



Электронная библиотека
Гражданское общество в России

М. А. Константинова

Борьба с коррупцией в органах государственного управления

Электронный ресурс

URL: http://www.civisbook.ru/files/File/Konstantinova_borba.pdf

Перепечатка с сайта центра «Стратегия»
<http://strategy-spb.ru>

URL:<http://www.civisbook.ru>

М. А. Константинова

Борьба с коррупцией в органах государственного управления



Возникшая в последнее время ситуация, вызванная реформированием органов государственной власти и управления, обострила проблему коррупции и подняла вопросы дальнейшего качественного изменения системы государственного аппарата и совершенствования законодательства об ответственности за корыстные должностные преступления.

Сегодня в России нет эффективно работающей исполнительной власти. Она постоянно сотрясается новыми кадровыми перестановками (например, за последние 18 месяцев Президент сменил 5 премьер-министров). Нет надлежащих норм в законе о государственной службе, нет закона о борьбе с коррупцией, нет независимых структур борьбы с коррупцией, а самое главное нет политической воли в различных ветвях власти для организации этой борьбы на уровне мировых стандартов.

Рассмотрим проблему влияния коррупции на работу государственного аппарата, его служб, официальных лиц, борьбу с коррупцией.

Задача видится в том, чтобы раскрыть, с одной стороны, влияние коррупции на сбои в работе государственного аппарата, его служб, официальных лиц, а с другой – выявить влияние названного фактора на масштабы и тенденции подкупа, взяточничества, на их последствия.

Понятие коррупции. Объект коррупции. Субъект коррупции

Проблема о понятии коррупции решается на международном и национальном уровне. На Международной конференции по борьбе с коррупцией в Амстердаме, в марте 1992г. было подчеркнуто, что феномен коррупции не может иметь одного, единственного определения.

Опираясь на результаты изучения данной темы, анализа нормативных актов и прочих источников можно представить несколько вариантов определения понятия коррупция.

Этимологический термин «коррупция» происходит от латинского слова «corruptio», означающего «порча, подкуп». Эти два слова определяют понимание коррупции.[3]

«Под коррупцией... понимаются не предусмотренное законом принятие имущественных и неимущественных благ и преимуществ лицами, полномочными на выполнение государственных функций, или лицами, приравненными к ним, с использованием своего статуса и связанных с ним возможностей (продажность), а также подкуп данных лиц путем противоправного предоставления им физическими и юридическими лицами указанных благ и преимуществ.[18]

«Коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгоды в личных целях». (Справочный документ ООН о международной борьбе с коррупцией [13]. В этом же ключе говорил министр юстиции Нидерландов, в 1994г. на конференции европейских министров в Мальте, по его мнению «коррупция – это скорее злоупотребление властью или, более точно, нечестное поведение в процессе принятия решений.[3]

«Коррупция представляет собой взяточничество и любое поведение лиц, которым поручено выполнение определенных обязанностей в государственном или частном секторе и которое ведет к нарушению обязанностей, возложенных на них по статусу государственного должностного лица, частного сотрудника, независимого агента или иного рода отношений и имеет целью получения любых незаконных выгод для себя и других». Так определяет понятие коррупции Международная группа по коррупции Совета Европы.

Аналогичная идея заложена в Руководстве, подготовленном секретариатом ООН на основе опыта разных стран. Оно включает в понятие коррупции:

1. Кражу, хищение и присвоение государственной собственности должностными лицами

2. Злоупотребления служебным положением для получения неоправданных личных выгод (льгот, преимуществ) в результате неофициального использования официального статуса. Конфликт интересов между общественным долгом и личной корыстью. [14]

Кодекс поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятый Генеральной ассамблеей ООН 17 декабря 1979г. в п.в ст.7 следующим образом дает определение коррупции:

«...понятие коррупции охватывает совершение или несовершение какого-либо действия при исполнении обязанностей в результате требуемых или принятых подарков, обещаний или стимулов или их незаконное получение всякий раз, когда имеет место такое действие или бездействие». [23]

Яркую характеристику коррупции дает А.И. Кирпичников: «Коррупция – это коррозия власти. Как ржавчина разъедает металл, там коррупция разрушает государственный аппарат и разъедает нравственные устои общества.[8]

