

ОПЫТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ЗА РУБЕЖОМ ДЛЯ РОССИИ

Л.В. Канаева, А.А. Лесняк, А.А. Тютчева

В статье описывается полезный опыт противодействия коррупции стран-лидеров, наименее подверженных коррупции: Дании, Финляндии, Швеции, Сингапура, который может быть полезен для России. Особое внимание уделено шведской политике социального выравнивания доходов чиновников, как весьма актуальной для российской практики, избравшей в качестве инструмента профилактики коррупции высокий уровень зарплат госслужащим.

Ключевые слова: антикоррупционная политика, рейтинг индекса восприятия коррупции, инструменты обратной связи, выравнивание доходов госслужащих.

Организация Transparency International с 90-х гг. изучает проявления коррупции в мире, выстраивая рейтинги стран по индексу восприятия коррупции пулом экспертов. Согласно ее данным на протяжении многих лет в десятку государств-лидеров, наименее подверженных коррупции постоянно входят скандинавские страны Дания, Финляндия, Швеция, Норвегия, а также Новая Зеландия, Швейцария, Сингапур, Нидерланды, Люксембург и Канада. Их опыт антикоррупционного противодействия, несмотря на национальную специфику, может оказаться полезным для России. Наша страна активно проводит антикоррупционную политику последние 10 лет, но практически не меняет свою рейтинговую позицию.

Причин тому несколько:

- во-первых, действительно недостаточно эффективны результаты антикоррупционного противостояния в связи с масштабами страны и соответственно масштабами коррупции;
- во-вторых, в связи с незавершенностью социально-экономической модернизации и институтов, призванных контролировать и нивелировать коррупционные практики;
- в-третьих, в связи с обострением отношений России с США – страной, создающей рейтинговые статусы странам, которые зависят от охлаждения политических отношений;

– в-четвертых, ненадежности методики исследований, которую в силу непрозрачности первичной респондентской информации можно как угодно фальсифицировать, и как следствие – манипулировать страной, отпугивая инвесторов и партнеров. (Что можно классифицировать как намеренное искажение государственной и деловой репутации России, как применение замаскированных неформальных санкций.)

Парадоксально, что Россия в 2014 г. ухудшила свое положение в рейтинге на 9 позиций и заняла 136 место, набрав 27 баллов. И это в то время как в стране начали проявляться результаты борьбы с коррупцией и стихать громкие коррупционные скандалы. Но на фоне серьезно осложнившихся международных отношений и введения уже формальных санкций, со стороны США и ЕС, наша страна представляется международному сообществу очагом возрастающей коррумпированности. Правда, не все государства доверяют рейтинговому продукту Transparency International, продолжая с РФ разностороннее сотрудничество.

Однако России важно изучить и максимально использовать опыт успешных в антикоррупционном отношении стран, не столько из-за реабилитации своей репутации, сколько для осуществления своеобразного бенчмаркинга – дотягивания уровня социально-экономических отношений до передовых в этом смысле стран.

Если сравнивать нашу ситуацию с положением бывших советских республик, то многие из них заметно перегнали Россию по Индексу. Лучшие результаты показали Эстония (26 место), Литва (39), Латвия (43), Грузия (50), Армения (94), Молдова (103), Беларусь (119), Азербайджан и Казахстан (делят 126 место). Ниже России в рейтинге оказались Украина (142, она же самая коррумпированная страна в Европе, но мечтающая войти в ЕС), Таджикистан (152), Узбекистан (166) и Туркменистан (169). Кстати, самыми коррумпированными странами в мире являются Северная Корея и Сомали, которые разделили последнее, 174 место в рейтинге. Они же испытывают на себе самое недружественное отношение от стран «Большой 7-ки».

В работе мы рассмотрим указанную скандинавскую тройку и Сингапур, привлекающий последние годы всеобщее внимание внедренными социальными механизмами и эффективными результатами.

