

Программирование как средство реализации антикоррупционной политики

Антикоррупционная политика может быть определена как теоретическая разработка и практическая реализация принципов, стратегических направлений (целей), тактических задач и методов их достижения. Эта сложная деятельность должна основываться на оценке и прогнозировании криминологической ситуации, исходя из реальных (кадровых, финансовых и материальных) возможностей.

Можно выделить следующие стадии антикоррупционной политики: а) разработка соответствующей концепции; б) аналитическая оценка и прогнозирование (криминологической ситуации в целом и явления коррупции в особенности); в) программирование (на основе концептуальных положений) и планирование антикоррупционных мер – законодательных, правоприменительных, организационно-управленческих, социальных, экономических и др.; г) организация контроля их выполнения.

Особую важность представляет разработка антикоррупционных законопроектов и проектов подзаконных актов, их экспертиза. Они составляют главный регулятивный механизм управленческой системы противодействия коррупции. На их основе формируется и функционирует мониторинговый контроль в целях систематического наблюдения и оценки эффективности антикоррупционной деятельности и осуществляется отчетность государственных и муниципальных органов управления¹. Последовательность проведения антикоррупционной политики предполагает, что она должна, во-первых, представлять собой одно из основных направлений деятельности государства (функцию государства), во-вторых, стать системой, в которой воплощена движущая сила искусства управления.

¹ Антикоррупционная политика. URL:
http://www.exmo.svobodainfo.org/ru/system/files/Presentation_Lecture15may2012_0.pdf

Национальная стратегия противодействия коррупции предполагает применение постоянно совершенствуемой *системы мер* организационного, экономического, правового, информационного и кадрового характера, учитывающей федеративное устройство Российской Федерации, охватывающей федеральный, региональный и муниципальный уровни¹. Заявленная цель Национальной стратегии противодействия коррупции – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе (п. 5), что в буквальном смысле означает, как ни парадоксально, искоренение коррупции в России. Очевидно, что в данном контексте цель следует понимать как должное, точнее как принцип, или направляющую идею.

Что касается целеполагания, или определения целей, эта деятельность должна исходить из методологии противодействия коррупции. Например, исходя из понимания того, что коррупция представляет собой социально-юридическое явление, свойственное общественной жизни, каждой без исключения социальной сфере, становится очевидным, что постановка главной цели как конечной, реально достижимой, методологически неверна.

А вот что касается такой цели (задачи), как снижение уровня коррупции, то она вполне достижима и может служить одним из критериев оценки результативности антикоррупционной политики.

Относительно мер противодействия коррупции, в научной литературе отмечается, что они носят точечный характер, систему еще предстоит создать. К примеру, В. В. Астанин отмечает, что «антикоррупционные меры только становятся предметом разрозненного изучения, причем в рамках разных отраслей юридической науки (гражданского, государственного, административного права). Научно-практический анализ показателей коррупции, изменяющихся в зависимости от предпринимаемых мер в отношении ее проявлений, исследование

¹ См.: Национальная стратегия противодействия коррупции // Российская газета. – 2010. – 15 апреля.

механизмов детерминации и причинности коррупции во всем многообразии ее качественных и количественных характеристик отсутствует»¹.

Существуют несколько уровней антикоррупционной политики: федеральный, региональный, муниципальный, на которых действуют соответствующие субъекты. Как отмечает М. П. Петров, «региональная антикоррупционная политика интегрирована в федеральную и не может иметь успеха отдельно от нее. Требуется время для реализации этой политики в практическую область. При этом основная проблема низкой эффективности антикоррупционной политики проявляется в результате ее ограничения масштабами власти региона, который способен контролировать напрямую деятельность лишь региональных структур»².

Региональная антикоррупционная политика представляет собой последовательную деятельность региональных властей, общественных и иных организаций (учреждений), связанную с формированием антикоррупционных правовых актов и их реализацией на региональном и муниципальном уровнях³.

Основу региональной антикоррупционной политики составляют антикоррупционное законодательство и региональные программы. В литературе отмечаются основные негативные черты региональной антикоррупционной политики: декларативность и неполнота в части построения эффективной системы мер и функций государственных органов, с помощью которых обеспечивались бы все три направления антикоррупционной политики:

¹ *Астанин В. В.* Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: автореф. дис. ... докт. юрид. наук. – М., 2009. URL: <http://dissers.ru/avtoreferati-dissertatsii-yuridicheskie/a249.php>

² *Петров М. П.* Актуальные направления региональной антикоррупционной политики // Уголовно-политические, уголовно-правовые и криминологические проблемы борьбы с современной преступностью и коррупцией / Сборник научных трудов под ред. д. ю. н., проф. Н. А. Лопашенко. – Саратов: Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: ООО «Сателлит», 2009. – С. 33.

