удалось соотнести с конкретными причинами (условиями) возникновения и распространения коррупции, невелика.

Проведенная в рамках исследования *оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения и распространения коррупции* показывает, что подход к минимизации данных причин и условий на ведомственном и региональном уровнях на момент проведения исследования был **существенно уже, чем на федеральном уровне (на уровне федерального законодательства)**.

Даже с учетом исключения из состава анализа политических причин и условий возникновения и распространения коррупции доля причин и условий, не охваченных антикоррупционными мерами, среди федеральных органов составляет в среднем **64,4%**, среди субъектов Российской Федерации — **65%**.

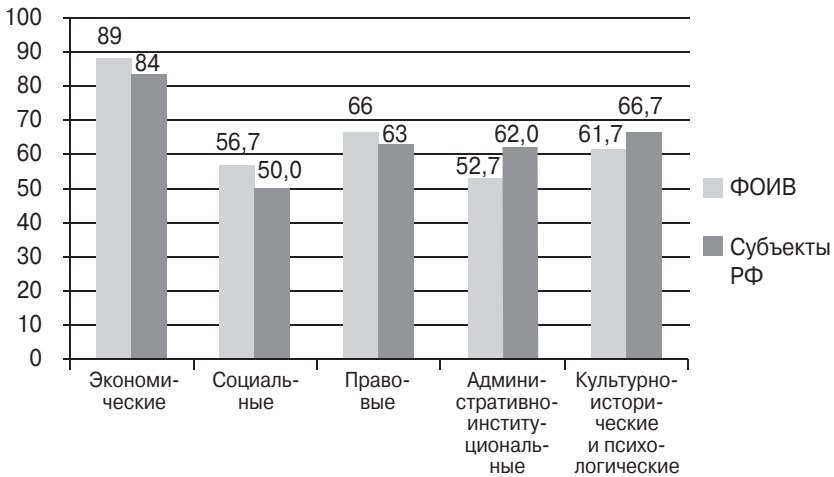
Эти показатели в несколько раз превышают уровень федерального регулирования (**33,3%** при учете всех причин и условий возникновения и распространения коррупции, **26%** без учета политических причин и условий). Фактически сопоставление результатов анализа, приведенных в разделе 2 и в настоящем подразделе, показывает, что на ведомственном (региональном) уровне осуществляется реализация антикоррупционных мер, направленных на минимизацию, устранение не более половины из тех условий и мер, которые рассмотрены федеральным законодательством.

Таким образом, фактическое влияние мер по противодействию коррупции на причины и условия ее возникновения (распростране-

ния) существенно ниже, чем это предусмотрено федеральным законодательством.

Результаты оценки наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения коррупции приведены в таблице 15.

На рисунке 5 показано, что наибольшее число причин и условий возникновения и распространения коррупции может быть устранено в отношении социальной сферы, что объясняется проведением мероприятий по антикоррупционному образованию, пропаганде, взаимодействию с общественными организациями и СМИ.



**Рис. 5.** Доля причин и условий возникновения и распространения коррупции, не поддающихся антикоррупционным мерам (в среднем по 10 субъектам Российской Федерации и по 10 федеральным органам исполнительной власти)

Относительно высокий уровень распространенности антикоррупционных мер, как уже отмечалось, наблюдается и в отношении административно-институциональных причин и условий возникновения и распространения коррупции, что объясняется реализацией мероприятий Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг<sup>1</sup>, а также переходом к электронному межведомственному документообороту и оказанием государственных услуг в электронном виде.

<sup>1</sup> Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 10 июня 2011 г. № 1021-р.

**Оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения и распространения коррупции в планах (программах) противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации**

Наименование федерального органа исполнительной власти (субъекта РФ)	Оценка наличия мер по устранению всех причин и условий возникновения и распространения коррупции в планах (программах) противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации (по состоянию на 2012–2013 год.)						Доля причин и условий, не охваченных мерами (%)
	экономические	социальные	правовые	административно-институциональные	культурно-исторические, психологические	ИТОГО	
Минздрав России	9	6	7	8	6	36	72
Минсельхоз России	9	6	7	8	0	30	60
МЧС России	9	4	6	7	2	28	56
Роспотребнадзор	9	3	6	9	6	33	66
Ростехнадзор	9	4	6	8	6	33	66
Роструд	9	4	8	9	5	35	70
ФАС России	8	7	5	7	0	27	54
ФНС России	9	5	7	5	4	30	60
ФСТ России	9	8	7	9	4	37	74
ФТС России	9	4	7	9	4	33	66
Архангельская область	9	3	10	14	4	40	80

III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...