Дания в 2014 году, как и в предыдущие годы, стала наименее коррумпированным государством в мире, набрав по рейтингу ИВК Transparency International 91 балл из 100 возможных. Ее секрет заключается в разнообразных антикоррупционных инициативах, например, Датское агентство международного развития, Датском агентстве по кредитованию экспортных операций, Торговом совете Дании, Фонде индустриализации для развивающихся стран, Конфедерации датской промышленности. Компании, входящие в ассоциацию «Датское агентство международного развития», априори включают в свои контракты антикоррупционные положения, по-

скольку как члены ассоциации подписали декларацию о неприменении взяточничества. Несоблюдение данных положений может привести к расторжению контракта и отказу вести дела с ними как с ненадежными партнерами в будущем. Поэтому политика Датского агентства международного развития активно способствует здоровым бизнес отношениям.

Подобные антикоррупционные регуляции закладываются и в других крупных организациях Дании. Так, торговый совет Дании (ТСД) разработал обширную антикоррупционную стратегию, нацеленную на помощь датским компаниям, сталкивающимся с угрозой коррупции. ТСД предоставляет национальным компаниям, работающим на внешних рынках, разнообразные консультативные антикоррупционные услуги, которые облегчают проведение деловых операций на внешних рынках и помогают поддерживать хорошую международную репутацию датских компаний.

Следует отметить, что в стране широко применяются многообразные профессиональные этические кодексы, в том числе и кодекс чести чиновников. Существует гласность и открытость на уровне правительства, специальных контрольно-надзирающих органов. Весьма развита гражданская инициатива, что облегчает создание комфортных социальных условий и взаимоотношений в маленькой стране.

Финляндия также занимает почетное 3-е место в мировом рейтинге, и потому заслуживают рассмотрения те факторы, которые обеспечили ей низкий уровень коррупции. Прежде всего, это:

- политическая, финансовая и кадровая независимость системы правосудия;
- независимые СМИ;
- открытость процесса принятия решений должностными лицами;
- минимизация вмешательства государства в экономический сектор;
- государственная гарантия защиты лиц, оказавших компетентным органам содействие в борьбе с коррупцией;
- адекватная система внутреннего и внешнего контроля за действиями должностных лиц, широкие полномочия в этой области у канцлера юстиции, парламентского уполномоченного по правам человека, парламента;
- достойный уровень зарплаты государственных служащих, наличие «социального пакета» (пенсионное обеспечение, выходное пособие), размер которого устанавливается по выслуге лет;
- морально-психологический настрой общества и всего корпуса должностных лиц на неприятие коррупции [2].

Следует признать, что нет какой-то специфической «финской модели» борьбы с коррупцией. Просто основные антикоррупционные принципы Финляндии: прозрачность процесса отправления власти, обеспечение законности в государственной администрации, ответственность и добропорядочность государственных должностных лиц и служащих – своевременно и эффективно поддерживается рядом законодательно-правовых регуляций.

В Уголовном кодексе Финляндии само слово «коррупция» не упоминается. Вместо этого говорится о взяточничестве чиновников, за которое предусматривается наказание (от штрафа до тюремного заключения). В соответствии с законом «О государственных служащих» чиновникам запрещается принимать подарки, угощения, пользоваться услугами увеселительного характера за счет заинтересованных лиц, на прохождение дел которых они могут оказать влияние. Высшие должностные лица страны (в том числе, члены правительства и депутаты парламента) обязаны периодически представлять декларации о своих доходах и их источниках, которые обычно предаются публичной огласке [2].

В Швеции стратегия борьбы с коррупцией была основана на результатах модернизации страны, одновременно включавшей и комплекс мер, нацеленных на устранение коррупции. Открытость государственных документов, независимая система правосудия, эффективный шведский парламент и правительство способствовали установлению профессиональной ответственности и высоких этических стандартов. Зарплаты высокопоставленных чиновников поначалу превышали заработки рабочих в 12–15 раз, однако с течением времени эта разница снизилась до двукратной [5].

Этот факт социального выравнивания доходов госчиновников представляется особенно интересным для России, также являющейся социально ориентированной страной, то есть достижение социального равенства и борьба с бедностью для нас столь же актуальная задача. Но в России в отличие от Швеции долгое время проводилась политика повышения вознаграждений государственным служащим в целях стимулирования их производительности труда, честности и патриотичности. И только недавно, в связи с кризисом от американско-европейских санкций, у них не только остановился рост оплаты труда, но и было принято добровольное самоограничение на 10 % эффективные надбавки.