³ *Коррупция и антикоррупционная политика: словарь* / под общ. ред. Р.Р. Газимзянова. – Казань: ООО «Веда», 2008. – С. 8.

долговременная профилактика, предупреждение и пресечение правонарушений (правоохранительная деятельность)¹.

Муниципальная антикоррупционная политика представляет собой деятельность уполномоченных на то органов, должностных лиц, общественных и иных организаций, направленную на разработку и реализацию антикоррупционных мер на территории муниципального образования².

Разработка и реализация региональных и муниципальных программ является одной из наиболее распространенных мер предупреждения коррупционных правонарушений наряду с такими, как антикоррупционная экспертиза, антикоррупционный мониторинг, опубликование отчетов о реализации мер антикоррупционной политики и др.

Антикоррупционная программа³ представляет собой один из основных механизмов антикоррупционной политики. С помощью этого механизма обеспечивается согласованное применение правовых, экономических, образовательных, воспитательных, организационных и иных мер, направленных на предупреждение коррупции, достижение наибольшей эффективности мер пресечения, ответственности и возмещения вреда, причиненного коррупционными правонарушениями.

На основе программы разрабатывается план намеченной деятельности. Как отмечает Е. Ю. Жарова, плану и программе присущи многие общие черты, но имеются и различия⁴: 1) программа может иметь сложную структуру, включая подпрограммы, что не характерно для плана; 2) программе присущ рекомендательный характер, а план обязателен для исполнения; 3) для плана характерно определение сроков исполнения (реализации) намеченных действий,

¹ Там же. – С. 33.

² Коррупция и антикоррупционная политика: словарь. – С. 8.

³ Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и их проектов: терминологический словарь / под ред. П. А. Кабанова. – Казань: Изд-во «Познание» Института экономики, управления и права, 2010. – С. 9.

⁴ См.: Жарова Е. Ю. Программа как правовой документ: монография / под научным руководством д. ю. н., проф. В. А. Толстика. – Н. Новгород: ИП Гладкова О. В., 2008. – С. 8 – 9.

суммирование которых дает общий срок его действия. В программе же сроки реализации и действия могут не указываться, или сумма сроков реализации может не соответствовать сроку действия. Антикоррупционная программа содержит основные направления государственной политики на конкретный период, а план конкретизирует программу.

Планированию (а следовательно, и программированию) борьбы с преступностью (противодействию коррупции) предшествует прогнозирование, цель которого – выявить возможные варианты изменения анализируемого социально-правового явления в будущем, обстоятельства, способствующие сокращению его уровня¹.

Прогнозирование выступает научной основой, предыдущим этапом при программировании. Именно прогнозирование определяет стратегию борьбы с преступностью в целом или ее вида. Следовательно, при разработке программы также необходимо осуществлять прогнозирование и учитывать полученные результаты.

Таким образом, под прогнозированием коррупционной преступности следует понимать предвидение вероятностных изменений ее количественно-качественных характеристик, тенденций и закономерностей в определяемом будущем (факторов, последствий и мер борьбы). Причем степень вероятности прогноза зависит от учета различного рода факторов, принимаемых во внимание при прогнозировании.

В Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»² вообще не упоминаются такие термины, как планирование, прогнозирование, программа, мониторинг.

В Национальной стратегии противодействия коррупции предусмотрена разработка организационных и правовых основ мониторинга правоприменения

¹ См.: Криминология / под ред. В. Н. Бурлакова, Н. М. Кропачева. – СПб.: Питер, 2003. – С. 80 – 85.

² О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ (с изменениями и дополнениями). URL: <http://base.garant.ru/12164203/>

(п/п «п» п. 8). Такая мера, как «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» (п/п «м» п. 8), может рассматриваться как один из элементов антикоррупционного мониторинга.

Следует отметить, что в Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы отмечается преемственность с предыдущим планом, который действовал в 2010 – 2011 годах. Внесенные изменения касаются в основном расширения круга лиц, доходы и расходы которых будут контролироваться. Что касается мониторинга, в п/п «а» п. 16 Национального плана противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы содержится указание Министерству юстиции Российской Федерации «обобщить практику организации мониторинга правоприменения»¹. В Национальном плане противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы отсутствуют нормы об антикоррупционном мониторинге, но в п. 2 содержатся указания Правительству Российской Федерации: принять меры по созданию эффективной системы обратной связи, позволяющей государству корректировать проводимую антикоррупционную политику на основе информации о ее результативности, полученной от населения и институтов гражданского общества (п/п «д» п. 2); обеспечить 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 (п/п «м» п. 2). Указанные меры могут рассматриваться как элементы антикоррупционного мониторинга, предполагающего проведение долгосрочных наблюдений, оценки и прогноза состояния коррупции и мер по противодействию ей.