Наиболее полным, на наш взгляд, является определение коррупции Волженкина Б.В.: коррупция – это социальное явление, заключающееся в разложении власти, когда государственные (муниципальные) служащие и иные лица, уполномоченные на выполнение государственных функций, используют свое служебное положение, статус и авторитет занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах. [3]

Среди ученых-правоведов и практиков принято считать, что объектом должностных преступлений, в том числе и всех форм проявления коррупции, является нормальная деятельность государственного аппарата.[4]. Одни преступления могут совершаться умышленно с корыстной целью (взяточничество, хищение государственного имущества путем злоупотребления служебным положением, должностной подлог). Другие в результате ненадлежащего исполнения своих служебных обязанностей (халатность), либо из иной личной заинтересованности (злоупотребление властью или служебным положением, превышение власти или служебных полномочий, должностной подлог).

Уголовное право различает непосредственный и родовый объекты. Одна из точек зрения такова, что непосредственным объектом отдельных

преступлений данной группы, сопряженных с использованием должностного положения вопреки интересам службы, выступают государственные и общественные интересы. При этом указывая, что в качестве дополнительного объекта в этом случае выступает безвозмездность государственной службы как принцип публично-правовой службы должностного лица.[15]

В ст.7 Кодекса поведения должностного лица по поддержанию правопорядка, принятого Резолюцией 34/169 Генеральной ассамблеи ООН 17 декабря 1979 года, «коррупция» или корыстные злоупотребления по службе направлены против принципа бескорыстного служению обществу». Необходимо данный принцип включить в систему принципов государственной службы России и признать его непосредственным объектом корыстных злоупотреблений по службе. Только бескорыстное служение интересам государства и общества определяет объективность и добросовестность представителей государственной власти. Поэтому на этот принцип в первую очередь и посягает коррупция.[3]

Существует несколько точек зрения на субъект должностных преступлений.

1. Одни полагают, что субъектом должностных преступлений являются только должностные лица государственного аппарата, а также лица, осуществляющие те или иные функции государственного аппарата по специальному полномочию, то есть лица, наделенные публично-правовыми функциями.[5]

2. Другие полагают, что субъектом должностных преступлений могут быть не только государственные служащие, но и должностные лица профессиональных союзов, общественных организаций (объединений), негосударственных хозяйственных субъектов.[17]

Формы и виды корыстных злоупотреблений по службе

Коррупция, как и взяточничество представляет собой социальное явление, превращается в принцип функционирования государственного аппарата. Коррупция по своему объективному проявлению многообразнее, чем взяточничество: видами подкупа, формами участия в получении и распределении криминальной прибыли и т.д.

Подкуп и подкупить означают склонить на свою сторону деньгами, подарками.

Во-первых, объектом подкупа может быть любое лицо. Действия и поведение гражданина получает оценку исходя из принципов и норм общественной морали.

Во-вторых, когда речь идет о подкупе должностного лица, а так же иного служащего государственного аппарата, осуществляющего официальные функции, подкуп таких субъектов перерастает из морального проступка в противоправное, общественно опасное деяние, преступное деяние, которое наказывается по уголовному закону. В этом случае решающее значение имеет социально-правовой статус: субъект является должностным лицом, выполняет властно-управленческие функции в государственном аппарате либо в иных официальных органах.

В-третьих, подкуп включает в себя множество материальных и нематериальных благ, преимуществ, привилегий, например таких, как различное имущество, в том числе недвижимое, коммерческие контракты, приносящие выгоды, скрытые платежи за участие в деятельности незарегистрированных либо иллегальных экономических структур и т.д.

Взятничество — это криминально-правовое явление, отражающее сбои в работе множества должностных лиц и властно-управленческих структур. Для взятки недостаточно склонить на свою сторону, еще необходимо, чтобы были совершены определенные действия, противоречащие закону и интересам службы, официальной деятельности. Взятка есть мера, свидетельство и подтверждение того, какой именно ценой удалось осуществить подкуп.

Взятка характеризуется по крайней мере двумя взаимосвязанными элементами.

1. Во-первых, она проявляется в склонении должностного лица деньгами, подарками и т.п. на сторону тех, кому этого необходимо и выгодно.

