

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ
ПО ПРОБЛЕМАМ КОРРУПЦИИ**

Том I

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2006**

Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Гуманитарного университета г. Екатеринбурга.

Адрес университета: 620049, г. Екатеринбург, ул. Студенческая, 19.

Домашний адрес: 620041, г. Екатеринбург, а/я 30.

Телефон рабочий: (343) 365-39-66 (деканат).

Телефон домашний: (343) 365-32-17

E-mail: sa-denisov@yandex.ru

Содержание

Содержание.....	3
1. ОТЧУЖДЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП ОТ ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР КОРРУПЦИИ	6
Тезисы выступления на конференции. Екатеринбург. 2000. Декабрь.....	6
2. НЕ РАЗВИТОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ.....	8
// Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Сборник статей. Нижний Новгород, 2001. С. 298- 302.....	8
3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ.....	11
Екатеринбург. Материалы научно-практической конференции. 29-30 мая 2001 года	11
4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ	13
Выступление на конференции «Права человека и коррупция». Г. Екатеринбург. 2001 год.....	13
5. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ.....	15
// Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург. 2001. С. 45-46.....	15
6. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА.....	17
// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.	17
7. КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ДОЛЖНОСТНЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ	21
Выступление на конференции г. Екатеринбург. Ноябрь 2000 г.....	21
8. ФОРМИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ.....	25
Выступление на конференции. Екатеринбург. 2000.....	25
9. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции	27
// Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.....	27
10. ЗАДАЧИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ.....	33
// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2002 года) Ч. 1. Красноярск. 2002. с. 57-61.....	33
11. Система социального контроля как средство противодействия коррупции в государственном (муниципальном) механизме	35
// Новая правовая мысль. Волгоград, 2002. № 1. С. 48-53.....	35
12. БЛАГОПРИЯТНЫЙ КОРРУПЦИОННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КЛИМАТ (постановка проблемы)	40
Статья написана для журнала «Организованная преступность и коррупция». Июль 2002 года.	40
4. Правовая составляющая антикоррупционных программ.....	46
// Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26.	46
14. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ	52
// Предупреждение коррупции: что может общество. СПб.: Норма, 2003. С. 422-430.	

.....	52
15. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО.....	56
// Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.....	56
16. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ НА ОСНОВАНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ.....	60
Уголовная юстиция: состояние и пути развития: Региональная научно-практическая конференция. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. С. 240-243.....	60
17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ.....	62
// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 г.). Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.	62
18. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНЕ.....	65
// Образование против коррупции: Сборник статей. Волгоград: ВРОО «Юридическая народная школа», 2003. С. 37-42.....	65
19. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции.....	68
Материал размещен на сайте Транспаренси интернешенл в России http://www.transparency.org.ru	68
Работа выполнена по гранту Американского Университета г. Вашингтон, США и Московского Исследовательского Центра по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции при Институте государства и права РАН.	68
1. Благоприятность позитивного права для коррупции.....	68
2. Методика исследования.....	68
3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции.....	69
4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России	70
5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции.....	73
20. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ НОРМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА И ПРОБЛЕМЫ ИХ ВОСПРИЯТИЯ В РОССИИ.....	77
// Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально- коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323.	77
21. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ООН ПО РАЗВИТИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ.....	81
// Российский ежегодник международного права. Санкт-Петербург: Социально- коммерческая фирма «Россия-Нева. 2005. С. 251-257.....	81
22. Международные инструменты борьбы с коррупцией.....	85
// Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 2. С. 63-68.	85
23. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ООН ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО	

ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА.....	91
// Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сборник научных трудов. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2004. С. 277-282.	91
24. ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ	94
// Административная ответственность: вопросы теории и практики. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 199-207.	94
25. Использование смежных составов уголовных и административных правонарушений в борьбе с коррупцией	99
// Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и состоявшейся на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова 27-28 мая 2004 г. М.: ЛексЭст, 2005. С. 154- 164.....	99

1. ОТЧУЖДЕНИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ГРУПП ОТ ОБЩЕСТВА КАК ОСНОВНОЙ ФАКТОР КОРРУПЦИИ

Тезисы выступления на конференции. Екатеринбург. 2000. Декабрь.

Коррупция, безусловно, вызывается множеством причин и условий. Важнейшую роль играет отчуждение управленческих групп от общества, государства от народа (1). Оно превращает занимаемые управленцами должности, полномочия в их **частную собственность**, которую можно использовать в своих личных интересах. Буржуазия имеет материальные ценности и использует их себе во благо. Работник имеет свои рабочие руки и продает их на рынке труда. Чиновник имеет полномочия распоряжаться какими-то благами.

Можно воздействовать на сознание управленца, убеждать его не использовать в личных целях свою власть. Но если в реальных отношениях он независим от общества, то подобные увещания не будут иметь значительного эффекта. Условия жизни оказывают первостепенное воздействие на сознание людей. Если они дают им возможность улучшить свое материальное положение, хотя бы и с нарушением закона, то коррупция в аппарате управления становится неизбежной. Она становится широко распространенным явлением в условиях, когда материальные ценности приобретают высшее значение в обществе.

В российском обществе нет понимания этой закономерности. Оно воспитано на вождистских, патерналистических традициях и, в основном, сохраняет наивную надежду на то, что возможно найти таких людей или хотя бы сильного лидера, которые без контроля со стороны общества будут действовать только в его интересах и не будут злоупотреблять полученной властью в личных целях. С точки зрения идеалистических концепций, для решения проблемы коррупции достаточно одной политической воли и целеустремленности лидеров. Но дело в том, что эта воля не рождается сама по себе, а может появиться только при определенных общественных условиях.

В литературе отмечается, что сложившаяся в обществе система отношений, организации власти, способствующая коррупции сильнее отдельных личностей, приходящих в аппарат государства с благими намерениями (2).

Надежды преодолеть коррупцию без демократизации общества всячески подогреваются самими управленцами, которые тратят немало средств для распространения через средства массовой информации идей о своей бескорыстности и готовности служить обществу за одну заработную плату. Не понимая того, им помогают действительно бескорыстные люди, которые считают, что их мировоззрение и подвижничество можно растиражировать в массе чиновничества и сделать всеобщими в современных условиях. Закону «частной собственности на должность» они противопоставляют утопическую идею и убеждают членов общества в ее осуществимости, отвлекают от решения главной проблемы — устранения отчуждения аппарат управления от общества.

Объективно отвлекают общество от решения проблемы отчуждения аппарата управления полумеры, создающие видимость решения проблемы коррупции, наводящие «внешний лоск» на «здание» государственного управления. Например, большие надежды на появление сильного и честного вождя породили в обществе несколько процессов против коррупционеров среднего звена управления в начале и середине 80-х годов XX века в России (дело Медунова, Чурбанова и др.).

Чем шире бесконтрольность и безответственность управленцев от общества, тем больше открывается возможностей для коррупции (3). Таким образом, ключ к решению проблемы лежит в демократизации общества.

Политическая наивность населения России 90-х годов XX века позволила убедить его в том, что отказ от строгой дисциплины в работе государственного аппарата, безнаказанность — есть признаки настоящей демократии. Попытки навести порядок в работе государственного механизма объявляются посягательствами на демократию, возвратом к репрессиям сталинизма. Совершенно игнорируется аксиома, что демократия означает расширение прав ответственного за свою судьбу народа контролировать аппарат управления и беспощадно освобождать от должности тех, кто действует в собственных интересах, а не в интересах общества. Демократия для аппарата управления должна означать не расширение свобод, позволяющих творить

произвол, а ограничение прав в пользу гражданского общества и усиление ответственности за свою работу. Общедозволительный тип регулирования, при котором разрешено все, что не запрещено, должен действовать только для граждан и их объединений. В отношении должностных лиц, в демократическом обществе, действует разрешительный тип регулирования: «разрешается только то, что прямо закреплено в законе».

В литературе справедливо отмечается, что в отношениях между обществом и должностными лицами в условиях демократии, на управленцев не распространяется принцип презумпции невиновности. Если они не могут доказать членам общества полезности своей деятельности и отсутствия корысти в деяниях, нарушивших права граждан, то им не место на государственной должности.

Государственные служащие и члены их семей должны быть ограничены в правах. Общество имеет право поставить под строгий контроль доходы государственных служащих и членов их семей, ограничить занятие некоторых должностей при наличии определенных родственных и дружественных связей.

В ходе реформ в России возникла не демократия для народа, а «демократия для бюрократии» при которой ослабли иерархические связи управленцев государственного аппарата и аппарата муниципальных органов. Это трансформировало групповую собственность управленцев на власть в действительную индивидуальную частную собственность каждого чиновника на свои служебные полномочия. Если ранее партийно-государственный аппарат на законном основании отнимал весь произведенный обществом продукт, оставляя членам общества скудные доходы, то в ходе реформ была предоставлена возможность каждому управленцу в индивидуальном порядке, посредством коррупции, получать доход от своей должности. Эти отношения фактически были навязаны отдельным управленцам системой задержек заработной платы и низкой оплатой выполнения функций, за которые имущие граждане и коммерческие структуры готовы были платить гораздо большие суммы. «Само государство, — пишет В.Н. Бровкин, — было главным строителем коррупции, расширяя ее по всем направлениям и охватывая все слои общества» (4).

Отсутствие демократии, и, соответственно, контроля над аппаратом управления со стороны общества, привели не только к возникновению частной собственности на должности, но и коррупционному рынку, на котором продаются услуги чиновников, собственников этих должностей. Владельцы капитала фактически приватизируют государственные органы, устанавливая постоянные коррупционные связи с их руководством, внедряя своих людей на руководящие должности в государственный аппарат.

Проводимая сегодня в России политика возврата к централизации не устранил коррупцию, а упорядочит ее. Видимо, произойдет уменьшение цены услуг должностей нижнего уровня и увеличению стоимости услуг чиновников более высокого ранга. При этом коррупция не будет ярко бросаться в глаза, так как деятельность высших эшелонов власти недоступна для непосредственного наблюдения рядовых граждан. Рост стоимости властных услуг сделает их доступными для меньшего круга лиц.

Процесс демократизации общества как кардинальное средство решения проблемы коррупции конечно не может идти в России быстрыми темпами. Но осознание того, что все иные меры не приведут к эффективному результату, могло бы способствовать ускорению этого процесса и соединению усилий тех, кто, на самом деле, стремится к обузданию коррупции и заинтересован в борьбе с ней. Процесс приватизации должностей должен смениться процессом обобществления их, национализацией государственного аппарата.

Литература

1. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 30.
2. Пять снарядов вице-президента Гора // Чистые руки. 1999. № 3. С. 89.
3. Кузьминов Я. Россия и коррупция: кто кого? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 6.
4. Бровкин В.Н. Коррупция в России: исторические причины возникновения и современное состояние // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 1. С. 70.

2. НЕ РАЗВИТОЕ ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО КАК ГЛАВНЫЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ

// Коррупция в органах государственной власти: природа, меры противодействия, международное сотрудничество. Сборник статей. Нижний Новгород, 2001. С. 298-302.

С. 298

Коррупция имеет множество причин и условий. Важнейшим фактором, обуславливающим ее, является не развитое гражданское общество, которое не до конца осознает вреда коррупции или не в состоянии противостоять меньшинству, заинтересованному в наличии коррупции. Понятие гражданского общества дается в учебной литературе (1) и нет необходимости здесь его разъяснять.

Слабое гражданское общество характерно для стран, где государство играет решающую роль в экономике, политической и духовной жизни. Оно подавляет самостоятельность членов общества. Последние свыкаются с ведущей ролью государства и отказываются от своей независимости. В литературе отмечается, что Россия только приступила к формированию гражданского общества (2). Отсутствие института гражданского общества или его зародышевое состояние характерно для стран Востока (3). Как показывают социологические исследования, высокий уровень коррупции характерен именно для этих стран мира (4).

Коррупция порождается определенными группами общества, составляющими, как правило, меньшинство. Во-первых, она является важнейшим источником дохода для части управленцев. Во-вторых, она позволяет приобрести привилегии отдельным предпринимателям. Все остальные группы общества и общество как особый организм страдают от коррупции.

Коррупция препятствует развитию честной конкуренции между предпринимателями. Выигрывает не тот, чей товар качественней, дешевле и больше нужен потребителю, а тот, кто имеет связи с властными структурами и получает государственную поддержку. Коррупция мешает свободе предпринимательства, подавляет экономическую инициативу масс и приводит к возникновению номенклатурного капитализма с правом на предпринимательство для избранных, приближенных к власти (5). В конечном итоге, все это тормозит экономическое развитие общества. В условиях коррупции плохо развивается мелкое предпринимательство, которое является одним из «локомотивов» современного развития экономики. Крупные собственники капитала подкупают государственный аппарат и используют его для подавления мелких конкурентов. Коррупцированный государственный аппарат формируется не на основе компетентности его работников, а потому его действия часто не рациональны. Общественные фонды используются не в интересах общества, а в интересах отдельных людей, подкупающих чиновников.

Не развитое гражданское общество состоит, в основном, из людей, которые **не осознают** перечисленных вредных последствий коррупции или **поглощены своими частными заботами**. Им безразличны общественные проблемы. Они могут иметь достаточно слабое представление о том, как работает государственный аппарат. Такое сознание является в значительной степени следствием особого характера развития производства в стране. Человек поглощен своим непосредственным производительным трудом, нацеленным на воспроизводство его жизни (удовлетворение первейших жизненных потребностей), выполняет очень узкую функцию по производству какой-то части общественного продукта. Такой образ жизни не стимулирует человека к осознанию себя как части общества. Кроме того, масса неимущего населения не может понять ценности рыночных отношений, их полезности для развития экономики и не встает на их защиту от коррупционеров.

Отчужденность от общественных проблем является традиционной для населения с не развитым гражданским обществом.

Безразличное отношение к коррупции в обществе порождается слабым выражением у людей **чувства собственного достоинства, терпимостью к не равенству**. Люди свыкаются с привилегированностью коррупционеров и тех, кто занимается подкупом.

Слабое гражданское общество не может иметь высокой правовой культуры. Развитие права здесь хронически отстает от изменений общественных отношений. Для системы права характерна высокая степень противоречивости и пробельности. Нормы носят слишком абстрактный, а потому неопределенный характер и допускают различное их толкование правоприменителем. Все это создает правовую основу для бюрократического произвола (6). Антикоррупционное законодательство здесь отсутствует или успешно нейтрализуется. Управленческие группы, в зависимости от их места во властной иерархии, имеют законный или фактический (хотя и не законный) иммунитет от привлечения к юридической ответственности. Население имеет относительно низкий уровень правовых знаний, что ставит граждан в условия повышенной зависимости от государственных служащих (7).

Не развитое гражданское общество не в состоянии выработать нормы самоуправления, исключаящие коррупцию. Наоборот, коррупцированное чиновничество и связанные с ним предприниматели навязывают обществу обычаи мздоимства, делают его привычным явлением.

Общество, не способное выработать объединяющую нравственную национальную идею, где накопление материальных благ является высшей ценностью, неизбежно приходит к коррупции, как одному из средств накопительства.

Не развитое гражданское общество **не может противостоять коррупции.**

Общество не способное к самоуправлению, саморегулированию отношений между его членами, где отсутствует незыблемость (святость) договоров нуждается в сильном и разветвленном государственном аппарате, чиновники которого должны быть наделены широкими полномочиями, возможностями для усмотрения. Движущей силой, источником творчества в таком обществе является государственный аппарат, а не члены общества. Государство осуществляет развитие экономики (инвестиции и государственные заказы), формирует политическую систему (правящую партию), создает доминирующую идеологию и распространяет ее через свои информационные каналы. Ключевое положение управленцев в общественной жизни создает почву для коррупции.