Итак, в федеральных нормативно-правовых актах не содержится определение понятия «антикоррупционный мониторинг», а также не уточнены его цели, виды, элементы, стадии. В то же время доктриной такое определение

¹ См.: Национальный план противодействия коррупции на 2012 – 2013 годы (утв. Указом Президента Российской Федерации от 13 марта 2012 г. № 297). URL: http://news.kremlin.ru/ref_notes/1172

выработано. Под антикоррупционным мониторингом предлагается понимать «единую государственную систему регулярных наблюдений, оценки и прогноза состояния коррупции и противодействия ее проявлениям, а также перманентных изменений, возникающих под влиянием различных факторов (социальных, политических, экономических, правовых)»¹. Целями осуществления мониторинга являются: 1) выявление коррупциогенных сигналов и факторов; 2) повышение осведомленности населения об опасностях коррупции; 3) обеспечение регулярного определения «рейтинга коррупционности»; 4) обозначение приоритетных направлений антикоррупционных мероприятий и анализ их эффективности; 5) корректировка и совершенствование антикоррупционных программ².

Выявленная неопределенность, недоработка в федеральных актах частично преодолена на региональном и муниципальном уровнях. Профессор П. А. Кабанов провел научное исследование правовой базы о мониторинге в субъектах Российской Федерации и пришел к выводу, что «в региональном законодательстве понятие антикоррупционного мониторинга определяется по-разному... В большинстве субъектов Российской Федерации методом проб и ошибок создаются собственные инструменты антикоррупционного мониторинга»³. Например, в Законе Нижегородской области «О противодействии коррупции» отмечается, что «антикоррупционный мониторинг осуществляется путем ... разработки прогнозов будущего состояния и тенденций развития» мер противодействия коррупции (ч. 3 ст. 11), результаты которого «являются основой

¹ Астанин В. В. Указ. соч.

² См.: Павленко О. В. Антикоррупционный мониторинг – необходимое условие антикоррупционных мероприятий // Совершенствование деятельности правоохранительных органов по борьбе с преступностью в современных условиях: материалы международной научно-практической конференции. – Тюмень: ТГАМЭУП, 2010. URL: <http://anatolysidorov.ru/antikorrupcionnyj-monitoring.html>

³ Кабанов П. А. Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: понятие, содержание, классификация и специфика правового регулирования // Следователь. – 2011. – № 9. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/1472.html>

для разработки проекта программы противодействия коррупции либо внесения изменений в действующую программу» (ч. 6 ст. 11)¹.

М. П. Петров подчеркивает, что антикоррупционная политика – это *научно обоснованная* и *системная* деятельность, связанная также «с профилактикой и сокращением негативного влияния коррупции в масштабе субъекта Российской Федерации... устранением причин и условий, способствующих ее возникновению»².

Показательно, что в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» в числе семи основных принципов антикоррупционной деятельности отсутствует *научность* (ст. 3). Такая же ситуация складывается и на региональном уровне. Как показал анализ Закона Нижегородской области «О противодействии коррупции», в ст. 4 в числе основных принципов противодействия коррупции также отсутствует принцип научной обоснованности, который представляется необходимым для обеспечения эффективности деятельности субъектов антикоррупционной политики.

Профессор П. А. Кабанов провел анализ антикоррупционной политики на региональном уровне и выявил «очевидные противоречия» антикоррупционных программных документов, «связанные с ненадлежащим уровнем правотворческой техники (низкой правотворческой культурой) разработчиков, препятствующие реализации региональных антикоррупционных программ и достижению заложенных в них целей». Причем, цели региональных антикоррупционных программ недостижимы или труднодостижимы в обозримом будущем: 1) устранение причин и условий, порождающих коррупцию – в 18 субъектах РФ (21,7%); 2) создание и/или совершенствование системы противодействия коррупции – в 12 субъектах РФ (14,5%); 3) возмещение вреда, причиненного коррупционным поведением (Брянская область); 4) повышение эффективности

¹ См.: О противодействии коррупции в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 7 марта 2008 года № 20-3 (в ред. законов Нижегородской области от 10.08.2009 № 110-3, от 09.09.2009 № 170-3). URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=105361>

² Петров М. П. Указ. соч. – С. 29.

государственного управления; повышение правовой культуры (Мурманская область). Ученый пришел к выводу, что «важным фактором качества антикоррупционных программных продуктов является отсутствие научных исследований по вопросам стратегического планирования антикоррупционной деятельности и, как следствие, специальных образовательных программ, посвященных подготовке и переподготовке таких специалистов»¹.