2. Во-вторых, получение взятки предстает как своеобразное обязательство стоящего у власти лица совершить в интересах обратившихся соответствующие действия, принять решение либо не делать этого.

В таких случаях как бы сливаются два «потока» действий: с одной стороны, заинтересованных граждан, а с другой стороны — склоненных на их сторону должностных лиц. Возникает своеобразная «механика» взятки, порожденная взаимным деяниями с обязательствами криминального характера. В этом и проявляется сущность взятки — это персонифицированное противоправное, общественно опасное поведение.

По сути, взятка ведет к разложению самого механизма нормативности, коррупции должностных лиц, призванных соблюдать закон, применять его, охранять от нарушений.[11]

Американский профессор В.М. Рейсмен выделяет три основных распространенных типа взяток:

-деловая взятка («платеж государственному служащему с целью обеспечения или ускорения выполнения им своих должностных обязанностей»),

-тормозящая взятка («за приостановку действия нормы или неприменение ее в деле, где она в принципе должна быть применена»)

-прямой подкуп (т.е. «покупка не услуги, но служащего,» «приобретение» должностного лица с тем, чтобы оно, оставаясь на работе в организации и внешне соблюдая полную лояльность, на деле пеклось о своекорыстных интересах взяткодателя»[19], или тотальная взятка, полный подкуп [25], когда представители организованной преступности, мафиозные структуры устанавливают тесные связи с государственными чиновниками различного ранга, берут их на содержание, как бы «скупают на корню», полагая, что в нужный момент, в соответствующей ситуации коррумпированный представитель власти и управления поступит так, как ожидают взяткодатели.

Характерные проявления коррупции в управленческом аппарате в пореформенный период

За период реформирования государственных институтов власти России были ликвидированы одни и созданы на их месте новые, но разрушена ли до основания сама система, созданная ими? И организована ли новая, очищенная, предохраняющая от повторения преступлений?[25] Мы можем с уверенностью сказать, что и в новых государственных органах видны симптомы старой болезни – взяточничества.

Для российского управленческого аппарата, независимо от иерархического уровня, характерны такие проявления коррупции как:

1. совместительство в коммерческих структурах,
2. использование служебного положения в процессе приватизации государственных предприятий
3. незаконная передача из корыстных или иных побуждений коммерческим организациям финансов и кредитов, предназначенных для общегосударственных нужд;

4. использование преимуществ в получении кредитов, ссуд, приобретении ценных бумаг, недвижимости и иного имущества;

5. получение за свою служебную деятельность или связи с ней, за покровительство или попустительство по службе незаконного вознаграждения и т.п.[3]

Коррупция как дисфункция органов государственного управления

«Общественная функция, если она не выполняется нормально, законно (официально), будет выполнена иначе – путем социальных отклонений.[26] А это неизбежно вызовет к жизни стихийное появление нормативно неурегулированных видов деятельности, которые стремятся выполнить функцию законных институтов, но за счет нарушения существующих норм и правил, в том числе юридического характера.

Дисфункция же социальных институтов в своей совокупности приводят к таким явлениям, как должностные преступления, протекционизм, взяточничество и др.

Преступность, возникшая в связи с дисфункцией социальных институтов, носит преимущественно структурированный характер, а ее признаками являются элементы организованности, планируемости преступной деятельности, систематичности. Подобные черты структурированной преступности связаны с ее функцией: обеспечить незаконным путем объективную потребность, которую в должной мере не обеспечивают нормальным путем существующие социальные и государственные институты, властно-управленческие структуры. Эта ее узкая дисфункция, отмечается в юридической науке, ведет к дисфункции более широких социальных систем – разворовывается сырье, инструменты и т.д., а добытые преступным путем средства обращаются на подкуп должностных лиц. [11] Надо иметь в виду и то, что легализация теневых экономических структур изменила соотношение различных форм собственности и соответственно их влияние на коррупцию.[10] Это проявляется во вливании криминальных капиталов в экономику путем их отмывания. Преступно нажитый капитал незаконно перемещается либо за границу, либо в предприятия имеющие прямые экономические связи с зарубежными партнерами.