Здесь государство, включающее коррумпированных чиновников, доминирует над обществом, а не общество над государством. Стабильность и выживаемость общества зависит от управленческих элит. Возникает неприятная альтернатива, при которой общество вынуждено выбирать между властью коррумпированных чиновников и полным хаосом, который возникает при ослаблении власти бюрократии.

Неимущие слои общества, которые здесь составляют большинство, требуют поддержания решающей роли государства в экономике, надеясь с помощью перераспределения благ улучшить свое положение. В свою очередь, слияние власти и экономики неизбежно порождает коррупцию (8).

Народ, не чувствующий себя способным заставить государственный аппарат действовать во благо всего общества смиряется с наличием коррупции, как неизбежным и непобедимым злом, к которому притерпелись как к нищете или власти смерти над жизнью человека (9).

Отчужденность большинства населения от общественной жизни (поглощенность их частной жизнью) позволяет выделиться властно-предпринимательской элите, которая удерживает свое доминирующее положение в обществе за счет внутренних коррупционных связей между властью и имущими и собственниками капитала. Коррупция становится основным способом перераспределения общественного продукта в пользу этой группы общества, системообразующей основой строя (10), получившего название номенклатурного капитализма. Коррумпированное государство является политическим ядром этого строя и, не только не будет устранять коррупцию, но само будет постоянно воспроизводить ее. Устранение с политической арены особо коррумпированных лиц, потерявших всякую меру в стяжательстве, привлечение к ответственности чиновников низшего звена является для такого государства лишь средством создания видимости борьбы с болезнью, средством обмана населения.

Следствием слабого гражданского общества, неспособностью его держать под строгим контролем аппарат государства является **отчуждение от него управленцев** и «приватизация» ими своих должностей. Продажа полномочий, связанных с этими должностями, есть неизбежное следствие обособления аппарата управления от общества. Отчуждение большей части населения от власти рассматривается как главный политический фактор коррупционной преступности (11).

Бесконтрольные со стороны общества правительственные чиновники развивающихся стран, обычно, подкупаются представителями крупного иностранного капитала. Развитые государства, преследуя свои национальные интересы, пытаются создавать в развивающихся странах зависимые от них (марионеточные) правительства. Одним из средств привлечения высшей управленческой элиты на свою сторону является их подкуп.

Недостаточно организованное общество не в состоянии самостоятельно выработать нормы экономической жизни. Они навязываются государственным аппаратом, но не приемлются членами общества. В результате, формируется значительный по размерам сектор «теневой экономики», который не может существовать без коррупционных связей. Сфера «теневой экономики», в свою очередь, увеличивается под воздействием тяжелого «налогового пресса», который вводится под предлогом необходимости выполнения социальных программ в помощь бедным.

Не развитое гражданское общество **безвольно и пассивно.** Вскрытие фактов коррупции не вызывает бурной общественной реакции, каких-то политических действий. Все ограничивается недовольным ворчанием. Общественное мнение здесь может игнорироваться государственным аппаратом, так как оно не подкрепляется активными массовыми действиями протеста (митингами, демонстрациями), требованиями отставки коррумпированных чиновников. Более того, люди уверены, что борьба с коррупцией — это дело только правоохранительных органов, которым надо предоставить чрезвычайные полномочия.

Слабое гражданское общество не может воспроизвести достаточное количество элит, которые составили бы конкуренцию действующим коррумпированным управленцам. Создается ситуация, когда коррупционеров нечем заменить. Партии и политические движения в таком обществе слабо связаны с населением, не обладают достаточной поддержкой, и не в состоянии выступить в качестве существенной антикоррупционной силы. Наоборот, они сами зависимы от каких-то властных и предпринимательских

элит и вынуждены продавать им свои услуги, лоббировать интересы конкретных фирм и органов государства в парламенте.

Слабое гражданское общество не может поддерживать свободу производства и распространения информации. Независимые средства массовой информации не находят достаточной материальной и моральной поддержки в обществе. Государство и коррумпированные чиновники, крупные собственники капитала, осуществляющие подкуп, ставят каналы распространения информации под свой контроль и через них манипулируют общественным сознанием: скрывают масштабы коррупции и тот огромный ущерб, который она наносит общественным интересам, создают в обществе благодушную атмосферу, видимость борьбы с коррупцией.

Слабое гражданское общество не в состоянии организовать самоуправление в поселках и городах. Попытки создать видимость местного самоуправления выливаются на деле в децентрализованное управление на местах. Независимые ни от государства, ни от членов общин местные чиновники подвержены коррупции в еще большей степени, чем государственные чиновники (12).

Не развитое гражданское общество не понимает законов работы государственного механизма. Оно не поддерживает представительные органы власти, не настаивает на предоставлении им реальных контрольных полномочий за исполнительными органами. Как правило, члены такого общества имеют вождистскую идеологию, склонны доверять всю власть в государстве или муниципалитете одному человеку (монарху, президенту, главе муниципального образования). В свою очередь, единоличное правление является прекрасной почвой для развития коррупции, так как здесь первейшее значение имеют личные связи руководителя с подчиненными и ограничены возможности контроля единоначальника за исполнителями его воли. Члены не развитого гражданского общества не понимают, что их права, без создания опасности для демократии, должен защищать независимый суд, а не глава исполнительной власти, стоящий над ними.

Парламент, не поддерживаемый обществом, не может осуществлять контроль за использованием исполнительной властью государственных благ (бюджетных средств, государственного имущества) и превращается либо в пустую «говорильню» либо в придаток при исполнительной власти (13). В результате общественные блага распределяются на основе коррупционных связей.

Вопрос о причинах коррупции является главным при выработке стратегии борьбы с ней. Непонимание глубинных общественных корней коррупции приводит к легковесным программам, направленным на ее ограничение. Кардинально решить проблему коррупции можно только на путях становления сильного гражданского общества.

Сноски:

1. Теория государства и права. Под ред. В. К. Бабаева. М.: Юристъ. 1999. С. 152-160.
2. Теория государства и права. Под ред. В.К. Бабаева. М.: Юристъ. 1999. С. 154.
3. Васильев Л.С. История Востока: В 2-х томах. Т. 2. М: Высшая школа. 1998. С. 432.
4. Гук С. Международные эксперты поставили Россию ниже Пакистана но выше Нигерии // Чистые руки. 1999. № 1. С. 68; Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М., 1980. С. 326.
5. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 29.
6. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 8-9.
7. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юристъ. 1999. С. 382.
8. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7-8.
9. Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 23 декабря 1999 года. Хабаровск. 1999. С. 15.
10. Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 30.
11. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юристъ. 1999. С. 380.
12. Новохатский В. Плакали денежки, да не свои // Парламентская газета. 1999. 4 августа. С. 2.
13. Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах. Т. 1. М.: Зерцало. 1998. С. 356.

3. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СРЕДСТВ МАССОВОЙ ИНФОРМАЦИИ ДЛЯ ПОДДЕРЖАНИЯ КОРРУПЦИИ

Екатеринбург. Материалы научно-практической конференции. 29-30 мая 2001 года

Как показал опыт последних лет, слабость гражданского общества России создает значительные затруднения в создании средств массовой информации, критически настроенных по отношению к действующему государственному аппарату. Последний достаточно легко нейтрализует оппозицию и успешно ведет наступление на ее печатные органы. Средства массовой информации, способных выявлять факты коррупции в государственном аппарате, придавать им гласность, становится все меньше.

Информационное пространство все более монополизировано государственным аппаратом, который использует подконтрольные ему средства массовой информации в своих целях, в том числе, в качестве идеологического прикрытия коррупционности этого аппарата.

Эти средства массовой информации пропагандируют идеи сильного патерналистического государства, при наличии которого государственные управленцы становятся независимыми от общества, а общество становится зависимым от них. Под лозунгом борьбы с хаосом и олигархами, защиты граждан от недобросовестных предпринимателей пропагандируется усиление вмешательства государства в экономическую сферу. Расширение функций и полномочий государственного аппарата, как известно, создает питательную почву для роста коррупции.

Подконтрольные государственному аппарату средства массовой информации тормозят развитие гражданской активности. С одной стороны они замалчивают факты коррупции в управленческих элитах, а с другой, применяя прием «дозированной критики», обрушиваются на коррупцию среди низших чиновников. Таким образом, создается впечатление бурной деятельности руководителей государственного аппарата, правоохранительных органов по борьбе с коррупцией. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побеги,» удается сохранять «корни» коррупции.

Указанная группа средств массовой информации усиленно работает на поднятие авторитета исполнительной ветви власти — где больше всего развита коррупция — формирует культ личности президента и, одновременно, нивелирует значение представительных органов, оппозиционных партий и общественных движений, которые могут разоблачать коррупцию в высших эшелонах власти. Для подрыва доверия к оппозиции активно используются идеи о ее связи с олигархами и Западом. Фактически правящая группировка, за счет средств налогоплательщиков в период между выборами в органы государственной власти, ни на минуту не прекращает свою предвыборную агитацию.

Средства массовой информации используются правящей группой управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей. Закрытость в работе государственного аппарата не позволяет получить точных сведений о его работе. Журналистов легко обвиняют в необоснованности предположений о коррупционности чиновников. Критика правящих элит рассматривается как подрыв авторитета российского государства, непатриотичные действия. Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на них и правоохранительные органы.

Проправительственные средства массовой информации используются для поддержания репутации конкретных чиновников. Они служат трибуной для их саморекламы, которая производится через самоотчеты, интервью лояльным к ним журналистами. В марте-апреле 2001 года читатели «Российской газеты» стали свидетелями информационной поддержки высшего государственного чиновника, подозреваемого в коррупции. Читателям усиленно пытались доказать, что 18 томов уголовного дела, собранного по фактам коррупции лица, приближенного к Президенту РФ не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети.

В этих условиях следует принимать меры нетрадиционные для демократических стран мира. Если невозможно собирать и распространять информацию без государственных средств массовой информации, существующих за счет бюджета, то необходимо отделить их в самостоятельную ветвь государственных организаций (ветвь власти) независимую от управленческих групп иных ветвей власти: от Президента, Правительства, законодательных органов. Это позволит обеспечить объективность и беспристрастность в их работе. Из рекламных агентств государственных органов они должны превратиться в «рупоры» гражданского общества, суверенного народа.

Средства, с помощью которых обеспечивается самостоятельность органов государственной власти хорошо известны. Финансовая независимость обеспечивается установленной в законе долей государственного бюджета, которая должна тратиться на поддержку средств массовой информации в стране. Уменьшение бюджетных расходов по этой статье не допускается.

Организационно-политическая независимость средств массовой информации обеспечивается выборностью членов государственного органа, управляющего этой сферой деятельности, непосредственно населением. Таким выборным органом может быть Комиссия по обеспечению прав граждан на информацию. Этой Комиссии должны быть переданы функции Министерства печати, телевидения и радиовещания. Коллегиальное управление в Комиссии должно предотвратить ее политическую однонаправленность. Кроме того, редакции средств массовой информации должны обладать высокой степенью самостоятельности.

В последнее время в России каждый орган государства стремится обзавестись своей пресс-службой, с помощью которой формируется благоприятное мнение общественности о работе этого органа. Фактически за счет средств налогоплательщиков создаются подразделения, нацеленные на производство и распространение искаженной информации для этих налогоплательщиков. Все подобные службы должны быть законодательно запрещены. Вместо них, в органах государства должны быть созданы представительства выше названной Комиссии или конкретного органа массовой информации, которые будут собирать объективные сведения о работе этого государственного органа и оперативно информировать о ней население.

Государственные средства массовой информации должны стать ветвью власти, которая обладает достаточной компетенцией для того, чтобы имеющимися у нее приемами и средствами выявлять факты коррупции, проводить по ним независимые журналистские расследования. Компетенция этих органов, как любого другого государственного органа или организации, должна иметь правовые гарантии. Это, в первую очередь, право требовать информацию у должностных лиц государственных органов и государственных служащих. Во-вторых, обязанность государственных органов и должностных лиц в установленные сроки выдавать полную и достоверную информацию по требованию журналистов. Такая обязанность должна быть четко зафиксирована в законах и положениях об отдельных государственных органах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Политики и чиновники не могут объявлять информацию о своих доходах, дружеских связях их личным делом.

В третьих, необходима строгая императивная уголовная, административная и дисциплинарная ответственность должностных лиц и служащих за сокрытие информации или ее искажение. Основным наказанием должно стать увольнение от должности за выявленные судом факты сокрытия или искажения информации, которая не является государственным секретом. Системность нарушений должна влечь за собой лишение права занимать должность в государственном аппарате в течение какого-то времени. Как известно, отношения «круговой поруки» в органах государственной власти поддерживаются их руководителями. Поэтому необходимы более строгие меры ответственности в отношении организаторов сокрытия или искажения информации о деятельности государственных органов. За образец следует взять имеющиеся в Уголовном Кодексе РФ составы правонарушений, предусматривающие ответственность за искажение или непредоставление отдельных видов информации (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200, 287, 303, 307, 308 Уголовного кодекса РФ). Такие составы имеет и Кодекс об административных правонарушениях РСФСР (ст. 40.5; 40.3; 40.11; 41.4; 45; 150.3; 157.1).

Указанные меры позволят не только обеспечить гласность в работе государственных органов, провозглашенную в Федеральном законе «Об основах государственной службы в РФ», но и произвести обновление кадров, дать дорогу молодому поколению, не испорченному духом продажности, который получил развитие в годы первичного накопления капитала в России. Ответственность должна создать условия, при которых чиновнику было бы не выгодно быть не честным.

Названная выше Комиссия могла бы осуществлять административный надзор за исполнением государственных органами и организациями законодательства о средствах массовой информации, выявлять факты правонарушений, собирать проверочные материалы и передавать их в прокуратуру или суд.

Правовые конструкции, обеспечивающие получение полной, достоверной и своевременной информации от их владельцев хорошо проработаны в налоговом праве (ст. 23, 118, 119, 121, 124, 126, 127, 129 Налогового кодекса РФ; ст. 199 Уголовного кодекса РФ).

Перечисленные меры создают возможность переориентировать средства массовой информации, идеологически обеспечивающие коррумпированность аппарата государства, на предупреждение коррупции. Такое решение проблемы вызовет мощный протест со стороны управленческих групп, поскольку для них потеря идеологических средств воздействия на массу населения будет невосполнимой утратой.

4. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ ПРАВА НА ИНФОРМАЦИЮ ДЛЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Выступление на конференции «Права человека и коррупция». Г. Екатеринбург. 2001 год

1. Общеизвестно, что условием для распространения коррупции является **закрытость, тайность** деятельности должностных лиц и управленческих организаций, отсутствие должного **контроля** за ними со стороны граждан и институтов гражданского общества.

2. Сделать деятельность управленцев **прозрачной** позволяет **право** граждан и журналистов **на информацию**. Надежное **законодательное закрепление** этого права, **использование** его гражданами и журналистами могут создавать неблагоприятные условия для коррупции, **предупреждать ее**. Реализация права на информацию позволяет **выявлять факты** коррупции, предавать **их гласности**. На основании материалов журналистских расследований виновные в коррупции могут быть привлечены к юридической **ответственности**.

3. Серьезной проблемой для России является отсутствие достаточного количества **субъектов, заинтересованных** в получении полной, оперативной и достоверной информации о деятельности государственных (муниципальных) органов власти и должностных лиц. **Граждане** недостаточно активны. **Крупные предприниматели** часто поддерживают личные связи с должностными лицами органов власти, заинтересованы в их коррупционности, тайности их деятельности.

1) Необходимы меры по **демонополизации рынков**, по поддержанию **конкуренции** среди предпринимателей.