Республика Карелия	6	3	4	7	3	23	46
Республика Коми	9	7	6	5	3	30	60
Республика Татарстан	9	2	6	6	4	27	54
Удмуртская Республика	8	6	6	7	6	33	66
Красноярский край	9	6	8	8	5	36	72
Нижегородская область	8	5	5	11	3	32	64
Орловская область	9	3	5	14	5	36	72
Самарская область	9	6	7	11	4	37	74
Ульяновская область	8	4	6	10	3	31	62
<b>В среднем по ФОИВ</b>	<b>8,9</b>	<b>5,1</b>	<b>6,6</b>	<b>7,9</b>	<b>3,7</b>	<b>32,2</b>	<b>64,4</b>
<b>В среднем по субъектам Российской Федерации</b>	<b>8,4</b>	<b>4,5</b>	<b>6,3</b>	<b>9,3</b>	<b>4</b>	<b>32,5</b>	<b>65</b>



### *III. Оценка с позиций базовой модели определения наличия и степени корреляции...*

В наименьшей степени меры противодействия коррупции направлены на экономические причины и условия ее возникновения. Фактически в основной части проанализированных планов федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации единственным блоком мер по минимизации экономических факторов коррупции являются мероприятия по предотвращению и урегулированию конфликта интересов.

Меры, направленные на иные экономические причины и условия возникновения коррупции, отмечаются только в ФАС (сокращение избыточного государственного вмешательства в экономику в рамках реализации административной реформы), Нижегородской и Ульяновской областях (сокращение неэффективного регулирования) и Удмуртской Республике (обеспечение социальной защиты государственных служащих).

В связи с низким уровнем охвата антикоррупционными мерами, предусмотренными в ведомственных и региональных планах (программах) противодействия коррупции, причин и условий ее появления и распространения оценка достаточности и потенциальной результативности таких мер нецелесообразна: очевидно, что она составит в среднем не более 25 баллов из 100, что отражает низкую вероятность существенного снижения уровня коррупции в результате реализации указанных мер.

#### **IV. ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ ИССЛЕДОВАНИЯ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ДАЛЬНЕЙШЕМУ РАЗВИТИЮ ОРИЕНТАЦИИ СИСТЕМЫ ПРЕДПРИНИМАЕМЫХ РОССИЙСКИМИ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ МЕР ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ НА УСТРАНЕНИЕ ИЛИ МИНИМИЗАЦИЮ ПРИЧИН И УСЛОВИЙ ЕЕ РАСПРОСТРАНЕНИЯ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ И ГОСУДАРСТВЕ**

По итогам оценки с позиций базовой модели наличия и степени корреляции антикоррупционных мер с причинами и условиями появления и распространения коррупции можно сделать следующие выводы:

1. Метод математического регулирования позволил доказать зависимость между коррупцией и уровнями публичной власти. В России наблюдается рокировка субъектов коррупционных преступлений: если ранее коррупция была сосредоточена в верхних и средних эшелонах власти, то теперь — на среднем и низшем уровнях. На это, в частности, указывают различия в соотношении численности чиновников и фактов коррупции. Применительно к федеральным госслужащим корреляция находится в границах средних значений (0,51), а применительно к должностным лицам государственных органов субъектов РФ и муниципальных органов составляет соответственно 0,79 и 0,74.

С другой стороны, есть основания и для противоположных выводов в пользу снижения уровня низовой преступности. Речь идет о сокращении числа выявленных преступлений и об увеличении размера взятки на стадии расследования преступлений. Взятые в совокупности, они могут свидетельствовать о переходе к новой (западной) модели коррупции, для которой характерен отказ от низового взяточничества в пользу развития сферы теневых услуг и преступности в высших эшелонах власти.

2. Проведенное исследование изменяет представление о коррупции как о «вещи в себе», вскрывает ее системные связи с социальными, экономическими и конъюнктурными факторами и указывает на необходимость расширения и углубления ее научного анализа.

3. Разработанная в рамках исследования методика оценки с позиций базовой модели корреляции причин и условий противодействия

вия коррупции с государственными антикоррупционными мерами апробирована на данных федерального законодательства, планах (программах) противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти, в субъектах Российской Федерации и может быть использована для анализа потенциальной результативности реализации антикоррупционных инициатив в дальнейшем.

4. Результаты анализа (оценки) федерального законодательства показывают, что охват причин и условий появления и распространения коррупции мерами по противодействию на момент проведения исследования составил 66,6%, что почти вдвое выше уровня, зафиксированного по результатам аналогичного анализа (оценки) ведомственных и региональных планов (программ).

5. Потенциальная результативность реализации федерального законодательства по противодействию коррупции с точки зрения возможности устранения, минимизации причин и условий возникновения коррупции оценивается в 44,9 баллов из 100, что можно рассматривать как средний уровень вероятности существенного снижения уровня коррупции по результатам реализации предусмотренных мер. Потенциальная результативность реализации ведомственных и региональных планов (программ) по противодействию коррупции существенно ниже федеральных.

Таким образом, предпринимаемые антикоррупционные меры недостаточны для существенного снижения уровня коррупции в Российской Федерации.