Как социальная патология, коррупция поражает такие властно-государственные органы и институты, как суд, прокуратура, следственный

аппарат, определенные работники которых подкуплены и разложены дельцами теневой экономики и криминального бизнеса, лидерами преступных сообществ. Предоставленные властно-управленческие, хозяйственно-распорядительные полномочия чиновники используют вопреки интересам службы, превращают должность, официальный пост в объект купли-продажи, источник криминальных доходов, обогащения, установления выгодных связей и т.п. В этом и проявляется социально опасный характер коррупционных правонарушений, которые всегда являются наиболее опасными.[11]

Масштабы коррупции в России

В мировом сообществе существует представление о России как об одной из наиболее коррумпированных стран. Согласно опросу, проведенному министерством торговли США среди предпринимателей, работающих на мировом рынке, из 54 стран Россия занимает 8-е место по распространенности коррупции. Хуже, чем в России обстоит дело в Нигерии, Пакистане, Кении, Бангладеше, Китае, Камеруне и Венесуэле.[2]

Коррупционная преступность в России может быть охарактеризована как элитно-властная с учетом достаточно высокого положения субъектов коррупции. По данным МВД в РФ в 1996г. структура привлеченных к ответственности коррумпированных лиц, подлежащих суду, выглядела следующим образом: работники министерств, комитетов и их структур на местах -41,1%, сотрудники правоохранительных органов – 26.5%, работники кредитно-финансовой системы – 11,7%, работники контролирующих органов -8,9%, работники таможенной службы – 3,2%, депутаты органов представительной власти - 0,8%, прочие -7,8%.[20] Таким образом, коррупцией охвачены практически все сферы государственного управления. Наиболее пораженными являются государственными структуры, связанные с рассмотрением и решением вопросов приватизации, финансирования, кредитования, осуществления банковских операций, создания и регистрации коммерческих организаций, лицензирования и квотирования, внешнеэкономической деятельности, распределения фондов, проведения земельной реформы. Высокая латентность коррупционных преступлений заставляет критически относиться к сведениям официальной статистики об уровне этого явления. Главный

информационный центр (ГИЦ) МВД РФ с 1993 года стал отслеживать отдельно коррупцию государственных служащих по их должностному положению. Однако эти данные вопреки требованиям Закона о государственной тайне (1993г.) имеют гриф «секретно».[14]

Всего в 1996 году благодаря ГУЭП МВД РФ привлечено к суду за взяточничество 2200 должностных лиц.[3]

Лишь 1% «коррупционных преступлений» – ежегодно их в России происходит 12-20 миллионов – удается раскрыть лишь одно из каждой тысячи экономических преступлений завершается судебным разбирательством. Чем крупнее сделка и наживы, чем выше уровень «берущего» (вымогающего) чиновника, тем выше гарантия безнаказанности.[6]

Характерной особенностью коррупционных правонарушений в России является ее тесная связь с организованной преступностью. Здесь мы сталкиваемся с ситуацией прямого подкупа (по терминологии В.Рейсмана), когда представители организованной преступности, мафиозные структуры устанавливают тесные связи с государственными чиновниками различного ранга, берут их на содержание, как бы «скупают на корню», полагая, что в нужный момент коррумпированный представитель власти и управления поступит так, как ожидают взяткодатели. [19] Оперативные данные МВД свидетельствуют, что чиновники в органах государственной власти оказывают содействие каждой десятой организованной преступной группировке, которых в России около восьми тысяч.[20]

Показательно, что за 1989-1995гг. Число организованных преступных групп в России увеличилось в 17 раз, тогда как число групп с коррумпированными связями – в 170 раз.[13] По данным ряда исследования, организованные преступные формирования от 30 до 50% преступно нажитых средств тратят на коррумпированных функционеров государственного аппарата.[16]

По данным социологического исследования, проводимого в Молдове, 100% опрошенных сказали, что коррупцией поражены все эшелоны власти. Более 64% респондентов об этом известно из собственного опыта. [11] Такое положение дел наблюдается повсеместно, что создает благоприятную основу для различных манипуляций бюджетными средствами.[22]

По инициативе МВД была проведена проверка расходования бюджетных средств Федеральной продовольственной корпорацией.