Небольшая история развития рыночных отношений в России показывает, что только в условиях **конфликта интересов** между крупными предпринимателями подконтрольные им средства массовой информации активно начинают пользоваться своими правами, выявляют факты коррупции и доводят их до сведения граждан.

2) Право на информацию о деятельности государственных органов активно востребуется при наличии **разделения властей**, которое создает **противоречие между разными группами управленцев** по горизонтали (политиками представительных органов и чиновниками исполнительной ветви власти) и вертикали (управленцами центра, регионов и мест). Каждая из групп стремится непосредственно и через средства массовой информации **контролировать** другую группу, доводить полученные сведения до избирателей с целью заручиться их поддержкой.

Экономическая и политическая конкуренция приводят к **вовлечению в нее** через политические партии и средства массовой информации **рядовых граждан**, активизирует их, стимулирует участие в управлении государственными делами, поддерживает **нетерпимость к коррупции** в органах власти.

Необходимо покончить с **наивным представлением** о том, что в условиях массовой коррупции противодействовать ей смогут **отдельные честные люди или неподкупный глава государства**. Только конкуренция между предпринимателями и политиками, при которой побеждать должен честнейший, может привести к постепенному вытеснению корыстолюбивых чиновников из сферы государственного управления. Здесь необходимо применять **закон борьбы противоположностей**, обеспечивающий саморазвитие и прогресс.

4. К сожалению, в ходе начавшихся в России **контрреформ** президентско-исполнительная ветвь власти все больше **усиливает свой контроль** над крупными собственниками капитала, над **иными ветвями власти**. Это позволяет ей успешно **вытеснять с информационного поля не подконтрольные ей средства массовой информации**, представляющие разные общественные группы, усиливать давление на субъектов отношений в этой сфере. Это не может не создавать **льготных условий для закрытости деятельности управленцев, роста коррупционности** государственного аппарата и усиления ее **латентности**.

5. В создавшихся условиях необходимо требовать **свертывания деятельности президентско-исполнительной ветви власти по управлению** в сфере средств массовой информации, которая противоречит ч. 2 ст. 13 Конституции РФ.

1) Необходима **ликвидация Министерства** по делам печати, телерадиовещания и массовых коммуникаций и воссоздание Государственного комитета, ограниченного функциями осуществления надзора за соблюдением законодательства субъектами, действующими на информационном поле.

2) Средства массовой информации, учредителями которых являются государственные и муниципальные органы, должны стать **по настоящему свободными**, служить гражданам страны, жителям регионов, а не чиновникам.

6. Необходимо создание **Федеральной комиссии по защите прав граждан на информацию**. Она должна иметь **организационную и финансовую независимость** от иных органов государства и осуществлять **надзор** за соблюдением государственными (муниципальными) органами, их должностными лицами прав граждан (журналистов) на информацию.

Комиссия должна через свои территориальные подразделения осуществлять надзор за соблюдением должностными лицами **правил документирования (учета)** своей деятельности, правил **передачи информации** гражданам и журналистам.

По аналогии с деятельностью иных государственных инспекций, инспектора Комиссии должны иметь право **проверять учет работы** всех государственных органов, **расследовать факты нарушения** прав граждан и журналистов на получение информации, **требовать** от должностных лиц и иных служащих предоставления **информации** (объяснений, материалов, документов), необходимой для осуществления надзора, **требовать устранения нарушений** прав граждан и журналистов, **требовать привлечения к дисциплинарной ответственности** виновных лиц, **передавать материалы в прокуратуру и суд** для привлечения виновных к административной и уголовной ответственности.

7. Необходимо использование приемов, наработанных в отрасли **административного права**, для защиты прав на информацию, которые сделали бы сокрытие информации от общества невыгодным для должностных лиц, затруднили бы осуществление актов коррупции.

1) Кодекс об административных правонарушениях РСФСР, Налоговый кодекс РФ содержат ряд норм, устанавливающих ответственность за нарушение правил учета разных видов общественно-значимой деятельности (58, 114, 138, 141, 170, 171, 171-4, 191 КоАП; 120, 121 НК РФ). По аналогии с ними следует установить административную ответственность должностных лиц **за нарушение правил учета своей работы** (работы органа власти). Сюда относится отказ от составления документов, несвоевременное их составление, внесение в них неверных записей, нарушение сроков хранения.

2) Нормы административного права предусматривают меры административного воздействия **за уничтожение или искажение** информации (документов) (ст. 40.3, 40.10, 54, 146.4, 150.3, 179, 192 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность должностных лиц за уничтожение документов или искажение сведений в них.

3) Значительное количество норм административного права предусматривает ответственность за отказ от передачи информации различным органам государства и населению (ст. 40.1, 40.4, 40.5, 40.11, 40.13, 41.4, 45, 156.1, 157.1, 165.7, 190.3, 190.4, 190.5, 190.6 КоАП РСФСР). По аналогии следует ввести ответственность **за отказ в предоставлении информации** гражданину (журналисту), а равно за нарушение сроков предоставления информации. Под этим следует понимать сокрытие материалов, документов, отказ журналисту присутствовать на не закрытом заседании органа власти, не оповещение аккредитованного журналиста о заседании или несвоевременное оповещение.

4) В административном праве можно предусмотреть **общую норму**, устанавливающую ответственность за нарушение права гражданина и журналиста на получение информации от органов государственной и муниципальной власти.

Она может звучать так: Часть 1. Воспрепятствование **свободному осуществлению гражданином РФ своего права** на информацию. Часть 2 Воспрепятствование должностными лицами **работе средств массовой информации** либо **вмешательство** должностных лиц в работу указанных средств или в деятельность журналистов, связанную с исполнением ими своих прав и обязанностей.

Действующий Кодекс об административных правонарушениях содержит семь статей, предусматривающих **наказания журналистов** за не исполнение ими своих обязанностей и ни одной статьи, обеспечивающей их право на информацию.

Для предотвращения коррупции в органах власти, отстранения от должности не честных чиновников следует широко применять нормы **уголовного права**, устанавливающие ответственность за информационные правонарушения. В действующем Уголовном кодексе РФ содержится много норм касающихся информационных отношений (ст. 140, 159, 182, 195, 198, 199, 200 287, 303, 307, 308 УК РФ). По аналогии с ними следует установить уголовную ответственность должностных лиц за **систематическое нарушение правил учета** своей (органа) деятельности, **сокрытие или искажение информации** от граждан и журналистов. Формальный состав правонарушения не создает затруднений при его доказывании. Таким образом, коррупционера можно будет отстранить от должности не за факт коррупции, который трудно доказать, а за сокрытие информации, позволяющей уличить его в коррупционной деятельности.

Нуждается в совершенствовании институт **аккредитации** журналистов в государственных и муниципальных органах. В статье 48 Закона РФ «О средствах массовой информации» следует четко записать обязанность государственных и муниципальных органов производить аккредитацию всех подавших заявку журналистов.

Ст. 2 Закона РФ «О средствах массовой информации» связывает **понятие журналиста** с работой в редакции какого-либо средства массовой информации. Расширить количество субъектов, собирающих информацию о работе государственных и муниципальных органов, позволит разрешение индивидуальной журналистской деятельности.

Совершенствование российского законодательства, позволяющее обеспечить охрану права на информацию, формирование субъектов, заинтересованных в использовании этого права может внести значительный вклад в противодействие коррупции в России.

5. РЕАЛИЗАЦИЯ ПРАВ ГРАЖДАН НА ПОЛНУЮ И ДОСТОВЕРНУЮ ИНФОРМАЦИЮ

// Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург. 2001. С. 45-46.
С. 45

Реализация идеи демократического государства, закрепленной в ст. 1 Конституции РФ, требует предоставления гражданам страны реального права на получение качественной информации о жизни общества и деятельности государства. Объектом этого права является общественно-значимая информация на основе, которой люди могут принимать политические и социально-экономические решения. Отечественная правовая система пока не выделяет такого объекта.

Эффективное самоуправление народа возможно только на основе наличия в его распоряжении качественной, т.е. достоверной и полной общественно-значимой информации. Конституция РФ закрепляет права человека на достоверную информацию об окружающей среде (ст. 42), но не содержит указания на подобное право в отношении иной общественно-значимой информации, хотя и предполагает его наличие. Необходимо ясно и четко закрепить в законодательстве право граждан на получение достоверной и полной информации по общезначимым вопросам в пределах имеющихся государственных и муниципальных информационных ресурсов.

Указанное право должно подкрепляться обязанностью государственных служащих и иных должностных лиц, предоставлять гражданам качественную информацию. Эта обязанность должна быть продублирована как в специальном законодательстве об информации, так и в нормативных актах, закрепляющих общие полномочия перечисленных субъектов. Выполнению этих обязательств будет способствовать максимальное документирование всех принимаемых управленческих решений, как нормативных, так и индивидуальных и внесение их в общедоступные банки данных. Для контроля за качеством предоставляемой информации необходима выработка стандартов этого качества и введение категорий качества по аналогии с качеством товара и предоставляемых услуг.

Общеизвестно, что государственный аппарат старается засекретить свою деятельности или представить ее перед лицом общественности в лучшем виде. Поэтому необходимо установление неотвратимой и строгой юридической ответственности работников государственных и муниципальных органов и организаций за деяния, препятствующие осуществлению прав граждан на получение качественной общезначимой информации. Основанием для этой ответственности должно быть: отказ от документирования информации, необходимой обработки для приобретения доступной формы, ее сокрытие (уничтожение, повреждение, хищение, утрата), искажение (фальсификация), отказ от передачи (ознакомления, снятия копий), передача (распространение) некачественной информации (не достоверной, не полной, осуществляемой не систематически и с недопустимыми задержками), необоснованное отнесение ее к категории с ограниченным доступом, нарушение порядка передачи информации. Современное российское законодательство не отличается последовательностью в защите прав граждан на получение качественной общественно-значимой информации.

Остро назрела потребность в принятии Кодекса о дисциплинарных нарушениях государственных и муниципальных служащих, содержащего, в частности, конкретные составы правонарушений, посягающие на право граждан получать информацию по общезначимым вопросам и императивные санкции за это посягательство.

Кодекс РСФСР об административных правонарушениях закрепляет ответственность за сокрытие определенного вида информации (ст. 45), непредоставление или неопубликование ее (ст. 40.5; 40.11; 41.4; 157.1 и т.д.), за обман граждан (ст. 40.3; 150.3). Необходимо распространить практику административной ответственности по отношению к служащим и должностным лицам государственных и муниципальных органов и организаций при искажении, сокрытии, непредоставлении, неопубликовании, предоставлении некачественной общественно-значимой информации.

Деяния должностных лиц, направленные на организацию сокрытия общественно-значимой информации (ее искажение) в подчиненном подразделении, сокрытие особо важной для общества информации должно преследоваться в уголовном порядке, как преследуются другие деяния, связанные с отказом предоставления отдельных видов информации специальными субъектами (ст. 287, 308 УК РФ) или искажением ее (ст. 303, 307 УК РФ).

Особого внимания требуют отношения, связанные с предоставлением качественной информации во время избирательных кампаний. Законодательство России запрещает присвоение чужого имущества путем введения собственника в заблуждение (ст. 159 УК РФ. Мошенничество) но не создает существенных препятствий для захвата власти путем обмана избирателей в процессе предвыборных кампаний. Законодательство о выборах постепенно расширяет перечень достоверных сведений, которые должен представить кандидат на выборную должность (ст. 19 ФЗ «О внесении изменений и дополнений в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ»). Необходимо развивать эту тенденцию. По аналогии с гражданским правом, кандидата на выборную

должность необходимо обязать в документальной форме представить избирателям, которые делегируют ему часть своих публичных прав, политическую оферту в которой должна быть подробно изложена программа действия этого лица, в случае выбора его на должность. Выдвинутые программы должны подвергаться независимой экспертизе на предмет их полноты и достоверности. При виновном не исполнении выбранным лицом своих обязательств перед избирателями он может быть отрешен от должности в судебном порядке с

С. 46

взысканием в пользу избирателей причиненного им ущерба. В целях формирования у избирателей более полного представления о кандидатах на выборную должность, необходимо обязать их лично проводить пресс-конференции с журналистами и гражданами с прямой трансляцией их по телевидению, лично участвовать в телевизионных предвыборных дебатах. Человек, желающий занять публичную должность, не может претендовать на общепринятую тайну своей личной жизни. Правовое закрепление таких отношений пресечет политическое мошенничество.

Сбор информации о жизни общества и деятельности государства возлагается сегодня, в основном, на правительственные органы (п. ст. 8 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Кроме того, каждый орган власти должен сам собирать информацию о себе и доводить ее до населения (п. 1 ст. 13 Закона РФ «Об информации, информатизации и защите информации»). Как уже было сказано, чиновники стараются приукрасить свои заслуги перед обществом и за деньги налогоплательщиков обеспечить себе саморекламу. Необходимо шире использовать принцип разделения властей и отделить государственные органы, занятые сбором, обработкой, хранением и распространением общественно-значимой информации от иных ветвей государственной власти. Это позволит им на профессиональной основе всесторонне исследовать деятельность всех иных ветвей государственной власти, муниципальных органов и общественных организаций, собирать наиболее полную информацию, производить ее обработку и оперативно представлять членам общества. Независимая и беспристрастная информационная власть не заинтересована в сокрытии от общества каких-то фактов, искажении их, представлении в тенденциозных формах. Способы обеспечения независимости органов информационной власти можно заимствовать из практики организации суда.

Указанные органы одновременно могли бы осуществлять контроль за качеством информации, предоставляемой государственными и муниципальными органами гражданам и средствам массовой информации, осуществлять возбуждение и расследования административных дел по фактам нарушения правил регистрации информации, сокрытия информации или предоставления некачественных сведений.

Отказ от исполнения представленных задач приведет к тому, что информация станет дополнительным орудием господства меньшинства, которое ею владеет, над большинством, лишенным качественных знаний.

6. НЕЙТРАЛИЗАЦИЯ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВА

// Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

С. 181.

УДК 340.132.8

АННОТАЦИЯ. В работе исследуются некоторые факторы, ослабляющие правоохранительную деятельность государственных органов.

The author investigates some reasons of weak activities of government bodies for defence of legality.

С. 182

В данной работе правоохранительная деятельность рассматривается в широком смысле как реализация задач по обеспечению правопорядка и законности государственными органами. Она не сводится к деятельности одних только правоохранительных органов. Как отмечается в литературе, указанные задачи выполняют все государственные органы, в той или иной степени (1).

Решая задачи формирования правового государства, необходимо хорошо представлять себе факторы, способные мешать органам государства эффективно осуществлять деятельность по охране правопорядка. Это могут быть естественно возникающие трудности на пути защиты права или искусственно созданные препятствия, блокирующие действия государственных органов.

Всякие **революционные преобразования** означают отказ от прежней системы норм. Это происходит открыто, в форме прямой отмены действия отдельных законов или скрытно, путем снижения активности правоохранительной деятельности. Люди и организации, стоящие на страже закона, как правило, преданы тем ценностям, идеалам, которые закрепляются в охраняемых законах. Поэтому смена власти сопровождается отказом от существовавших ранее органов охраны порядка, увольнением с государственной службы людей, работавших в этих органах, а то и преследование их. Временное правительство после февральской революции 1917 года в России упразднило Департамент полиции Министерства внутренних дел, Отдельный корпус жандармов, охранные отделения, Особое присутствие правительствующего сената (2). Октябрьская революция 1917 года в России полностью уничтожила старую полицию и суды. В ходе реформ в России 90-х годов XX века были устранены органы народного и партийного контроля, которые несли на себе основной груз по надзору за государственным аппаратом и обеспечивали определенный уровень дисциплины государственных служащих. В декабре 1993 года был ликвидирован следственный аппарат в органах безопасности. Через некоторое время он был восстановлен с новым составом сотрудников (3). Конечно, разрушение системы правоохранительных органов неизбежно приводит к росту правонарушений.