Еще одним дефектом правовых программ является декларативность отдельных положений. К примеру, анализ Закона Нижегородской области «О противодействии коррупции в Нижегородской области»², областной целевой программы «Противодействие коррупции в Нижегородской области» на 2012 – 2014 годы»³ показал, что отдельные статьи и положения носят декларативный характер, поскольку не содержат конкретных мероприятий, направленных на противодействие коррупции, оптимизацию деятельности соответствующих субъектов, представляют собой набор лозунгов. Например, Программа включает такие положения, как «создание условий ...», «совершенствование деятельности ...», «повышение прозрачности ...».

Отсюда следует вывод, что в современной государственной политике борьбы с преступностью, а соответственно и в антикоррупционной политике, явно недостает научности. Научность следует рассматривать как один из принципов формирования и реализации политических целей и задач, стратегических направлений, в которых они реализуются. Но признание такой идеи и ее необходимости в управленческом воздействии на коррупцию как системный социально-правовой объект требует от субъекта политики соответствующего уровня мировоззрения, социально-правового мышления,

¹ Кабанов П. А. Региональные антикоррупционные программы как организационно-правовые средства противодействия коррупции. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/1428.html>

² О противодействии коррупции в Нижегородской области: закон Нижегородской области от 7 марта 2008 года № 20-3 (в ред. законов Нижегородской области от 10.08.2009 № 110-3, от 09.09.2009 № 170-3). URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=105361>

³ «Противодействие коррупции в Нижегородской области» на 2012 – 2014 годы: областная целевая программа. URL: <http://www.government-nnov.ru/?id=118870>

осознания господствующего положения научной мысли в законотворческой и правоохранительной практике противодействия коррупции¹.

В связи с этим представляется целесообразным привлечь к проведению антикоррупционного мониторинга ученую и студенческую общественность – в первую очередь, специалистов в области уголовного права, криминологии. Именно в области криминологии системно представлено изучение коррупции и проблем противодействия ей. К сожалению, как отмечает проф. А.И. Долгова: «в России уже практически принято решение об исключении криминологии из числа обязательных для изучения юристами дисциплин. Тем самым пресекается криминологическая подготовка будущих юристов, ... подрывается кадровая база криминологических исследований»². И далее ученый резонно задает вопрос: «Кто в правоохранительных, других органах государственной власти будет анализировать криминальную и криминогенные ситуации, разрабатывать стратегии и программы предупреждения, в криминологическом отношении обеспечивать совершенствование законодательства, правоприменительной практики?»³

Примечательно, что проблема подготовки кадров для реализации антикоррупционной политики осознается на федеральном уровне, о чем свидетельствует Распоряжение Президента РФ от 2 мая 2012 г. № 202-рп «Об организации в 2012 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции», в п. 1 которого содержится указание «определить ... Российскую академию народного хозяйства и государственной службы единственным исполнителем размещаемого в 2012 году федеральными

¹ См.: Программирование противодействия коррупции (региональный аспект) // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – Нижний Новгород: НА МВД, 2012. – № 20. – С. 64 – 68.

² Долгова А. И. Криминологические оценки организованной преступности и коррупции, правовые баталии и национальная безопасность. – М.: Российская криминологическая ассоциация, 2011. – С. 481.

³ Там же.

государственными органами государственного заказа на повышение квалификации до 1000 федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции, по образовательной программе «Функции подразделений кадровых служб федеральных государственных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений»¹.

Итак, антикоррупционная политика носит долгосрочный характер, предполагает длительность применения мер, среди которых: разработка антикоррупционной программы и планов по противодействию коррупции на определенный период, контроль реализации антикоррупционной программы (планов) с внесением в них необходимых изменений. Причем направления антикоррупционной политики должны постоянно корректироваться с учетом антикоррупционного мониторинга, одним из видов которого является мониторинг исполнения антикоррупционных программ – «профессиональная деятельность по измерению результатов антикоррупционной политики ее субъектов в соответствии со сроками, предусмотренными действующей региональной, ведомственной или муниципальной программой»². Любые положения в программном документе должны иметь определенное обоснование – результаты научного прогноза, который предшествует созданию программы, планированию сроков, ресурсов, средств для ее выполнения.

Об авторе:

Иванова А. А. – доцент кафедры гражданского права и гражданского процесса факультета права Нижегородского филиала национального исследовательского университета – Высшей школы экономики

¹ Об организации в 2012 году повышения квалификации федеральных государственных служащих, в должностные обязанности которых входит участие в противодействии коррупции: распоряжение Президента Российской Федерации от 2 мая 2012 г. № 202-рп // Российская газета. – 2012. – 4 мая.

² *Кабанов П. А.* Антикоррупционный мониторинг в субъектах Российской Федерации: понятие, содержание, классификация и специфика правового регулирования // Следователь. – 2011. – № 9. URL: <http://www.crimpravo.ru/blog/1472.html>