Установлено, что в 1995г. ФПК заключала договоры с сомнительными по репутации организациями и потратив 2,8 трл.руб., обеспечила выполнение правительственного задания только на 8,0%. Значительная часть бюджетных средств использовалась не по назначению или была похищена.[7]

...Показательная в этом плане афера, проведенная чиновниками ГУГ МО России совместно с фирмой «Пладо». Известны должностные лица ГУТ МО России, которые подписывали договоры с фирмами, выделяли деньги на сомнительные коммерческие операции, а потом забывали выставлять штрафные санкции и прощали нарушение договорных обязательств. В «Акте ревизии» эти люди названы. Отсутствуют фамилии тех военачальников, по рекомендациям, звонкам, запискам которых заключались те или иные контракты, проводились те или иные коммерческие операции, кто по своему служебному положению был конечной инстанцией в принятии сомнительных и убыточных для армии и государства решений. И кто не несет за это никакой ответственности. Вряд ли за 200-миллиардный ущерб государственной казне и за 661-миллиардный долг бюджету ответят самые главные виновники – руководители тыла вооруженных сил.[12]

Приведем еще один пример, как стало известно из интервью с А.Потехиным, которому в качестве взятки предлагали 10% от фонда финансирования одного из проектов, который составлял 2,5 млн.руб. т.е. 250 тыс.руб наличными. [9]

Мировой опыт борьбы с коррупцией. Кодексы корпоративной морали, кодексы этики правительственных служб

Кампании против взяточничества по понятным причинам нигде не вызывают открытого сопротивления со стороны правительственных чиновников. Если законопроект составлен в достаточно зыбких выражениях, а конкретные меры «предстоит уточнить», единодушное «за» обеспечено.

Некоторые американские должностные лица утверждают, что устранение взяточничества из практики возможно в рамках международных соглашений. Любое соглашение, международное, или внутригосударственное будет встречено одобрением, но вряд ли принесет большой результат в сравнении с уже существующим и абсолютно неэффективным национальным законодательством.[19]

Публичная служба рассматривается как особый вид деятельности со своими четко очерченными границами, а корпус государственных и муниципальных служащих обязан подчиняться жестко контролируемым этическим и дисциплинарным нормам.

Например в США такими нормативными актами являются Принципы этического поведения правительственных чиновников и служащих; в Великобритании – Статус гражданской службы, Кодекс условий службы и оплаты государственных чиновников, Общие принципы поведения государственных служащих; в ФРГ – Федеральный закон о государственных служащих, Федеральный закон о дисциплинарном режиме государственной службы и Закон о федеральных кадрах; во Франции – Генеральный статус государственной службы.

В этих нормативных актах подчеркивается престижность государственной службы и моральная ответственность лиц. В силу этого в Принципах этичного поведения США говорится о необходимости добровольного ограничения чиновника, отказа от некоторых прав и преимуществ по сравнению с рядовым гражданином. Положение государственного служащего обязывает его «согласиться на определенные ограничения и особые правила поведения не только в рабочее время, но и вне его», – сказано в английских Общих принципах поведения. [3]

Сохраняется контроль в течение определенного времени за пенсионерами и лицами, оставившими государственную службу по другим причинам. Общим правилом является запрещение служащим переходить на работу в частные компании, с которыми непосредственно ведет дела их бывшее ведомство.

Указанные выше коррупционные правонарушения влекут за собой как правило, применение мер дисциплинарного характера.. Наиболее детально эти меры перечислены в Федеральном законе о государственных служащих ФРГ: выговор, штраф, снижение жалования на определенный период, понижение в должности, означающее уменьшение жалования, увольнение, снижение размера пенсии, лишение пенсии. Наиболее серьезные коррупционные правонарушения влекут уголовную ответственность.