Для повышения влияния федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации на устранение причин и условий возникновения и распространения коррупции при разработке антикоррупционных планов и программ необходимо дополнительно учитывать меры:

– воздействующие на экономические причины возникновения и распространения коррупции (избыточное государственное регулирование, избыточная государственная собственность, низкий уровень этики ведения бизнеса, недостаточный уровень заработной платы и социальной защиты государственных служащих);

– воздействующие на правовые причины возникновения коррупции (недостаточный уровень правовой грамотности населения, недостаток юридического образования государственных служащих, наличие пробелов в регулировании);

– направленные на культурно-исторические и психологические причины возникновения коррупции.

Предложенная базовая модель корреляции, ее апробация позволяют сформулировать следующие предложения по дальнейшему

#### *IV. Основные выводы исследования и предложения по дальнейшему развитию...*

развитию влияния системы государственных антикоррупционных мер на устранение, минимизацию причин и условий возникновения и распространения коррупции в российском обществе и государстве:

1) провести публичное обсуждение и доработку базовой модели корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с мерами по противодействию ей;

2) утвердить в качестве инструмента разработки мер по противодействию коррупции базовую модель корреляции причин и условий появления и распространения коррупции с антикоррупционными мерами;

3) подготовить предложения о включении в Национальную стратегию противодействия коррупции:

– раздела о причинах и условиях возникновения и распространения коррупции в российском обществе и государстве, на устранение или минимизацию которых должны быть направлены предлагаемые данные Национальной стратегией или подлежащие разработке меры по противодействию коррупции;

– раздела, отражающего корреляцию указанных причин и условий возникновения и распространения коррупции и предлагаемых указанной Национальной стратегией мер противодействия коррупции;

4) разработать и утвердить формы программ и планов противодействия коррупции, отражающие требования базовой модели относительно нацеленности антикоррупционных мер на устранение и минимизацию причин и условий возникновения коррупции;

5) подготовить на перспективу программы и планы противодействия коррупции, отражающие требования базовой модели относительно нацеленности антикоррупционных мер на устранение и минимизацию причин и условий возникновения коррупции;

6) организовать наблюдение в течение 4–5 лет:

– за динамикой объективных показателей, характеризующих состояние указанных в п. 3 причин и условий возникновения и распространения коррупции;

– динамикой различных показателей (измерений) и распространения коррупции;

– возможными корреляциями динамики изменений указанных показателей состояний исследуемых причин и условий возникновения и распространения коррупции;

7) подготовить предложения по учету выявленных корреляций динамики изменений указанных показателей для коррекции приоритетов в мерах по устранению (минимизации) указанных причин и условий.

*Научное издание*

**КОРРЕЛЯЦИЯ МЕР  
ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ  
С ПРИЧИНАМИ И УСЛОВИЯМИ  
ЕЕ ВОЗНИКНОВЕНИЯ**

Научно-методическое пособие

Под редакцией  
*В.Н. Южакова, А.М. Цирина*

Подписано в печать 05.04.2016.  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура NewtonС.  
Печать офсетная. Усл. печ. л. 9,75. Уч.-изд. л. 7,9.  
Тираж 500 экз. Заказ № .

ТК 633952-553315-050416

ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1.  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 280-36-29.  
E-mail: books@infra-m.ru <http://www.infra-m.ru>

Отпечатано в типографии ООО «Научно-издательский центр ИНФРА-М»  
127282, Москва, ул. Полярная, д. 31В, стр. 1  
Тел.: (495) 280-15-96, 280-33-86. Факс: (495) 580-36-29

**Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации**

Целью Национальной стратегии противодействия коррупции является искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе. Системно-корреляционный анализ международного и национального антикоррупционного законодательства, зарубежной и российской литературы, антикоррупционных стратегий и инструментов, проведенный в настоящей работе, позволил выявить не учтенные в теории и практике причины и условия возникновения коррупции, предложить способы их устранения.

В исследовании раскрываются системные связи коррупции с социальными, экономическими и политическими факторами, определяется базовая модель соответствия (корреляции) антикоррупционных мер причинам и условиям коррупции, разрабатывается методика использования такой модели в целях повышения эффективности антикоррупционного законодательства. Приведены примеры апробации данной модели в практической деятельности государственных органов власти, рассматриваются методические основы учета влияния существующих мер на минимизацию проявлений коррупции. Предложенные в работе подходы могут быть использованы при формировании, мониторинге и корректировке системы противодействия коррупции, установленной на международном, национальном и ведомственном уровнях, и для оценки потенциальной результативности антикоррупционных инициатив.

Для работников научных правовых и государственных учреждений, правоохранительных и правотворческих органов, практикующих юристов, преподавателей, студентов и аспирантов вузов, а также для широкого круга читателей, интересующихся вопросами противодействия коррупции.