Революции — это всегда передел собственности. Идущие к власти группы заинтересованы в низком уровне правоохраны в такие периоды. Это позволяет им более ускоренно произвести передел общественных благ. Например, в начальный период реформ в России, в министерствах, были ликвидированы контрольные органы, способные осуществлять проверки и ревизии на государственных предприятиях (4). Международные наблюдатели отмечают, что властные элиты посткоммунистических стран извлекли колоссальную выгоду из отсутствия надлежащего надзора за законностью, благодаря этому присвоив себе значительную долю общественного достояния (5).

Создание в ходе реформ государственного аппарата новой системы правоохраны требует времени. На подготовку высококвалифицированных специалистов уходят годы. Часто не ясна концепция строительства новой системы органов государства. Возникает ситуация, когда одни органы лишаются контрольных функций, а другие оказываются не готовы их исполнять. В частности, во многих посткоммунистических странах прокурорские органы были ослаблены, а суды не смогли взять на себя их функции по надзору за законностью и защите прав человека. Произошло общее ослабление контрольных функций государства (6).

Всякая **перестройка внутри одного органа** государства, или изменение механизма государства, отвлекает сотрудников органов от исполнения ими основных задач, создает нервную обстановку ожидания возможного увольнения. Так называемые «перетряхивания» аппарата позволяют руководителям подразделений избавиться от принципиальных сотрудников, не участвующих в связях «круговой поруки», распределить должности между людьми, которые им лично преданы (членами своей команды) и готовы выполнить любое, даже незаконное распоряжение. При этом увольняются с работы люди с высокой квалификацией, непримиримо относящиеся ко всяким нарушениям закона, кто бы их не совершал.

Обычным является стремление различных властных субъектов подчинить себе правоохранительные органы и ликвидировать всякий контроль за своей деятельностью. Контрольно-надзорные органы не образуют самостоятельной ветви власти, а

с. 183

создаются при каких-либо иных органах, которые оказываются вне общественного контроля. По Конституции Украины 1996 г. прокуратура Украины попала под контроль законодателей. Генеральный прокурор ответственен перед Верховной Радой и может быть отправлен депутатами в отставку (7). В других странах контроль над прокуратурой захватывают исполнительные органы. Так в Польше функции генерального прокурора перешли министру юстиции. Прокуратура превратилась в орудие исполнительной власти. При этом, ссылки делались на зарубежный опыт (США и другие страны) (8), игнорируя факты того, что в странах Запада высока активность граждан в защите своих прав через суд, развиты контрольные функции парламента, в США существует институт независимого прокурора (9). В специальных исследованиях отмечается, что прокуратура Румынии по Конституции 1991 года полностью попала под пяту исполнительной власти, хотя формально, относится к судебной ветви власти (10).

Активные старания по ослаблению прокуратуры в России приняли представители судебной власти. Ежегодно прокуратура добивается отмены большого количества судебных решений на основании их незаконности или необоснованности. Стремление судей к полной безответственности порождает идеи превращения прокуратуры в орган обвинения, работающий при суде и под контролем суда. В начале 90-х годов появились предложения лишить прокуратуру права опротестования приговоров и решений суда, права приостанавливать судебные постановления (11). В проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» предлагалось лишить прокуратуру права на рассмотрение жалоб в порядке надзора и опротестования вступивших в силу решений (12).

Органы исполнительной власти стараются ослабить контроль над ними со стороны законодательной и судебной власти. Например, в России пока успешно удается отражать инициативы ряда депутатов Государственной Думы направленные на правовое закрепление создания при палатах Федерального Собрания специальных следственных комиссии, расследующих правонарушения высших должностных лиц. Закон о Счетной палате РФ лишает ее права непосредственного расследования фактов нарушения закона и права обращения в суд. Она вынуждена ограничиваться передачей собранных ею материалов в прокуратуру, которая зависит от Президента и его Правительства.

Подчинение государственного контроля интересам отдельных групп достигается путем **политизации** контрольно-надзорных органов. Сегодня в России формально провозглашен принцип деполитизации суда, прокуратуры и иных государственных органов. Но фактически этот лозунг не реализуется. Контрольно-надзорные органы не самостоятельны. Они формируются органами, которые не могут не отражать каких-то политических пристрастий: Президентом РФ, Федеральным Собранием, Правительством РФ. Как раньше, так и сегодня подбор кадров является основой для подчинения правоохранительных органов интересам отдельных политических групп. Отсюда избирательность в обеспечении законности, деление людей на «своих» и «чужих». Все внимание направляется на поиск правонарушений, совершаемых «чужими». «Своим» предоставляется режим полной вседозволенности.

Правовое обеспечение самостоятельности органов правоохраны не приводит к ликвидации их **финансовой и хозяйственной зависимости** от различных властных структур или даже частных лиц. Высшие органы власти России в прошедшее десятилетие систематически нарушали ст. 124 Конституции РФ 1993 года и не обеспечивали достаточное финансирование судов из федерального бюджета. В 1995 г. потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 % (13). Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры. Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 г. переложил заботу о предоставлении жилья прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), об

с. 184

установке телефонов, обеспечении служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона) на органы исполнительной власти субъектов РФ и местного самоуправления. Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставится в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона (14). Дело доходит до того, что генеральный прокурор получает квартиру по распоряжению руководителя Управления делами Президента РФ, в отношении которого стоит вопрос о привлечении к уголовной ответственности (15). В таких условиях контрольно-надзорным органам трудно подчиняться только закону. Приходится подчиняться конкретным властным субъектам.

Государственные органы, попавшие под контроль обособленных управленческих групп, начинают в первую очередь работать в интересах этих групп: собирают компрометирующий материал на их политических противников, осуществляют избирательное привлечение к юридической ответственности. Выполнение общественно значимых задач отодвигается на второй план. Есть примеры, когда контрольные функции под давлением заинтересованных лиц вообще не исполнялись. Так В. Савицкий указывает, что Президиум Верховного Совета СССР, на который, в соответствии с Конституцией СССР возлагалась функция конституционного надзора, фактически ее не выполнял, поскольку зависел от высшего партийного руководства КПСС (16). Последнее рассматривало Конституцию как идеологический документ, имеющий чисто пропагандистское значение. Провозглашенные в ней принципы были заведомо декларативными и не подлежали реализации.

Ослабление правоохранительных органов возникает при наделении их **противоречивыми функциями**. Так, на прокуратуры ряда стран возложены обязанности, с одной стороны, защищать интересы государства, а с другой стороны обеспечивать права и свободы человека. Они попадают в положение «слуги двух господ». В случае конфликта интересов государства и личности они не могут быть объективны, им приходится выбирать — на чью сторону встать, а чьи интересы проигнорировать. Ущемленными, чаще всего, оказываются интересы личности. Например, в печати отмечается, что прокуратура, осуществляя надзор за проведением досудебного расследования или осуществляя расследование самостоятельно, не реагирует на обращения подозреваемых и обвиняемых о нарушении их прав, применение к ним незаконных способов ведения дознания и следствия. Раскрытие преступления считается главной задачей, ради которой можно пойти на незаконное ущемление прав человека.

Понижает качество работы подразделений правоохранительных органов и их сотрудников **неглубокая специализация** в работе. Если на Западе принято разделение судов на административные, финансовые (налоговые), торговые, патентные, по трудовым спорам, по делам несовершеннолетних, то суды общей юрисдикции в России универсальны. Судья вынужден поддерживать свои знания по широкому спектру вопросов, а в результате они оказываются не глубокими. Отсюда низкий профессионализм кадров. Генеральный прокурор СССР Н. Трубин отмечал, что наделение прокуратуры широким набором функций только ослабляет ее, порождает делитантство и показную активность (17).

Успешная работа контрольно-надзорных органов, построенных на основе принципа **централизации** (18), во многом зависит от руководства этих органов. Назначение руководителем такого органа некомпетентного человека приводит к развалу работы всей управляемой им системы. Например, по свидетельству историков, вручение руководства петербургской полицией Б.Х. Миниху, который, по собственному признанию был не сведущ в делах внутреннего управления империей, приводит к тому, что полиция в этот период переживает упадок (19).

Орган, назначающий руководителя централизованного контрольно-надзорного аппарата, не только сам становится бесконтрольным, но и обеспечивает фактический иммунитет для всех тех, кто находится под его покровительством. Так, назначе-

с. 185

ние и освобождение от должности генерального прокурора РФ Советом Федерации, по представлению Президента РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ 1993 года), позволяет региональным элитам, из которых состоит верхняя палата, и Президенту вывести из под надзора прокуратуры опекаемых ими лиц. Список «неприкосновенных» увеличивается в силу того, что назначение прокуроров субъектов Федерации происходит по согласованию с руководством этих субъектов (ч. 3 ст. 129 Конституции РФ). Прокурор попадает в зависимость не только от главы региона, но и от депутатов законодательного собрания региона. Отмечается, что генеральный прокурор, будучи назначенцем «Кремля», избегает задевать высокопоставленных представителей московской политической элиты, а если не соблюдает этого правила, то с ним случается то, что произошло с Ю. Скуратовым (20). Ст. 129 Конституции РФ 1993 года «повергла независимость прокурорского надзора», «ставит прокурорский надзор в зависимое от власти положение», «умалывает роль прокуратуры в системе органов государственной власти» — считают прокурорские работники (21).

Ряд проблем контрольно-надзорных органов связан с установленными для них **показателями отчетности**. Обязывание правоохранительных органов не просто надзирать за исполнением законов и выявлять факты правонарушений, но и отвечать за состояние законности, создает у их сотрудников мотивацию скрывать истинные масштабы правонарушений, чтобы доказать успешность своей деятельности по обеспечению законности. Общеизвестно стремление органов милиции укрывать совершенные преступления от учета. Прокуратура, работа которой также оценивается по показателю снижения преступности, не принимает достаточных мер для борьбы с укрытием преступлений от учета, обозначает только видимость работы в этом направлении.

Безусловно, ослабление правоохранительных органов происходит при недостаточном их **финансовом и материально-техническом обеспечении**. От размеров финансирования зависит штатная численность органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции, текучесть кадров, их квалификация. На недостаток штатной численности сегодня жалуются судебные органы, органы милиции, Счетная палата РФ. Если размер выплачиваемого работникам вознаграждения не соответствует требуемым от них трудозатратам, то неизбежно возникает текучесть кадров и низкая их квалификация. Без достаточного финансирования невозможно исполнять ряд функций по контролю и надзору: невозможно выезжать на место для проверки работы подконтрольных подразделений, проводить сложные экспертизы.

Невысокая **техническая оснащенность** аппаратов осуществляющих ревизии, дознание, следствие не позволяют раскрывать особо сложные преступления, связанные, например, с хищениями государственного имущества и финансовых средств должностными лицами.

На пути эффективного осуществления контроля и надзора могут стоять правовые препятствия. Нормы права **не всегда четко определяют квалифицирующие** признаки правонарушения. В результате, ряд антиобщественных деяний оказываются не попадающими под понятие правонарушения. Например, хищения государственных средств в крупных масштабах часто скрывается под предлогом предоставления налоговых льгот, бюджетного кредитования, государственного заказа.

Иногда закон **не устанавливает юридической ответственности** за правонарушения или эта ответственность не эффективна и не пугает правонарушителей. Должностных лиц разного ранга спасает от ответственности предоставленный нормами закона иммунитет.

Затрудняет осуществление расследования и привлечения к юридической ответственности усложненный **процессуальный порядок** осуществления этих действий.

Ослабление защиты прав и свобод малоимущих граждан в государствах, ранее входивших в состав СССР, происходит в результате **ограничения функций прокуратуры**. Сужены возможности осуществления общего надзора в России. По Конституции

с. 186

Украины 1996 года прокуратура совсем лишается функции общего надзора. В СССР, прокуроры фактически выполняли функции уполномоченных по правам человека на безвозмездной для жалобщиков основе. Сегодня гражданам предлагается нанимать адвоката и с его помощью отстаивать свои права в суде. Поскольку этот процесс очень длителен и требует немалых затрат, то значительное количество конституционных и иных прав человека и гражданина в стране остаются не защищенными, декларативными (22). К тому же результату приводит расширение в законе перечня дел частного обвинения. Исследователи отмечают, что стремление лишить прокуратуру функций общего надзора фактически направлено на выведение исполнительной власти из под прокурорского надзора, обеспечивающего, в отличие от суда, оперативную реакцию на незаконные (23).

Данная работа носит общетеоретический аналитический характер и нацелена на выявление основных субъектов среди властных групп, создающих препятствия эффективной работе государственных органов по обеспечению правопорядка в стране и выделение направлений, приемов, методов и средств нейтрализации правоохранительной деятельности. Выработка мер, направленных на устранение этих препятствий, требует особых глубоких проработок.

Успехи построения правового государства в России, в значительной степени, будут зависеть от устранения перечисленных выше препятствий на пути укрепления законности и правопорядка в стране.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуценко К.Ф., Ковалев М.А. Правоохранительные органы. М.: Зерцало, ТЕИС. 1996. С. 7.
2. История государства и права СССР. Ч. 1. Под ред. О.И. Чистякова, И.Д. Мартысевича. М.: Из-во Московского ун-та, 1985. С. 267.
3. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность, 1996. № 9. С. 4.
4. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 8.

5. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 48.
6. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 49.
7. Руденко Н.В. Прокуратура Украины в свете реализации положений новой Конституции Украины // Государство и право. 1997. № 6. С. 96.
8. Чешейко-Сохацки З. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Польша // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 63.
9. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.
10. Маковой М. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Румыния // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 67.
11. Заключение по проекту Закона «О прокуратуре РСФСР» // Советская юстиция. 1991. № 18. С. 22.
12. О проекте федерального конституционного закона «О судах общей юрисдикции в РФ» // Российская юстиция. 1999. № 6. С. 7.
13. Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.
14. Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.
15. Ямшанов Б. Следы ведут в Швейцарию, а обратно не возвращаются // Российская газета. 2000. 25 марта. С. 3.
16. А был ли «высший надзор» действительно высшим? // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 28.
17. Трубин Н. Прокуратура должна заниматься своим делом // Социалистическая законность. 1991. № 3. С. 8.
18. На основе такого принципа строится работа прокуратуры в России. См. ч. 1 ст. 129 Конституции РФ.
19. Сизиков М.И. Полиция Российской империи в середине XVIII века // Государство и право. 1993. № 11. С. 121.
20. Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.
21. Поруков Г. Насущные проблемы прокуратуры // Законность. 1996. № 9. С. 3.
22. Ярков В. Доступно ли гражданам наше правосудие? // Российская юстиция. 1999. № 2. С. 25.
23. Конференция о судебной власти и прокуратуре: итоги и размышления // Государство и право. 1994. № 1. С. 140-141.

7. КОНТРОЛЬ КАК СРЕДСТВО ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ДОЛЖНОСТНЫМ ПРЕСТУПЛЕНИЯМ В ГОСУДАРСТВЕННОМ МЕХАНИЗМЕ

Выступление на конференции г. Екатеринбург. Ноябрь 20001 г.

Проблемы коррупции являются очень сложными. Часто присутствует упрощенный подход к их решению через усиление органов правоохраны и ужесточение мер ответственности за коррупционные действия. В данной статье рассматривается вопрос формирования системы социального контроля над механизмом государства, позволяющей в первую очередь эффективно осуществлять профилактику коррупции, вовремя пресекать коррупционные действия, очищать аппарат государства от нечестных людей. Под социальным контролем здесь понимается проверка работы государственных органов и должностных лиц с целью принятия мер по профилактике и пресечению коррупции, привлечению к ответственности лиц, совершающих коррупционные поступки. Система контроля должна действовать на стадии подбора и подготовки кадров государственного аппарата (предварительный контроль).