Зарубежные специалисты важными мерами в предупреждении и выявлении коррупции считают установление обязательного правила для государственных служащих о предоставлении всесторонней информации, периодичной отчетности о доходах и деловых операциях, информировании о получении доходов со стороны, продаже или покупке

какого-либо актива , превышающего определенную стоимость. Речь идет об установлении строгого финансового контроля.[3]

Предупреждение коррупции, меры борьбы с ней

В мире общепризнано, например, что государственное должностное лицо после увольнения со службы в течение установленного периода времени должно получить разрешение правительства, прежде чем принять приглашение на работу в частном секторе или начать заниматься коммерческой деятельностью, если они имели отношение к его прежней должности. В России только за последние 2 года сменилось 15 министров экономики, финансов и заместителей председателя правительства по экономическим проблемам, большинство из которых буквально на следующий день после увольнения с государственной должности занимали руководящие посты в крупных коммерческих банках, компаниях и концернах. За какие заслуги их принимали на столь почетные и денежные должности? Можно ли их привлечь к ответственности за взяточничество? Нет! [12]

В современной России происходит сложный процесс становления институтов государственной и муниципальной служб, и в связи с этим разрабатывается законодательство, регламентирующее антикоррупционную направленность.

Указ Президента РФ от 04.04.92 «О борьбе с коррупцией в системе государственной службы», на первый взгляд предусматривал ряд серьезных антикоррупционных мер. Служащим государственного аппарата запрещалось: заниматься предпринимательской деятельностью лично или через посредников; оказывать свое служебное положение, любое, не предусмотренное содействие физическим и юридическим лицам в осуществлении предпринимательской деятельности и получать за это вознаграждение, услуги и льготы; выполнять иную оплачиваемую работу на условиях совместительства (кроме научной, преподавательской и творческой деятельности); быть поверенным у третьих лиц по делам государственного органа, в котором он состоит на службе; самостоятельно или через представителя принимать участие в управлении хозяйствующими субъектами. Государственным служащим вменялось в обязанность при назначении на руководящую должность представлять декларацию о доходах, движимом и недвижимом имуществе, вкладах в банках и иных ценных бумагах, а также обязательствах финансового

характера. Однако данный Указ [27] во многом оказался «мертворожденным», поскольку отсутствовало четкое законодательное регулирование вопросов, связанных с государственной службой, не был проработан механизм исполнения и контроля за исполнением положений Указа.

При чтении законов «Об основах государственной службы РФ» и об «Основах муниципальной службы в РФ» ограничения и обязанности, указанные в этих законах производят внушительное впечатление, и, если бы данные положения были реализованы, коррупционерам пришлось бы нелегко. Однако в большинстве своем эти ограничения остались на бумаге. Указ Президента РФ «О представлении лицами, замещающими государственные должности РФ, и лицами, замещающими государственные должности государственной службы и должности в органах местного самоуправления, сведений о доходах и имуществе» от 15 мая 1997г. с изменениями и дополнениями от 4 марта 1998г., вменил в обязанность выше упомянутым лицам ежегодное представление деклараций, содержащих сведения о доходах и принадлежащем имуществе.

Противоречиво решается вопрос о праве государственных и муниципальных служащих на получение подарков. С одной стороны, указанные выше законы, запрещают получение подарков в связи с исполнением должностных обязанностей.[1] В то же время Гражданский кодекс РФ (ст.575) разрешает дарение государственным служащим и служащим органов муниципальных образований в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей «обычных подарков», стоимость которых не превышает пяти установленных законом минимальных размеров оплаты труда.

Другая проблема, активно обсуждаемая российскими специалистами, связана с разграничением правомерной оперативной деятельности по изобличению преступника, пытавшегося получить взятку, от незаконной провокации взятки (ст304 УК). Нередко раздаются голоса в пользу допущения провокации как метода борьбы с коррупцией со ссылкой при этом на зарубежную практику и законодательство. Между тем провокация взятки в принципе не допустима и за рубежом.

Результаты реализации федеральных целевых программ по борьбе с преступностью и коррупцией на сегодняшний день являются недостаточными прежде всего из-за невыполнения государством своих обязательств по их финансированию.[3]

В целях предотвращения коррупции необходимо создавать такие условия труда и деятельности государственных служащих, которые, если не исключают, то уменьшают опасность коррупции.

В России попытки комплексного подхода к решению этой проблемы намечались в проектах Закона «О борьбе с коррупцией». Начиная с 1993 года, Верховный Совет, а затем и Государственная Дума неоднократно предпринимали попытки принять проект этого Закона, определявший направленные на предупреждение коррупции меры, ответственность за правонарушения, создающие условия для коррупции, и непосредственно за коррупционные правонарушения. Интересен процесс «торможения принятия» закона «О борьбе с коррупцией». Закон до сих пор не принят.