Однако по-прежнему высокая разница между доходами чиновников и средней региональной зарплатой только подогревает меркантильные настроения топ-чиновников, которые свой профессиональный статус в этом случае начинают измерять зарплатой и привилегиями, а не послужным списком выдающихся достижений и общественного признания.

Внедрение для чиновников государственного топ-уровня обязательной отчетности о доходах и их публичной прозрачности до сих пор шокирует декларируемыми суммами и количеством собственности. Общий уровень доходов в несколько раз превышает среднюю зарплату по их регионам, которая, например, в Челябинской области на 1.04.2015 г. составляет 27 459 рублей.

Финансовое состояние у большинства российских чиновников сопоставимо с состоянием людей из большого бизнеса. Причем этот капитал, в основном, «заработан» в период прохождения государственной службы. Де-

ти высших чиновников являются, как правило, «талантливыми менеджерами» в крупнейших госкорпорациях. В сознании большей части населения чиновник и вор – понятия если не идентичные, то стоят совсем рядом [2].

Социальный идеал чиновника-патриота, готового служить стране и ее народу за среднерегиональное вознаграждение в России, увы, не обсуждается. Так, не озвученная В.В. Путиным на декабрьской пресс конференции зарплата Игоря Сечина, руководителя госкорпорации Роснефть, оказалась 4,5 млн руб. в месяц. Прозвучало и странное признание самого Президента В.В. Путина о том, что он не знает размер и своей зарплаты – видимо в силу ее значительного превышения реальных расходов.

Если по примеру Швеции кардинально изменить политику сверхвысоких вознаграждений, то чиновники и парламентарии, мотивированные чисто материально высокими зарплатами, льготами и пенсиями, быстро покинут свои должности. Именно таким образом можно очистить ряды госслужащих от корыстных и меркантильных людей. Заменив их теми, кто предан делу и не обременен заботами о демонстрации и поддержании своего элитного имиджа, и скорее всего не заражен вирусом «коррупционного кормления» от должности.

Также важно освободить представителей власти от проблем управления своей дорогостоящей собственностью, укрытия или приумножения ее. Что позволит им, не отвлекаясь ответственно руководить, не колеблясь принимать необходимые законопроекты и программы развития, проводить последовательную политику их реализации. Без использования «двойных стандартов» служения стране, свойственных современным меркантильным чиновникам.

Однако, есть и альтернативный опыт – в *Сингапуре*, где напротив, возросшие зарплаты чиновников стали основным инструментом повышения к ним требований как этических, так и квалификационных [4]. Но нам кажется, что этот этап в РФ уже безуспешно пройден.

Антикоррупционная стратегия Сингапура, также как и в скандинавских странах, ориентирована на три главные задачи: упрощение бюрократических процедур; жесткую регламентацию полномочий чиновников; контроль соблюдения этических стандартов [3].

Противодействие коррупции в Сингапуре, одной из самых благополучных с точки зрения коррупционной болезни страны, может быть ценным как в плане сильного антикоррупционного законодательства, так и эффективного функционирования Бюро по расследованию случаев коррупции (национальное агентство по борьбе с коррупцией).

Это независимое автономное Бюро по расследованию случаев коррупции (СРИБ) было наделено функциями:

– получение и расследование жалоб, содержащих обвинения в коррупции в общественных и частных сферах;

– расследование случаев халатности и небрежности, допущенные государственными служащими;

– проверка деятельности и операций, проводимых государственными служащими с целью минимизации возможности совершения коррумпированных действий [5].

Подобные практики Сингапура внедрены и в РФ, повлекшие ужесточение законодательства, повышение прозрачности судебной системы (и с высокой зарплатой и привилегированным статусом судей), внедрение кодексов этики. Только россияне пока не склонны как в Сингапуре активно участвовать в антикоррупционном противостоянии и сотрудничать в расследованиях.