Система социального контроля в демократическом обществе должна состоять из подсистем общественного и государственного контроля. В советский период справедливо говорилось о возможности создания общественно-государственных субъектов, осуществляющих контроль (1).

1. Теория права и управления последних лет стала уделять мало внимания общественному контролю над механизмом государства. Упускается из виду факт, что коррупция в государственном аппарате связана с обособлением его от общества, с использованием отдельными должностными лицами своего служебного положения в личных и групповых целях, которые противоречат интересам общества. Исходя из этого, именно организованное гражданское общество должно выступить главным противником коррупции. Проблемы России заключаются в том, что гражданское общество в ней только создается. При этом процесс этот идет очень медленно. В интересах противодействия коррупции следует всячески помогать ускорению этого процесса. Наука должна предложить возможные формы общественного контроля, который может быть использован против коррупции. Отчасти может быть использован советский опыт (2). В советской литературе справедливо отмечалось, что эффективно осуществлять контроль над механизмом государства можно только при активном участии в нем значительной части населения (3).

В условиях демократии граждане имеют возможность участвовать в формировании представительных органов власти. Их выбор должен быть основан не на случайных фактах и красочной саморекламе кандидатов на выборные должности, а на глубокой и всесторонней оценке жизненного пути претендента на должность, его нравственных качеств. Избирательная кампания не должна превращаться в акт политического мошенничества. Наоборот, она должна стать глубокой проверкой всех качеств кандидатов на выборные должности. Формой проверки сведений о кандидатах должны стать их обязательные прямые и телевизионные встречи с избирателями, прессой, теледебаты между собой.

Исследовать до мелочей всю жизнь претендента на выборный пост должны помочь средства массовой информации. Чтобы их информация была достаточно объективной и всесторонней, они должны быть свободны от давления со стороны государственных органов и отдельных должностных лиц. Средства массовой информации, подчиненные в разных формах государству, дают искаженную информацию или замалчивают сведения о кандидатах на выборные должности, превращаются в рекламные агентства отдельных кандидатов, занимающих должности в государственном аппарате. Иногда должностные лица пытаются пресечь деятельность журналистов, обвиняя их в том, что они подрывают их авторитет, посягают на их честь и достоинство (4).

Всестороннее изучение кандидатов на выборные должности возможно только в условиях свободной экономической конкуренции, при которой ни одному из множества конкурентов не выгодно, чтобы важные должности в государственном аппарате заняли люди, которые на основе коррупционных мотивов будут действовать в интересах одной из групп предпринимателей и ущемлять других. Конкурирующие между собой предприниматели имеют финансовые и организационные возможности обеспечить всестороннее изучение как претендентов на различные должности, так и их работу на выборных должностях. Они имеют возможность содержать собственные средства массовой информации и через них обращаться к обществу. Известно, что в демократических странах вся деятельность государства находится под строгим контролем разного рода так называемых заинтересованных групп давления (*interesting groupes*) (5).

Если прокуратура просит лишить депутата неприкосновенности с целью привлечения его к уголовной ответственности, то это означает, что демократический механизм общества не сработал, так как позволил проникнуть на государственную должность не достойному человеку.

Поддержка честных политиков должна привести не только к искоренению политической коррупции, но и обеспечивает антикоррупционное политическое давление на ветвь президентской и исполнительной власти.

Общественный контроль, осуществляемый через журналистов, должен обеспечить гласность в работе политиков всех рангов. Любое их действие или бездействие должно оцениваться с позиции того, чьи интересы оно выражает. Трудно выявить и доказать отдельные факты коррупции. Легче определить тенденции принимаемых решений, их общую направленность. Политик, действующий не беспристрастно, должен лишиться доверия общества и своей политической карьеры. Общественная жизнь России последнего десятилетия показывает, что журналисты могут выявлять конкретные факты коррупции гораздо активнее, чем правоохранительные органы. Более того, через общественное мнение они принуждают прокуратуру и других должностных лиц принимать меры к коррупционерам, даже в случаях, когда они этого не желают.

На средства массовой информации возлагается обязанность поддерживать в общественной среде нетерпимость к коррупции, показывать ее вред для общества. Политик или чиновник должен бояться не прокурора, а общественного мнения.

Для развития общественного контроля в России необходимо освободить средства массовой информации от опеки со стороны государства, создать организационно-правовые и технические гарантии гласности работы государственных и муниципальных органов. Компьютерные технологии позволяют без значительных затрат делать информацию о работе любого должностного лица доступной для большого количества людей. Сокращение или искажение информации о деятельности государственных (муниципальных) органов должно влечь строгую дисциплинарную, административную, уголовную и конституционную ответственность должностных лиц. Необходимо создание условий, при которых коррупционер может лишиться должности не за факт коррупции, а за попытку скрыть его от общественности. Президенты США Никсон и Клинтон привлекались к ответственности именно за сокрытие информации от государственных органов и общества. Для реализации этих задач необходимо, в первую очередь, внести изменения в закон «Об основах государственной службы в РФ» (ст. 10), принять дисциплинарный кодекс, включающий статьи о дисциплинарных нарушениях, влекущих императивную ответственность служащих за деяния, связанные с нарушением правил учета и отчетности о своей деятельности, искажением или сокрытием информации о ней от общества.

Оценку работы должностных лиц государственных и муниципальных органов необходимо производить с позиции разных групп общества, представленных их общественными объединениями.

Общественный контроль должен сформировать у чиновников чувство ответственности перед обществом. Пассивность общества порождает пустоту в системе ценностей государственного служащего, который в этом случае начинает ориентироваться на собственные интересы, волю начальства или отдельных заинтересованных групп.

Усиление контроля снизу за деятельностью аппарата управления способствует децентрализация управления и рост общей культуры населения.

В систему общественного контроля за должностными лицами следует включить аудит, осуществляемый независимыми компаниями. Западные исследователи указывают на большой вклад аудиторских фирм в противодействие коррупции (6). Аудит не должен замыкаться на сфере финансов. Необходимо распространять его на сферу политики, исполнение законов.

В советский период законность в работе государственного аппарата предлагалось обеспечивать с помощью трудовых коллективов (7). Ликвидация партийного влияния в государственных органах привела к тому, что в них установились строгие иерархические отношения. Государственные чиновники ориентированы на службу своему начальнику, а не обществу. Деятельность профсоюзов государственных служащих могла бы быть направлена на противотиводействие «приватизации» государственных должностей, обеспечение подбора и расстановки кадров не на основе личной преданности начальнику и кумовства, а в соответствии со способностями государственного (муниципального) служащего, его верности общественным идеалам. В демократических странах корпоративной этике чиновников, входящих в государственный аппарат, представителей других профессий (бухгалтера, юристы), придается большое значение (8).

Общественный контроль может быть эффективным, если за ним следуют адекватные меры воздействия на подконтрольного со стороны самого общества (избирателей) или со стороны компетентных государственных органов (административных, судебных).

2. Провозглашение суверенитета народа (ст. 3 Конституции РФ) и принцип разделения властей требуют выделения в механизме государства самостоятельной контрольной ветви власти, которая могла бы действовать от имени общества и осуществлять контроль за всеми другими звеньями государственного механизма. Известно, что наиболее эффективным может быть только внешний контроль, где контролеры независимы от подконтрольных субъектов (9). Процесс выделения контрольной ветви государственной власти уже идет во многих странах (10). Наиболее яркое впечатление о противодействии коррупции на высших этажах власти производится институтом независимого прокурора в США (11).

Естественно, властные элиты не желают терять свободы, попадать под контроль властных профессиональных органов и всячески противятся формированию независимой от них контрольной ветви власти, как раньше сопротивлялись отделению законодательных и судебных органов от исполнительной власти. Очень часто контрольные органы оказываются под опекой главы государства. В результате, сам глава государства и его аппарат оказывается вне контроля.

Контрольная ветвь власти должна быть организационно независимой от иных ветвей власти. Она должна иметь свои высшие органы, которые были бы ответственны перед обществом. Очевидно, что осуществлять контроль за должностными лицами, обладающими значительной властью могут органы, имеющие не меньшую власть. Она должна заключаться в праве требовать от подконтрольных должностных лиц любые документы, объяснения, иную информацию, проводить проверки, экспертизы, возбуждать дела по фактам сокрытия или искажения предоставляемой информации. Контрольная ветвь власти не должна превратиться в репрессивный орган. Вся ее деятельность должна протекать в рамках строгих процессуальных норм. Принимать решения по выявленным фактам правонарушений может только суд, соответствующие органы управления или избиратели, если дело касается политиков. Функции наблюдения и проверки должны быть отделены от функций общественного или административного управления и суда.

Контрольная ветвь власти обеспечивает беспристрастность контроля и максимальную истинность получаемых данных, комплексность проверок, высокий профессионализм и использование научных приемов познания действительности.

Контрольная ветвь власти должна следить за чистотой рядов государственных чиновников. На нее должна возлагаться проверка сведений, сообщаемых о себе претендентом на должность в государственном аппарате, контроль за соблюдением ограничений для государственных служащих и иных должностных лиц (соблюдение запретов заниматься предпринимательской деятельностью, использования занимаемой должности в политических целях), проверка достоверности заполняемых служащими деклараций. Это позволит положить конец формированию государственного аппарата на основе личной преданности государственных служащих своему начальнику, пресечь nepотизм в процессе подбора кадров.

С помощью контрольной власти необходимо наладить систему учета и отчетности должностных лиц всех ступеней, которая существует в демократических странах. Она позволяет обществу отслеживать каждый шаг любого чиновника и воздавать ему по заслугам.

Звеном самостоятельной контрольной власти в России могла бы стать прокуратура. Никто не возражает против независимости прокуроров при осуществлении ими своих полномочий. Это закреплено в законе «О прокуратуре РФ» (ч. 2 ст. 4). Но разные политические группы хотели бы сохранить организационную и хозяйственную несамостоятельность прокуратуры, чтобы использовать ее в своих интересах. Зависимость Генерального прокурора от Президента РФ, его администрации обуславливает проведение прокуратурой избирательной юридической ответственности. Участие в формировании прокурорской системы региональных управленческих элит (ст. 129 Конституции РФ) мешает прокурорам на местах бескомпромиссно и решительно вести борьбу с нарушениями законов представителями этой элиты.

В рекомендациях международных институтов предлагается привлекать к борьбе с коррупцией уполномоченных по правам человека, которые в отдельных странах независимы от иных ветвей государственной власти (12).

3. Весомое значение в противодействии коррупции в демократических странах имеет парламентский контроль за исполнительной ветвью власти, который иногда называют политическим (13). Он может решать задачи поддержания режима законности в деятельности исполнительной ветви власти и расследования отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами. К сожалению, в России представительные органы лишены существенных контрольных полномочий. Право контроля Федерального Собрания за деятельностью Президента и Правительства даже не закреплено в перечне предметов ведения палат (ст. 102-103 Конституции РФ). Попытки ввести в Конституцию поправки, дающие парламенту право образовывать специальные следственные комиссии по расследованию правонарушений высших должностных лиц наподобие тех, что создаются в США, Германии, были успешно провалены. Это позволяет Президенту РФ, его администрации и опекаемым ими должностным лицам оставаться вне контроля и ответственности. В литературе описывается жесткий финансовый контроль, который осуществляет Конгресс США за расходованием государственных средств (14). В России Счетная палата вынуждена только констатировать не целевое и неэффективное расходование государственных средств, которое может быть связано с коррупционными мотивами. Ответственность за нарушение бюджетного закона страны может не наступать (15).

Важную роль в обеспечении режима законности деятельности механизма государств Запада играет разветвленная система судебных органов: конституционные суды, суды общей юрисдикции, суды административной юстиции. При этом надо иметь в виду, что принцип состязательности судебного процесса не позволяет судье вставать на позицию обвиняемого и быть активным участником антикоррупционной деятельности.

В.Е. Чиркин отмечает, что контрольную функцию нельзя полностью поручить органам известной триады, так как контроль осуществляется в отношении их самих (16). Взаимоконтроль ветвей власти не отрицает необходимость выделения самостоятельной ветви контрольной власти.

4. Система контроля за должностными лицами, созданная внутри исполнительной ветви власти, которая в России фактически возглавляется президентской властью, может быть эффективной, когда испытывает значительное давление со стороны гражданского общества и политиков. В противном случае, она работает не эффективно, создавая видимость контроля или даже обеспечивает защиту коррупционеров. Так прокуратура, возглавляемая последние десять лет представителями Президента показала свою неспособность противодействовать коррупции в высших эшелонах власти. Ставшие достоянием общества факты должностных правонарушений не расследуются. Более того, прокуратура мешает расследованию фактов коррупции российских чиновников, которые производятся за рубежом. Органы, осуществляющие внутренний контроль в государственных и муниципальных органах должны в определенной степени быть подчинены органам внешнего контроля. Концентрация власти над контрольными и правоохранительными органами в руках главы государства приведет к расширению использования их в политических целях и усилению авторитарности режима. Очевидно, что основным звеном государственного контроля должны быть органы самостоятельной контрольной ветви власти.

Правоохранительные органы осуществляют особый вид контроля за должностными лицами в форме оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия. В демократических странах эти органы не должны быть основным звеном в противодействии коррупции. Не честные, не добросовестные люди, ставящие собственные интересы выше общественных, должны быть отсеяны из государственного аппарата с помощью других, перечисленных выше средств общественного и политического контроля. Правоохранительные органы должны приходить на помощь обществу в редких случаях, выявляя особо законспирировавшихся коррупционеров, сумевших преодолеть все барьеры, выставленные системой социального контроля. Органы, расследующие факты коррупции в государственных (муниципальных) органах должны быть выделены из всей системы правоохранительных органов, осуществляющей контроль за гражданским обществом. Совмещение в одном органе таких целей как защита государства и защита личности (Закон РФ «О прокуратуре РФ»), в случае конфликта между ними, приводит к тому, что вторая цель игнорируется в пользу первой.

Формирование описанной системы социального контроля является архи трудной задачей для России, которая не имеет демократических традиций. Осознание этой трудности должно способствовать более энергичной деятельности по реализации поставленных целей. Отказ от них связан с консервацией не эффективной коррупционной государственной машины или с авторитаризмом.

Литература

1. Козлов Ю.М. Советское административное право. М.: Знание, 1984. С. 185.
2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 63-68.
3. Советское административное право. М.: Юридическая литература, 1985. С. 261.
4. Новая газета. 2000. № 77. С. 3

5. E. Pendleton Herring, *Public Administration and the Public Interest*. New-York, McGraw Hill, 1936; David B. Truman *The Governmental Process*. New-York, Alfred A. Knopf, 1951.
6. Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // *Чистые руки*. 2000. № 4. С. 22.
7. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М., Юридическая литература. 1989. С. 151-240.
8. Sharkansky I. *Public Administration. Agencies, Policies, and Politics*. San Francisco. 1982. P. 97-98
9. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 1998. С. 528, 543.
10. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: «Артикул». 1997. С. 301-316.
11. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // *Российская юстиция*. 1999. № 10. С. 57.
12. Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.
13. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 251-254.
14. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ», 1993. С. 162-163.
15. Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // *Чистые руки*. 1999. № 1. С. 77.

8. ФОРМИРОВАНИЕ НЕЗАВИСИМОЙ КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ВЛАСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Выступление на конференции. Екатеринбург. 2000.

По оценкам международных экспертов, современная Россия является одной из самых коррумпированных стран мира (1). На этом основании можно признать не эффективной действующую систему контрольно-надзорных органов. Причины этой неэффективности вполне понятны.