Среди прочих мер борьбы с коррупцией нами выделяются такие как государственный заказ и прозрачность бюджета. 20.04 99 Законодательным Собранием СПб был принят Закон СПб «О заказе Санкт-Петербурга». Государственный городской заказ основан на применении процедуры конкурсного отбора поставщиков для его реализации.

Система функционирования государственного городского заказа базируется на пяти основных принципах и, соответственно, направлена на:

- обеспечение контроля за эффективностью расходования бюджетных средств,
- обеспечение максимальной защиты бюджета от произвола в распределении государственного заказа,
- выбор наиболее выгодных для города поставщиков и т.д.

Одной из наиболее важных и перспективных является закрепление в Законе идеи предоставления конкурсных преференций для петербургских производителей. А при оценке конкурсных заявок им предоставляются льготы и квоты.[22]

МВФ на своем заседании в апреле 1998 года Временный комитет принял документ, называемый «Кодекс рекомендуемой практики по обеспечению фискальной прозрачности – декларация принципов». Этот документ задуман как пособие странам-членам МВФ в их стремлении добиться большей «прозрачности» в бюджетной сфере, тем самым усилив контроль за фискальной политикой и повысив доверие к ней, что является непременным условием эффективного государственного управления.

В ходе проведенного исследования нами выявлено такое явление, как раздвоение в функционировании государственного аппарата, должностных лиц, служащих: когда с одной стороны они призваны служить народу, обеспечивать нормальные условия жизни, безопасность гражданина и т.п., т. е. официально находятся на службе у государства или общества, а с другой сами становятся субъектами коррупции и соответственно неофициально действуют в интересах преступников.

Нами выделены основные особенности коррупции: многообразие форм, в том числе появление такой как «купля» исполнительной властью законодательной, высокое общественное положение субъектов (элитно-властных) ее совершения, изощренно-интеллектуальные способы ее совершения, огромный материальный и моральный ущерб, исключительная латентность и согласительный характер совершения коррупционных правонарушений, интенсивное сращивание государственного аппарата с организованной преступностью (масштабы сращивания госчиновников и криминальных группировок в России беспрецедентны.) [21]

Особо следует выделить громоздкость и несовершенство российского государственного аппарата, низкий профессионализм его работников. Обнаруживаются недостатки в подборе и расстановке кадров, ненадлежащая постановка контроля и учета, бесхозяйственность, проявление бюрократизма и протекционизма и т. п.

В результате изученного материала обнаружены закономерности: после увольнения с государственной должности бывшие чиновники устраиваются на почетные должности президентов преуспевающих коммерческих структур; отсутствие желания и воли у власти принимать законодательные акты по борьбе с коррупцией.

Таковы основные причины коррупции:

- постоянно увеличивающееся участие государственных структур в криминальной сфере — непосредственно или опосредованно (в качестве страхового или кредитного гаранта, регулятора биржевой деятельности).
- увеличение властно-управленческих структур и рост чиновничьего государственного аппарата.
- отсутствие оптимальной нормативно-правовой и нравственно-этической базы функционирования государственного аппарата, его служб, официальных лиц различного ранга.

— отсутствие нравственно-этических основ деятельности корпораций, акционерных обществ, промышленников, бизнесменов.

— очень слабый социальный и государственный контроль за функционированием аппарата власти и управления, местного управления, официальных лиц, а так же другие причины, указанные нами ранее.

В борьбе с коррупцией могут быть использованы следующие рекомендации.

1. В целях предотвращения коррупции необходимо совершенствовать условия труда и организацию деятельности государственных служащих.

2. Необходимо предусмотреть введение контроля за лицами, оставившими государственную службу.

3. Признание принципа бескорыстного служения обществу и государству российским законодательством.

4. Среди методов борьбы с коррупцией нами были предложены такие как государственный заказ и прозрачность бюджета.

5. В системе мер по предупреждению коррупции следует предусмотреть:

совершенствование законодательства — скорейшее принятие законодательства о: коррупции, ценообразовании, контрактном праве, землеустройстве (земельный кодекс).