Например, экс-губернатор Сахалина Александр многие годы, еще будучи мэром города Оха и Охинского района, практиковал откаты в 30 %, и все покорно платили, не пытаясь пресечь. Видимо, потому что сами от этого кормились и боялись прокуратуры. Поэтому его команда на имидж своего шефа тратила 600 млн руб. в год, а просители протекции были способны благодарить подарками в виде бриллиантовой ручки за 36 млн рублей.

С целью ускорения разоблачений подобных фактов подготовлен законопроект, по снижению коррупции: служащие, сообщившие о взяточниках в родном ведомстве, будут получать денежное вознаграждение. Вдобавок информаторов нельзя будет просто так уволить с работы в течение 3 лет. В случае серьезных разоблачений защищать будут не только заявителя, но и его родственников. Даже перевести такого сотрудника на другое место работы можно будет только после заседания аттестационной комиссии.

Заявителю светит от 5 до 15 % от суммы спасенных денег, но в сумме не более 3 млн руб. К тому же надо будет дождаться либо решения суда, либо результата проверки Счетной палаты. Но эксперты не столь оптимистично смотрят на перспективы борьбы с коррупцией за деньги. Например, Владимир Слепак, глава Комиссии Общественной Палаты по социальной политике, трудовым отношениям и качеству жизни граждан, утверждает, что одновременно с принятием данного закона потребуются ужесточить законодательство по вопросам, связанным с клеветой и распространением заведомо ложных сведений. Чтобы новый порядок не стал инструментом для сведения личных счетов и написания «мотивированных» ложных доносов [7].

Россияне не доверяют и существующим инструментам обратной связи, созданным порой очень формально, в то время как за рубежом более гибки и подстроены к ментальным традициям населения. Каналы обратной связи должны иметь доступный и удобный электронный формат, разветвленное территориальное присутствие и разнообразные общественные организации, которые пока не выполняют свои функции в полной мере.

* * *

Как видим, многое из зарубежного опыта может быть адаптировано в России и учтено при реализации Национальной антикоррупционной стратегии. Прежде всего, это касается:

- 1) дальнейшего развития правовых основ противодействия коррупции и их результативного правоприменения;
- 2) активизации институтов гражданского общества в противодействии коррупции, которые так и не приобрели необходимого формата и территориального охвата страны;
- 3) устранения коррупциогенных факторов в управленческих структурах, препятствующих созданию благоприятных условий для привлечения инвестиций;
- 4) оптимизации условий, процедур и механизмов государственных и муниципальных закупок, в том числе посредством проведения открытых тендеров и аукционов в электронной форме;
- 5) повышения значимости комиссий, общественных наблюдательных советов по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов сторон;
- 6) разработки новых форм мониторинга и анализа коррупционных правонарушений с целью их публичного обсуждения в профессиональных сообществах и использования их воспитательного потенциала для гражданских инициатив;
- 7) улучшения профессиональной подготовки специалистов в сфере предупреждения, предотвращения и непосредственного противодействия коррупционным проявлениям, особенно работающих в общественных организациях.

Библиографический список

1. TransparencyInternational: Индекс восприятия коррупции 2014 года. [Электронный ресурс] // Центр гуманитарных технологий. – 2014.12.03. – URL: <http://gtmarket.ru/news/2014/12/03/7004>.
2. Мамедов, Т. Новый общественный договор / Т. Мамедов. – URL: <https://oprf.ru/blog/?id=1755>.
3. Моисеев, В. Европейский опыт борьбы с коррупцией / В. Моисеев. – 2014. – 5 Марта. – URL: <http://www.kaktam.info/2014/03/05>.
4. Международные правовые стандарты противодействия коррупции: и возможности его применения в России. – URL: <http://ego.uapa.ru/ru-ru/issue/2012/04/15>.
5. Опыт борьбы с коррупцией в Сингапуре. – URL: <http://sudonet.ru/bor-ba-s-corrupciei-v-singapore>.
6. Шведская стратегия борьбы с коррупцией. – URL: <https://ru.wikipedia.org/wiki>.
7. Стукач или борец? Чиновникам предлагают «сдавать» коррупционеров // Аргументы и Факты. – 2015. – № 9. – URL: <http://www.aif.ru/money/corruption/1454073>.

[*К содержанию*](#)