1) Реформы в России, связанные с приватизацией и лишением ранее господствующей партии ее властных орудий, носят революционный характер, а значит связаны с нарушением старых законов и законов закрепляющих компромисс «старого» и «нового». Президентско-правительственный блок, поддерживая эти революционные реформы, постарался нейтрализовать правоохранные органы, обеспечивающие законность в стране.

2) Массовое устремление к обогащению не могло не затронуть властные структуры. При отсутствии у должностных лиц и других государственных служащих законных путей достижения цели в ход идут незаконные, связанные с использованием для этого своей власти. Это делает государственную власть не заинтересованной бороться с коррупцией.

3) В результате развития страны, в последние годы, в обществе сформировались устойчивые властно-предпринимательские союзы, в которых представители власти в нарушении законов создают льготные условия для бизнеса связанным с ними (на основе личных приятельских отношений или родства) владельцам крупного и среднего капитала. Последние оказывают своим покровителям финансовую поддержку. Таким образом, основная группа предпринимателей приватизировала власть и не желает, чтобы эта власть действовала объективно и беспристрастно в интересах всего общества.

4) Появление частного сектора неизбежно должно было способствовать перетоку туда лучших специалистов из всех государственных органов, в том числе, правоохранных.

Все сказанное делает необходимым для той части гражданского общества, которая не имеет выгоды от коррупции, а только страдает от нее, не надеясь на политическую волю властных структур и, даже, вопреки ей, искать пути и средства проведения крупномасштабных и чрезвычайных реформ правоохранный системы.

1. Универсальным средством ограничения государственной власти в пользу общества является принцип разделения властей. Контрольно-надзорная власть, о которой робко упоминается в нашей литературе (2), не должна быть присвоена ни законодательной, ни исполнительной, ни судебной власти. Она должна приобрести статус самостоятельной, производной от народа (гражданского общества) власти. Международное и отечественное законодательство признает в качестве обязательного требования для акционерного общества выбирать на собрании акционеров помимо управленческих органов независимую ревизионную комиссию или ревизора. Стремление законодателей и исполнителей сконцентрировать в своих руках наиболее широкие полномочия, не позволяет реализовать на государственном уровне столь очевидно необходимый принцип самостоятельности контрольно-надзорной власти. Даже в демократической Америке президент Рейган пытался устранить институт независимых прокуроров (3). Выделение контрольной власти в качестве самостоятельной ветви власти необходимо в России еще и потому, что в коррупции или потворству ей подозреваются все эшелоны власти.

Основным звеном самостоятельной контрольно-надзорной власти в России может стать прокуратура.

Сегодня ее способность бороться с коррупцией в верхних эшелонах власти полностью нейтрализована. Она не имеет права осуществлять контроль за деятельностью Президента РФ, Федерального Собрания, правительства РФ (ст. 1 ФЗ «О прокуратуре РФ»). Фактически ее лишили функций контроля за всеми органами и должностными лицами, находящимися под покровительством Президента РФ. Это случилось в силу того, что Президент РФ взял за правило назначать вместо Генерального Прокурора, исполняющего обязанности Генерального Прокурора без согласия Совета Федерации, с нарушением ст. 129 Конституции РФ. С помощью этой уловки он может удерживать под личным контролем аппарат прокуратуры, проводить «чистки», избавляясь от всех, кто осмеливается противиться его воле. Все это обеспечивает фактическую неприкосновенность большого круга лиц, приближенных к Президенту РФ. Не секрет, что в США назначение генерального атторнея президентом с согласия Сената приводит к тому, что эта должность, как правило, достается политическому соратнику и креатуре президента (4). Это, в свою очередь, приводило к тому, что обвинения в нарушении законов звучали как в отношении президентов США, так в адрес его атторнеев (5).

Независимость Генерального Прокурора России от иных ветвей власти может быть обеспечена назначением его Верховным Судом РФ из кандидатов, выдвинутых Президентом РФ и утвержденных палатами Федерального Собрания, а так же из кандидатов, выдвинутых Федеральным Собранием и утвержденных Президентом РФ. Еще большая степень независимости Генерального Прокурора будет обеспечена, если его кандидатура будет утверждаться путем всенародного голосования.

Опыт назначения независимых прокуроров для расследования деятельности высших должностных лиц имеется в США. Там независимый прокурор назначается специальным отделением апелляционного суда США по округу Колумбия (г. Вашингтон) (6). Известно, что в условиях борьбы между разными ветвями власти они приложат все усилия к тому, чтобы согласованный между ними кандидат на какую-либо должность, не был представителем ни одной из борющихся сил, т.е. был бы наиболее независимой фигурой. Опыт выборов атторнея имеется во многих штатах и на местах в США (7).

Следует принять во внимание идею о создании коллективного руководящего органа прокуратуры, где каждый член коллегии будет контролировать другого и не допускать отступлений от закона.

Не стоит отбрасывать обсуждающуюся у нас (8) американскую идею о независимых прокурорах, которые смогли бы расследовать дела в отношении прокуроров и других должностных лиц, обладающих неприкосновенностью по нашим законам (президент, судьи, депутаты, члены Совета Федерации).

Независимая прокуратура могла бы посягать на святыни сегодняшней коррумпированной системы. В ее полномочия необходимо включить осуществление контроля за законностью деятельности главы государства и его администрации, законодательной и исполнительной власти, а так же проведение расследования по фактам нарушения законов.

Осуществление данных идей должно встретить мощное сопротивление высших властных структур, не желающих оказаться под чьим-либо надзором. Они защищены действующей Конституцией РФ. Ст. 10 Конституции РФ предполагает наличие только трех ветвей власти: законодательной, исполнительной и судебной. Ввести в главу 1 Конституции РФ положение о четвертой власти возможно только, если эту идею поддержит большинство членов общества.

2. Система федеральных органов прокуратуры должна быть независима от региональных властных элит.

При восстановлении действия ч. 2 ст. 129 Конституции РФ региональные элиты получают право назначать и освобождают от должности Генерального Прокурора РФ и через него влиять на назначения территориальных прокуроров в соответствии с ч. 3 ст. 129 Конституции РФ. Кроме того, та же статья обязывает Генерального Прокурора РФ производить назначения прокуроров субъектов Федерации по согласованию с их властными органами.

Независимость прокуратуры в регионах от властных элит может быть обеспечена путем назначения территориальных прокуроров Генеральным Прокурором РФ или коллегией прокуратуры без согласования с органами государственной власти в регионах.

Необходимо иметь в виду, что централизованные иерархические системы оказываются независимыми не только от иных ветвей государственной власти, но и от общества. Пресечению тенденций обособления прокуроров от общества может способствовать утверждение кандидатуры территориального прокурора или подтверждение полномочий действующего прокурора путем всеобщего голосования. Это заставит прокурора и его аппарат строго соблюдать нормы служебной этики и заботиться о защите законных прав граждан от произвола местных властей.

Введение утверждения прокурора субъекта Федерации на референдуме не потребует даже изменения ст. 129 Конституции РФ. Она предполагает, что назначение прокурора субъекта Федерации происходит по согласованию с субъектом Федерации, а не с его государственными органами. Высшая власть в субъектах федерации, согласно духу ст. 3 Конституции РФ, принадлежит населению этого субъекта, который выражает свою волю на референдуме. Поэтому изменения следует вносить в закон о референдуме РФ и конституции (уставы) субъектов Федерации.

Пресечь возникновение коррупционных связей на местах помогает проверенный столетиями принцип систематической ротации кадров. Через какое-то количество лет, территориальные прокуроры должны перемещаться из одного субъекта Федерации в другой.

Учитывая высокую степень укоренения коррупции в нашей стране, в структуре прокуратуры, кроме территориальных органов должны быть вне-территориальные подразделения по борьбе с коррупцией (центральные и окружные). Работники этого подразделения, наряду с независимыми прокурорами или при их отсутствии, должны заниматься проверкой сообщений о фактах правонарушений, совершаемых прокурорами, следователями органов прокуратуры, иными должностными лицами, возбуждать против них уголовные дела и производить расследования.

Все сказанное не означает монополизации контрольной функции прокуратурой. Безусловно, необходима организация самоконтроля в каждой ветви власти, в каждом органе государства и осуществлении взаимного контроля законодательной и исполнительной власти.

Сноски:

1. Международные эксперты поставили Россию ниже Пакистана, но выше Нигерии // Чистые руки. 1999. № 1. С. 67-70.

2. Чиркин В.Е. Конституционное право зарубежных стран. М., 1997. С. 129; Чиркин В.Е. Разделение властей: социальные и юридические аспекты // Советское государство и право, 1990, № 8. С. 35.

3. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 278.

4. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56.

5. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 278.

6. Николайчик В. Честь чиновника определяется честностью системы управления // Чистые руки. 1999. № 3. С. 26; Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

7. Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература. 1993. С. 187.

8. Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

9. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции

// Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

Как известно, коррупция в государственных органах является одним из проявлений **обособления аппарата** управления от общества, которое позволяет использовать государственный механизм как инструмент для реализации **частных и групповых интересов** должностных лиц. Поэтому, для решения проблемы коррупции необходимо **минимализировать отрыв** аппарата управления от народа. Проблема коррупции — это проблема **развития демократии**, понимаемой как подчинение государственного аппарата интересам общества. Достижение поставленной цели связано с обеспечением «прозрачности» деятельности государственного механизма. Чем больше открытости в работе должностных лиц, тем меньше у них шансов использовать свои полномочия в личных и групповых интересах. Основой для борьбы с коррупцией, отмечается в аналитическом докладе «Россия и коррупция: кто кого», — служит тщательный мониторинг действий властей¹.

Мировая практика развития системы контроля за государственным аппаратом пошла по пути выделения четвертой самостоятельной ветви государственной власти — контрольной власти (наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями). В.Е. Чиркин пишет: «Идет «отпочкование» новой ветви власти, контрольной. Этот процесс еще не завершен: во многих странах тенденция обособления контрольной власти имеет лишь характер поиска. Да и обширные полномочия, которыми наделены контрольные органы, в ряде стран в условиях авторитарных политических режимов весьма далеки от своего практического воплощения»².

При этом не нужно путать выделение обособленных контрольных органов в рамках исполнительной и законодательной ветви власти с формированием самостоятельной ветви власти, равной по значению трем другим.

Необходимость самостоятельной контрольной ветви власти

Для выделения самостоятельной контрольной ветви власти имеются объективные причины, которые не сводятся к одной необходимости борьбы с коррупцией.

1. Реальный **суверенитет народа** предполагает, что этот народ через своих представителей не только создает законы, организует их исполнение, разрешает споры, но и осуществляет контроль за всеми этими процессами. Делегирование полномочий, без возможности осуществления контроля за их реализацией, приводит к тому, что общество теряет власть над своими представителями, и в частности, к политической коррупции в представительных органах, продажности исполнительной и судебной власти. Для того чтобы оценивать эффективность принимаемых законов, качество их исполнения, народу нужна достоверная и полная информация о работе всех звеньев государственного механизма. Суверенитет народа (ст. 3 Конституции РФ), демократический характер государства (ст. 1 Конституции РФ), право на участие в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ), принцип гласности, при отсутствии реального общественного контроля, превращаются в декларации.

2. Внешний ко всем ветвям государственной власти, независимый от них контроль дает надежды предоставления обществу **объективной информации** о работе государственного механизма на основе глубокого и всестороннего изучения его деятельности. Известно, что самоконтроль и внутриведомственный контроль не обеспечивают такой объективности. Субъект, как правило, преувеличивает свои заслуги, закрывает глаза на недостатки. Отчеты о своей деятельности руководители разных структур превращают в саморекламу. Общая теория контроля говорит о том, что наблюдатель должен быть не внутри, а **над системой**³.

Отношения в государственных органах очень часто строятся на основе **круговой поруки**. Подчиненные проявляют личную преданность руководителям, а последние обеспечивают подчиненным неприкосновенность. Руководитель может отдавать незаконные или неэффективные указания и, естественно, ориентировать зависимые от него контрольные органы на то, чтобы они не обращали на это внимание. Если проверяемые по указке руководителя нарушают законы, то контролеры, по указке того же руководителя, будут бездействовать. Внутриведомственный контроль ориентирован на подчинение служащих начальнику, а не законам. Руководителю ведомства не выгодно выявлять истинные масштабы нарушения законов в подчиненных ему подразделениях. Стремление показать успехи в своей деятельности подталкивает к сокрытию недостатков.

Исходя из сказанного, не следует ждать значительных успехов в борьбе с коррупцией и повышении эффективности работы государственного аппарата исполнительных органов от структур, находящихся в подчинении Правительства и Президента. Как констатируется в различных исследованиях и средствах массовой информации, власти не проявляют политической воли⁴. Не следует также ждать радикальных мер в борьбе с политической коррупцией от членов представительных органов власти. При решении вопроса о расследовании фактов коррупции законодательная и исполнительная власть, прежде всего, исходят из своих политических интересов. Только независимый контрольный орган, подчиняющийся конституции и закону, может проводить беспристрастные **расследования** любых правонарушений **вне зависимости от** складывающейся **политической конъюнктуры**, вести бескомпромиссное преследование правонарушителей вне зависимости от должности, старых заслуг и партийной принадлежности.

В России создается некоторая видимость самостоятельности органов **прокуратуры**. Но порядок назначения на должность прокуроров и фактическая **зависимость их** от президентских структур, а так же от

¹ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

² Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

³ Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 17-18.

⁴ Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

региональных элит делает эти органы пассивными, если речь заходит о коррупции в высших эшелонах власти. Так, руководство Счетной палаты РФ отмечает, что прокуратура не принимает должных мер по выявленным фактам нарушения закона в Правительстве РФ⁵. Контрольные органы, подчиненные какой-то ветви власти, не могут осуществлять свои функции в отношении тех, кому подчинены.

В материалах международных конференций содержится рекомендация **централизовать** органы, осуществляющие борьбу с коррупцией. Но эта мера обеспечивает независимость контрольных органов только от низовых звеньев государственного аппарата. Подчинение в России всех правоохранительных органов Президенту и его Правительству ставит само Правительство, Президента и его структуры вне контроля со стороны общества. Положение становится особенно опасным, если большинство парламента является сторонниками Президента. В этом случае государственному аппарату обеспечивается режим вседозволенности. Коррупция в высшем эшелоне власти способствует процветанию коррупции в среднем и нижнем звеньях государственного механизма.

Зависимость органов, расследующих факты коррупции от различных властных структур, часто создает непреодолимое препятствие для изобличения правонарушителей. В учебниках по криминалистике появились отдельные разделы, посвященные вопросам преодоления противодействия следствию со стороны органов власти, при раскрытии коррупционных преступлений⁶.

Контрольные органы, входящие в какую-либо ветвь власти, могут быть использованы руководящим звеном этой властной структуры в личных и групповых интересах: для сбора компрометирующих материалов на политических противников, их шантажа, для избирательного привлечения к ответственности. Контролеры могут использоваться как **орудия репрессий**, подавления, запугивания, возмездия. На эту опасность обращается внимание в документах, анализирующих итоги борьбы с коррупцией в различных странах⁷.

Законодательная власть проявляет большую активность в контроле за исполнительными органами и выявлением в них фактов коррупции, если она имеет соответствующие полномочия, а парламентарии и члены правительства не принадлежат к одной партии. Но от такого контроля не следует ждать беспристрастности. Информация, собираемая на политических оппонентов, будет не объективной. Скорее всего, акцент в ней будет сделан на недостатках. Возникает возможность преследования по политическим мотивам.