6. Совершенствование конкурсной системы, улучшение качества подбора должностных лиц всех уровней управления, улучшение контроля за их деятельностью, прежде всего в сфере, касающейся денежных и материальных ценностей. Противостояние преступности и коррупции невозможно без жесткой и бескомпромиссной борьбы с нарушением законности внутри самой власти. Важнейшая задача в этом направлении — работа с кадрами: утверждение принципов профессиональной честности и порядочности должностных и выборных лиц.

7. Механизмом профилактики коррупции является устранение произвола чиновников при распределении государственных ресурсов — бюджетных средств, лицензий, квот, при сдаче в аренду государственных помещений. Все эти решения должны приниматься исключительно на конкурсной, гласной основе.

В заключение следует отметить, что коррупция не только не является новым явлением в современном мире, но и проявляется в новых формах в процессе трансформации политических систем и

видоизменении структур государственного управления. Коррупция развивается, разрастается и непрерывно мимикрирует.[24]

Литература

1. Аникин А. Ответственность за взяточничество по новому УК.// Законность 1997. №6.
2. Аргументы и факты. №№1-2 1997.
3. Волженкин Б.В. Коррупция Современные стандарты в уголовном праве и в уголовном процессе. СПб. 1998.
4. Волженкин Б.В., Квашис В.Е., Цагилян С.Ш. Ответственность за взяточничество: социально-правовые и криминологические проблемы. Ереван. 1988.
5. Волженкин Б.В. Корыстные злоупотребления по службе (хищения, взяточничество, злоупотребление служебным положением): уголовно-правовая характеристика и проблемы квалификации. Дисс. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук в форме доклада. М. 1991.
6. Гражданское общество в незападном мире: конкретные аспекты. М. 1998.
7. Квашис В.Е., Борисов Г.Л. Экономическая преступность и коррупция в РФ.// Юридический мир. №10. 1997.
8. Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. Санкт-Петербург. 1997.
9. «Комар. 24 мая – 6 июня 1999.
10. Комиссаров В.С. Обсуждение проблемы борьбы с коррупцией.//Государство и право. 1993, №2.
11. Лаптеакру В.Д.. Коррупция: социально-правовые и криминологические проблемы. Кишинев, 1996.
12. Литовкин Виктор. Генералы растратили миллиарды.// Известия. От 03.04.96. Материалы публиковались на основании «Акта ревизии финансово-хозяйственной деятельности Главного управления торговли Министерства обороны РФ в 1994-1995гг.
13. Лунеев В.В. Коррупция, учетная и фактическая//Государство и право.1996. №8.С.81.
14. Лунеев В.В. Укрепление законности и борьба с преступностью.//Государство и право. №8 – 1996.

15. Мишин Г.К. Получение взятки: уголовно-правовые средства дифференциации и индивидуализации ответственности и их социальная обусловленность. Автореферат. М. 1991.
16. Основы борьбы с организованной преступностью. Отв. ред. Долгова А.И., Дьяков С.В. 1993.
17. Преступление и наказание: Комментарий к проекту УК России. М. ДЕ-ЮРЕ. 1993.
18. Проект Закона РФ «О борьбе с коррупцией». Принят Государственной Думой 14.11.97.
19. Рейсмен В.М.. Скрытая ложь. М.:1988.
20. Российская газета. 21 февраля 1997.
21. Рывкина Р.В. Экономическая социология переходной России. Люди и реформы. 1998.
22. Формирование и функционирование системы городского заказа Санкт – Петербурга, как важнейший фактор дальнейшего становления и развития промышленности (проблемы, поиски, решения). Бродский М.Н., Бродский Г.М., Костенко С.М., Ливеровский А.А.
23. Юсис-универсал. Юридическая справочно-информационная система. М., январь 1998г., на электронном носителе.
24. Явлинский Г.. Независимая газета 16.10.96.
25. Яковлев А.М.. Социология экономической преступности. М., 1988.
26. Социальные отклонения. Введение в общую теорию. М.:Юрид.лит., 1984.
27. Закон «О борьбе с коррупцией в государственной службе». От 04.04.92. Законодательная база «Юсис», на электронном диске.