3. Выделение особой контрольной ветви власти — является естественным шагом в процессе типичного для нашего времени возрастания разделения труда между органами государства, каждый из которых реализует свою узкую функцию. Единственной задачей органов контроля является выяснение реального состояния государственного механизма вне зависимости от того, выгодна такая информация каким-либо политическим силам или нет.

Контроль, осуществляемый **не наряду с какой-то иной** деятельностью (законодательной, исполнительной или судебной), а как единственная функция органа власти, имеет больше шансов быть всесторонним, всеохватывающим и обеспечить действительную «прозрачность» работы всего государственного механизма. Лица, специализирующиеся на проверке работы государственных органов, не заботят вопросы: а можно ли было исполнить закон, можно ли было осуществить какую-то цель не нарушая нормы права? Они холодно и беспристрастно констатируют отступление от норм, неэффективность какой-то программы.

В демократических странах значительную долю работы по осуществлению контроля за государственным аппаратом берет на себя **гражданское общество** с его институтами, включая независимые средства массовой информации. Поэтому потребность в выделении самостоятельной государственной контрольной власти не столь значительна. В России, с ее низким уровнем жизни населения и поглощением большинства людей непосредственно производительным трудом, активность и организованность гражданского общества традиционно не велики. Всякие общественные организации могут существовать только при материальной поддержке государства или крупного капитала и потому не обладают самостоятельностью. Затрудненность непосредственного общественного контроля в России связана с пространственной отдаленностью решающих московских инстанций от большинства граждан огромной страны. Кроме того, члены общественных организаций не обладают **достаточными знаниями и навыками** для того, чтобы досконально разобраться в сложных процессах управления общественными делами и дать им объективную оценку, выявить преступления совершаемые профессионалами и провести расследование. Часть деятельности государственного аппарата засекречена (например, заключение договоров о поставках вооружения за границу, при которых представителей государства часто подозревают во взяточничестве). Контрольные функции, в таких случаях, могут осуществлять только специализированные государственные органы, которым посредством реализации принципа разделения властей обеспечены гарантии независимости от иных государственных органов.

4. Самостоятельность контрольной ветви власти, ее равноправие с иными ветвями позволяет осуществлять контроль от имени народа **за всеми органами и должностными лицами** государственного аппарата, вплоть до самых высших. Если прокуратура в России создавалась как «око государево», то контрольная власть должна создаваться как «око» народа за нанятыми им для осуществления управления общественными делами должностными лицами: президентом, членами правительства, депутатами парламента, судьями. Опыт Италии, большого количества стран Азии, Африки и Латинской Америки показывает, что в коррупции могут быть замешаны главы государств, руководители правительства. В печати отмечается, что во многих странах мира имеет место политическая коррупция⁸. Кандидаты в депутаты и целые партии незаконно используют в процессе выборов финансовые средства коммерческих структур и преступных группировок. Заняв выборные должности в государственном аппарате, они

⁵ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.

⁶ Основы борьбы с организованной преступностью. М.: «ИНФРА-М». 1996. С. 282-287.

⁷ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 62.

⁸ Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 17-19; Яковлев А. Почему нет приказа бороться с коррупцией? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 54.

начинают работать на финансировавшие их структуры, а не на общество. В стране не должно быть лиц, находящихся вне общественного контроля. Ограничение коррупции в верхних эшелонах власти позволит сделать существенный шаг к ограничению ее во всем государственном аппарате.

5. **Судебный контроль** имеет большое значение в устранении беззаконий в деятельности различных органов государства. Но судебные органы, как правило, медлительны, не могут действовать по собственной инициативе и проявлять активность в выявлении фактов правонарушений. Контроль со стороны суда носит **фрагментарный, не сплошной характер**. При выявлении факта нарушения норм права суд отменяет незаконный акт. Он не берется устанавливать причину совершения правонарушения, есть ли в нем состав преступления, совершен ли он по ошибке, в результате халатности, подкупа или конфликта интересов. Суд не может проводить глубокие расследования. Чтобы вовлечь суд в борьбу с коррупцией, необходимо наличие на стороне закона сильного, профессионального органа, способного выявлять правонарушения и выступать в суде в качестве обвинителя или истца.

6. Существующая система контроля в России не может удовлетворить общественные потребности. В периодической печати много говорится о распространении коррупции в нашей стране, особенно среди высших должностных лиц. Юридических доказательств этого, как правило, нет, так как в России **не создано системы полноценного контроля** (мониторинга) за работой государственного аппарата. В литературе отмечается «удручающе высокий уровень латентности коррупционной преступности»⁹. Общественное мнение формируется на основе слухов. Принимаемые в последнее время меры по ограничению коррупции не принесли ожидаемых результатов. Разные исследователи указывают на необходимость искать принципиально новые подходы для решения этой проблемы¹⁰.

Практика выделения независимых контрольных органов

Институт независимой контрольной власти реализуется во многих сферах общественной жизни. Наиболее полно он получил развитие в экономических отношениях.

Акционерное законодательство разных стран мира требует выделения в структуре управления **акционерных обществ** наряду с советом директоров (наблюдательным советом) и исполнительным органом — **ревизионную комиссию** (ревизора), которая независима от двух первых институтов, выбирается на собрании акционеров и перед ним несет ответственность. Если сравнивать акционерное общество с государственно организованным обществом, то совету директоров соответствует парламент, управляющему — президент или председатель правительства, а аналогии ревизионной комиссии нет. Считается очевидным, что акционеры должны осуществлять контроль за выборными органами управления в акционерном обществе через независимых ревизоров. Если же речь идет о государстве, то презумируется, что народ не нуждается в специальных ревизионных органах, которые могли бы осуществлять контроль за представителями народа в парламенте, исполнительным аппаратом власти, органами суда.

Не менее естественным и незаменимым для современной экономики является институт **независимого аудита**. Отмечается, что банки, инвесторы, акционеры, государство нуждаются в объективной информации о состоянии крупных фирм и акционерных обществ. Никто не надеется, что эта информация может быть получена от самого руководства компаний. Граждане любой страны не меньше нуждается в достаточно полной, точной и непредвзятой информации о кандидатах на выборные государственные должности, о работе государственного аппарата. Почему-то сохраняется наивная надежда на то, что носители информации сами все расскажут о себе и о своей деятельности. Странно, что внешний, независимый контроль (аудит) является обязательным для всех крупных частных компаний, акционерных обществ во всех развитых странах¹¹, но не обязателен для государства, его органов, хотя достоверная информация о их деятельности определяет судьбу целых народов.

Аудит постепенно распространяется из узкой области финансов в сферу экологии¹², другие области организации управления¹³. Международные документы, касающиеся борьбы с коррупцией, настоятельно рекомендуют применять аудиторские процедуры «к системе государственной службы и к государственному сектору»¹⁴. По мнению Роберта Клитгаард «при надлежащем аудите коррупция резко отстает даже при самых казальных бы безнадежных обстоятельствах». Аналогичный вывод содержится в докладе Агентства США по международному развитию (USAID)¹⁵.

Институт независимых контролеров пробивает себе дорогу и в публичной сфере. Как известно, в США расследование уголовных дел в отношении высших должностных лиц производится **независимым прокурором**¹⁶. Предлагается перенести эту практику в Россию¹⁷.

Сегодня независимая контрольная власть представлена в ряде стран уполномоченным по правам человека (**омбудсменом**)¹⁸. Конституция Намибии гласит: «Омбудсмен независим и подчиняется только конституции и

⁹ Никифоров А. Самая древнейшая профессия: коррупция или проституция? // Чистые руки. 2000. № 4. С. 122.

¹⁰ Номоконов В. России нужна стратегия борьбы с коррупцией // Чистые руки. 2000. № 4. С. 27.

¹¹ Терехов А.А. Аудит. М., 1998. С. 35.

¹² Серов Г.П. Экологический аудит. М.: «Экзамен», 1999. С. 12-37.

¹³ Арнс Э.А., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 11-16.

¹⁴ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

¹⁵ Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.

¹⁶ Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

¹⁷ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 78; Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

¹⁸ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 12-13.

закону» (ст. 89). В Органическом законе Испании № 3 — 1981 года записано: «Народный защитник не получает указаний ни от какой власти». Он действует по собственному убеждению.

В рекомендациях, выработанных на международном уровне, предлагается привлекать к борьбе с коррупцией независимых омбудсменов¹⁹. В соответствии со ст. 91 Конституции Намибии омбудсмен «расследует жалобы о нарушении прав и свобод, злоупотреблению властью, несправедливости, грубости, оскорблениях, невоспитанном обращении с любым жителем Намибии на работе или со стороны органов администрации, факты несправедливости и коррупции в поведении должностных лиц, а также такое поведение последних, которое недопустимо в демократическом обществе»²⁰.

Для того, чтобы обеспечить независимость контролеров от проверяемых, применяется механизм контроля одной ветви власти за другой. Суд контролирует действия и решения нормотворческих, исполнительных и правоохранительных органов. Законодательная власть в ряде стран имеет право контроля правительства. Комитеты Конгресса США имеют право расследования фактов правонарушения, совершаемых президентом и высшими должностными лицами (Раздел 4 ст. 2 Конституции США). Президент РФ через своих представителей в палатах Федерального Собрания осуществляет контроль за соблюдением законотворческих процедур.

Основные принципы организации и деятельности контрольной власти

Особое внимание при формировании самостоятельной контрольной ветви власти следует обратить на следующие принципы ее организации и деятельности:

1) **Независимость** контрольной власти. Она может обеспечиваться способами, аналогичными тем, что применяются при формировании и деятельности судебной власти.

Независимость государственного органа определяется тем, каков **порядок его формирования**. Для обеспечения независимости ревизионной комиссии акционерного общества от руководства этого общества она выбирается на собрании акционеров. При этом члены совета директоров, иные лица занимающие должности в органах управления обществом не могут участвовать в голосовании. Можно заимствовать это правило и проводить **прямые выборы** руководящего звена контрольных органов. Государственные служащие, работа которых подвергается контролю, лишаются права голоса. Задача избирателей достаточно проста: выбрать самых честных и принципиальных людей, зарекомендовавших себя как непримиримых противников коррупции, обладающих определенными знаниями в области управления (высшее юридическое образование или образование, связанное с управлением государственными делами). При этом кандидаты вовсе не обязаны уметь управлять и занимать какие-то управленческие должности. Главное — чтобы они не были ангажированы со стороны каких-то политических сил и могли быть беспристрастны в своих решениях. В США атторнеи, в большинстве штатов и на местном уровне, выбираются населением. К сожалению, это не обеспечивает их независимости от руководства той или иной партии²¹.

Независимые прокуроры в США назначались специальным подразделением окружного федерального суда в г. Вашингтоне²². Можно с некоторыми поправками заимствовать эту практику — назначать коллегия Главной контрольной комиссии на съезде судей, поскольку судебная ветвь власти наименее политизирована и наиболее законопослушна.

Независимость контрольного органа определяется независимостью контролеров (при осуществлении ими своих функций) от проверяемых, третьих лиц, руководства органа. Контролер, как судья или независимый аудитор, должны руководствоваться в своей деятельности только законом. Принцип централизации управления, который рекомендуется применять в правоохранительных органах, осуществляющих борьбу с коррупцией хорош тем, что обеспечивает независимость контролеров от местных властей и руководителей различных ведомств. Недостатком его является то, что руководители контрольных органов могут манипулировать поведением контролеров.

Во избежание возникновения коррупционных связей контролеров и проверяемых обычно рекомендуется проводить **ротацию кадров** — перемещение их с одного объекта контроля на другой, из одного региона в другой.

Для независимости контрольных органов и контролеров должны быть созданы финансовые, материально-технические, социальные и организационные гарантии, подобные тем, что созданы для судебных органов и судей.

2) Как и суд контрольная ветвь власти должна быть максимально **деполитизирована** с тем, чтобы контролеры могли быть беспристрастны. Для формирования правового государства нужна активная контрольная власть, обеспечивающая охрану закона **вне зависимости от политических пристрастий** и политической целесообразности. Только такая власть заставит служащих государства и политиков уважать закон и действовать строго в его рамках.

3) Контрольная власть должна действовать на основе принципа **гласности**. Все результаты ее проверок должны публиковаться в специальном вестнике. Исключение могут составлять только данные, относящиеся к государственной тайне.

4) **Узкая специализация** органов контрольной власти на осуществлении **проверок** в своей области государственной жизни, выявление и расследование фактов правонарушений, совершенных должностными лицами государственных и муниципальных органов.

Контрольная власть **не должна осуществлять судебных функций** и функций принадлежащих **исполнительным органам**. Решения о мерах ответственности коррупционеров, о восстановлении нарушенных прав принимает суд. Устранение причин и условия коррупции, выявленных контрольными органами осуществляют исполнительные органы. Контрольные органы не отвечают за борьбу с коррупцией. Они отвечают за выявление ее в

¹⁹ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.

²⁰ Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 14.

²¹ Решетников Ф.М. Правовые системы стран мира. Справочник. М.: Юридическая литература. 1993. С. 187.

²² Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

государственном аппарате. Как только на какой-то орган возлагают ответственность за состояние преступности, так он начинает скрывать ее масштабы с тем, чтобы создать видимость ее снижения и представить это как результаты успешности проводимой им работы.

Таким образом, контроль употребляется, в данном случае, в узком смысле слова. Под ним понимается только **проверка** работы органов власти и их должностных лиц (ревизия, аудит, мониторинг), **расследование** фактов коррупции. Поощрение хорошей работы или наказание правонарушителей должны осуществлять другие. Отделение контроля от осуществления юрисдикционной функции — признано одним из главных направлений «Программы антикоррупционной политики России»²³.

Ограничение прав граждан, которые неизбежно производятся в процессе расследования каких-то дел, должны производиться только **по решению судебных инстанций**. Таким образом, независимость контрольных органов не превращает их в органы репрессий, не позволяет встать над другими ветвями власти.

5) **Коллегиальность** управления контрольными органами. Чтобы активность работы контрольных органов не зависела от удачности выбора их руководителя, можно прибегнуть к коллегиальности в их управлении. Коллегиальный орган управления набирает на работу контролеров, обладающих достаточной квалификацией, имеющих высокие моральные устои, не связанных ни с какими партиями.

6) Наличие **достаточных сил и средств** для исполнения поставленных задач: штат квалифицированных сотрудников; правовая база, позволяющая осуществлять контроль за всеми органами власти; наличие финансовых и материально-технических средств.

7) **Ответственность**. Контролер и контрольные органы должны гарантировать надежность предоставляемой ими информации и нести ответственность за выдачу недостоверной информации перед ее пользователями.

8) **Законность**. Контрольные органы должны действовать на основе специального закона о контроле и контрольных органах. Свободное усмотрение должно быть сведено к минимуму. Осуществление контроля является обязанностью, а не правом контролеров. Они подчиняются закону, а не начальникам.

9) **Множественность контрольных органов**. Контрольная власть не обязательно должна быть представлена одним органом. Скорее всего она будет состоять **из системы органов**, выполняющих различные контрольные функции и имеющих разный объект наблюдения. В частности, необходимо отделить контроль, осуществляемый за гражданами, частными и общественными организациями от контроля за государственным аппаратом. При этом сами контрольные органы, осуществляющие надзор за правопорядком в обществе, должны быть объектом пристального внимания для контрольных органов, осуществляющих надзор за государственным аппаратом. В международных документах по борьбе с преступностью содержится рекомендация выделять специализированные органы для контроля за поведением государственных служащих и борьбе с коррупцией²⁴.

Практика развития контрольной власти идет по пути выделения в ее рамках самостоятельных органов: уполномоченного по правам человека, органов финансового контроля.

Формы осуществления контрольной функции

Независимые контрольные органы осуществляют свои функции в следующих формах:

1) Проведение не реже 1-2 раз в год **плановых проверок** работы всех органов государственной власти и представленные обществу отчетов о их работе (представление заключения о достоверности отчетов органов власти и должностных лиц о своей работе). Ни один государственный служащий не должен получать повышение или выставлять свою кандидатуру на выборную должность без приложения отчета о своей прежней деятельности, проверенного независимым контрольным органом.

2) Проведение **внеплановых проверок** деятельности государственных органов.

3) Осуществление **проверок заявлений** о фактах нарушений норм права и законных интересов граждан и общества.

4) Внесение в государственные органы **рекомендаций** об улучшении их деятельности, об устранении причин и условий коррупции.

Контрольные органы должны осуществлять проверки эффективности той или иной деятельности и соответствие ее нормам закона.

Строгий контроль за работой государственного аппарата имеет важное профилактическое значение, создавая существенные трудности для коррупционной деятельности.

5) Вынесение **требований о прекращении** противоправных действий.

6) **Расследование** фактов коррупции и выступление в суде от имени общества в качестве истца и обвинителя. Всякое правонарушение государственных служащих или выявление фактов неэффективной деятельности должно проверяться на предмет наличия коррупционных причин или халатного отношения к работе.

7) **Концентрирование информации** о работе государственных органов и государственных служащих.

8) **Координирование** действий всех иных государственных контрольных органов.

9) Проведение **научных исследований** с целью совершенствования приемов и методов контроля за деятельностью государственных органов.

Предметы особого внимания контрольной власти

Особого внимания независимых контрольных органов требуют следующие **сферы** государственной жизни:

1) Размещение государственных заказов и закупок.

2) Распределение налоговых льгот.

3) Предоставление государственных кредитов и бюджетных средств.

4) Выдача лицензий и распределение квот.

²³ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4.с. 61.

²⁴ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000.С. 5, 9-10.

5) Финансирование избирательных кампаний и проверка достоверности информации, предоставляемой кандидатами на выборные должности.

6) Уплата налогов и декларирование сведений о доходах и имуществе высшими должностными лицами и членами их семей. Сегодня правильность заполнения Президентом РФ своей налоговой декларации проверяет подчиненное ему Управление кадров²⁵.

Пути реализации поставленных целей в России

Формирование самостоятельной контрольной власти возможно на базе **прокуратуры**. Для того, чтобы она стала действенным инструментом контроля общества за государственными органами и их служащими необходимо возвести ее в ранг самостоятельной ветви власти; устранить зависимость прокуроров от Президента и региональных элит; предоставить полномочия осуществлять контроль за всеми органами государственной власти и их должностными лицами; отделить общий надзор за соблюдением законов гражданами и общественными организациями от надзора за государственными структурами; передать функции следствия по делам, не связанным с должностными преступлениями и функции обвинения по ним следственным органам милиции или специальному следственному комитету; сконцентрировать в руках прокуратуры следствие по должностным преступлениям.

Возможен другой вариант, который предусматривает создание совершенно **нового органа** — Главной контрольной комиссии, обладающей самостоятельностью и независимостью от иных ветвей власти. От прокуратуры, органов безопасности и милиции этому органу передаются функции надзора за государственными органами, организациями и предприятиями, расследование должностных преступлений.

Появление самостоятельной контрольной ветви власти не означает отказа от выполнения контрольных функций другими субъектами.

Целостная система контроля за государственным аппаратом должна включать в себя:

1) Контроль осуществляемый органами составляющими независимую контрольную ветвь власти.

2) Независимый (внешний) контроль общественных организаций и граждан.

3) Взаимоконтроль ветвей власти (судебный контроль, контроль законодательной власти за исполнительной).

4) Самоконтроль, осуществляемый внутри ветвей власти

а) вневедомственный контроль специализированных органов внутри сложного механизма исполнительной власти;

б) внутриведомственный контроль (руководителя за подчиненными или через созданные руководителем специальные контрольные подразделения);

в) документирование и отчеты о своей деятельности каждого работника государственного аппарата.

5) Контроль со стороны международных организаций.

В одном из документов, содержащих рекомендации по борьбе с коррупцией, подготовленных в США предлагается поддерживать конкуренцию между правоохранительными органами²⁶.

Реализовать идею самостоятельности контрольной ветви власти в России не просто. Ни одна ветвь власти не заинтересована в том, чтобы попасть под контроль какого-то иного органа. Их представители осознают, какая сила заключена в праве контроля и стараются подчинить имеющиеся контрольные органы себе. Так, Счетная палата РФ действует при Федеральном Собрании РФ. Главная служба учета США (The United States General Accounting Office — GAO) — ответственна перед Конгрессом²⁷. Власть над прокуратурой в России делится между Президентом РФ, представляющим кандидатуру на пост Генерального прокурора РФ и региональными элитами, представленными в Совете Федерации РФ. Последние, назначают Генерального прокурора РФ (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ), а также дают согласие у себя в регионах на назначение прокуроров субъектов Федерации (ч. 2 ст. 129 Конституции РФ).

Препятствия развитию системы независимого контроля имеются в действующей Конституции РФ. Ст. 10 Конституции РФ выделяет только три ветви власти, лишая контрольную власть самостоятельности.

В массе населения нет достаточно зрелых устремлений на установление жесткого общественного контроля за государством. Преобладают надежды на честного, справедливого и волевого Президента, который наведет порядок во всей стране.

Наличие значительных препятствий на пути создания самостоятельной контрольной ветви власти должны утроить силы тех, кто стремится к формированию оптимальной модели государственного механизма в России, созданию эффективной системы органов по борьбе с коррупцией.

²⁵ Указ Президента РФ «О предоставлении 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 1997 года в редакции Указов Президента РФ от 4 марта 1998 года № 227, от 31 мая 1999 года № 680.

²⁶ Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 24.

²⁷ Арнс А.Э., Лоббек Дж.К. Аудит. М.: Финансы и статистика. 1995. С. 13.

10. ЗАДАЧИ УГОЛОВНО-ПРАВОВОЙ И АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в Сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2002 года) Ч. 1. Красноярск. 2002. с. 57-61.

С. 57

Коррупция в России приняла такие масштабы, что угрожает национальной безопасности, создает существенные препятствия для развития экономики страны, мешает ее демократическому развитию и реализации прав и свобод граждан. Важнейшим инструментом противодействия коррупции во всех странах мира является определенная уголовно-правовая и административно-правовая политика.

Известно, что в России многие виды коррупции не преследуются в административном и уголовном порядке. За них установлена дисциплинарная ответственность, которая является очень не эффективной. В условиях масштабной вертикальной коррупции, господства корпоративного духа, распространенности патерналистических отношений, протекционизма и фаворитизма, руководители организаций не наказывают своих подчиненных за факты коррупции, а иногда и сами являются организаторами поборов.

С. 58

Установление административной и уголовной ответственности за должностные правонарушения позволяет привлечь к их расследованию независимые контрольно-надзорные органы. При этом есть надежда, что выявляться будут не только исполнители коррупционных актов, но и их организаторы, и пособники, в лице руководителей соответствующих подразделений. В Постановлении Пленума Верховного Суда СССР в свое время отмечалось, что при расследовании должностных преступлений очень важно выявлять все факты, способствующие совершению преступлений, в том числе, отсутствие контроля за деятельностью подчиненных. Виновные в этом лица должны привлекаться к ответственности [1]. В силу общественного характера совершаемых должностных правонарушений, принимать решения по ним должен суд, а не руководители ведомств, в которых эти правонарушения имели место. Судебный процесс позволяет обеспечивать гласность расследования и участие в нем граждан, которым причинен вред коррупционными действиями должностного лица. Кадровая политика в органах власти не должна оставаться монополией управленческих корпораций. Суд должен иметь возможность, при рассмотрении административных правонарушений государственных служащих, принимать решения о лишении их права занимать должности на государственной службе на определенный срок (дополнить ст. 24 КоАП РСФСР).

Конечно, в России следует принять меры по формированию системы контрольно-надзорных органов, независимых от иных органов власти, способных обеспечить выявление, всестороннее и беспристрастное расследование каждого факта должностного правонарушения. Существующая сегодня система органов работает не эффективно, не использует имеющиеся правовые возможности противодействия коррупции.

Действительное развитие демократии (ст. 1 Конституции РФ) и участие граждан в управлении государственными делами (ст. 32 Конституции РФ) предполагают предоставление им права частного обвинения по фактам коррупции, которые причинили им вред. Как правило, в результате коррупционных действий какое-то лицо получает преимущества разного рода перед другими лицами, чьи права оказываются ущемленными. Одновременно, нарушается принцип равенства всех перед законом. Часто государственные органы отказываются осуществлять обвинение должностных лиц, ссылаясь на не существенное нарушение ими прав граждан (организаций). Последние должны получить право самостоятельно в суде доказывать факт причинения им вреда и его размеры, требуя не только восстановления своих прав в гражданско-правовом

С. 59

порядке, но и привлечения виновного к административной или уголовной ответственности.

Нет необходимости устанавливать для государственных служащих тяжкие меры наказания за все коррупционные правонарушения. Правонарушитель перестает быть опасным для общества вместе с увольнением его и запрещением на определенный срок занимать должности на государственной (муниципальной) службе.

В литературе отмечается, что процесс передачи рассмотрения правонарушений из дисциплинарного в административное производство уже пошел. При этом происходит переход от политики «не выносить сор из избы» к реализации принципа гласности в работе государственных органов [2]. Неотложной задачей для России является создание системы административно-правовых и уголовно-правовых норм, устанавливающих ответственность за все факты коррупционных деяний.

Согласно ст. 290 УК РФ, взяткой в России считается предоставление выгод только имущественного (материального) характера. В связи с этим разгораются споры, считать ли предоставление сексуальных услуг должностному лицу видом взятки [3]. В США нет подобных проблем, так как установлена ответственность за принятие должностным лицом любых благ (ст. 240.1 Примерного федерального кодекса). Ст. 240.0 Примерного федерального кодекса США определяет слово «благо» как выгоду или преимущество или что-либо, что рассматривается благоприобретателем как выгода или преимущество, включая благо в пользу какого-либо лица или объединения, в чем благополучии он заинтересован [4]. Европейская Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» так же рассматривает в качестве предмета уголовно наказуемого пассивного и активного подкупа «какие-либо неправомерные преимущества» (ст. 2-3) [5].

Кроме получения взятки уголовное законодательство США преследует получение вознаграждения за осуществленное в прошлом поведение по должности. Ст. 240.3 Примерного федерального уголовного кодекса США гласит: «Лицо совершает мисдиминор, если оно пытается получить, принимает или соглашается принять какое-либо имущественное благо в качестве вознаграждения за благоприятные для другого лица ранее принятое решение, высказанное мнение, данную рекомендацию или осуществленное голосование в качестве публичного служащего, или осуществление ранее иным образом принадлежащего ему права на усмотрение в пользу иного лица, или за

нарушение ранее лежащей на нем обязанности» [6]. Таким образом, — отмечают исследователи, — если обвинение не в состоянии доказать, что публичный служащий принимал

С. 60

решение или действовал под влиянием полученного или обещанного ему блага, то остается возможность привлечь его к ответственности за сам факт получения вознаграждения от лица, в чьих интересах было принято решение [7].

Законодательство США вообще запрещает государственным служащим получать подарки от зависимых от них лиц. Все получаемые ими подарки на сумму, превышающую определенную стоимость, должны декларироваться [8]. Ряд ограничений получать определенные блага содержится в ст. 11 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ». Необходимо установить административную ответственность за сам факт нарушения этих ограничений, вне зависимости от их последствий. В случае повторного совершения указанного деяния должна следовать уголовная ответственность.

Европейская Конвенция «Об уголовной ответственности за коррупцию» предлагает квалифицировать в качестве преступлений умышленные деяния, цель которых сокрыть или представить в ложном свете обстоятельства совершения коррупционных действий (ст. 14) [9]. В связи с этим, Федеральный закон «Об основах государственной службы РФ» (ст. 10 и 14) должен быть дополнен обязанностью государственного служащего сообщать в прокуратуру обо всех фактах предложения ему каких-либо преимуществ от лиц заинтересованных в принятии того или иного решения, а так же о фактах получения незаконных приказов. Невыполнение этого требования должно караться в уголовном и административном порядке.

В России следует обсудить вопрос о расширении состава субъектов, привлекаемых к уголовной и административной ответственности по фактам коррупции. В развитых странах мира понятие публичного (государственного) служащего гораздо шире, чем в России. Например, опасные масштабы коррупция приобрела в органах образования. Учителя и преподаватели показывают молодежи пример продажности, не беспристрастности вынесения решений. Следовало бы выделить особые составы коррупционных правонарушений отдельных субъектов в уголовном и административном праве.

Исследователи преступности в России отмечают, что наши чиновники «выработали такой механизм совершения должностных правонарушений, который не позволяет им попадать на скамью подсудимых» [10]. Факт коррупции, в силу материального состава правонарушения, трудно доказать. Гораздо легче выявить формальные нарушения закона, которые сопровождают

С. 61

коррупционную деятельность, и привлекать государственных служащих к ответственности за их совершение.

Коррупционная деятельность становится возможной в условиях закрытости работы государственных органов. Необходимо установление административной ответственности за факты нарушения государственным служащими правил учета своей деятельности и работы государственных органов, за сокрытие информации об этой деятельности от общества.

Административная ответственность по решению суда должна применяться к служащим, уклоняющимся от декларирования своих доходов, скрывающим информацию о получении кредитов, открытии счетов в банке или искажающим данную информацию.

В развитых странах Запада существует уголовная и административная ответственность за принятие решений в условиях конфликта интересов [11].

Литература

1. Сборник постановлений пленумов Верховного Суда СССР, РСФСР (РФ) по уголовным делам. М., 1995. С. 368-369.
2. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.
3. Там же. С. 22.
4. Примерный уголовный кодекс (США). М., 1969. С. 166.
5. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки. 1999. № 3. С. 71.
6. Примерный уголовный кодекс (США). М., 1969. С. 169.
7. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М., Наука. 1990. С. 158-159.
8. Николайчик В. Честь чиновника определяется честностью системы управления // Чистые руки. 1999. № 3. С. 18-21.
9. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию // Чистые руки. 1999. № 3. С. 72.
10. Новые виды экономических преступлений // Адвокат. 1999. № 9. С. 34.
11. Sharkansky J. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. P. 103.

11. Система социального контроля как средство противодействия коррупции в государственном (муниципальном) механизме

// Новая правовая мысль. Волгоград, 2002. № 1. С. 48-53.

С. 48

Проблемы коррупции являются очень сложными. Часто присутствует упрощенный подход к их решению через усиление органов правоохраны и ужесточение мер ответственности за коррупционные действия. В данной статье рассматривается вопрос формирования системы социального контроля над механизмом государства, позволяющей, в первую очередь, эффективно осуществлять профилактику коррупции, вовремя пресекать коррупционные действия, очищать аппарат государства от нечестных людей. Под социальным контролем здесь понимается проверка различными субъектами общества и государства работы государственных органов и должностных лиц с целью принятия мер по профилактике и пресечению коррупции, привлечению к ответственности лиц, совершающих коррупционные поступки. Система контроля должна действовать на стадии подбора и подготовки кадров государственного аппарата (предварительный контроль), принятия управленческих решений, их исполнения в жизнь и подведения итогов работы государственных органов (должностных лиц).

Система социального контроля в демократическом обществе должна состоять из подсистем общественного и государственного контроля. В советский период справедливо говорилось о возможности создания общественно-государственных субъектов, осуществляющих контроль (1).

1. Общественный контроль

Теория права и управления последних лет стала мало уделять внимания общественному контролю над механизмом государства. Упускается из виду факт, что коррупция в государственном аппарате связана с обособлением его от общества, с использованием отдельными должностными лицами своего служебного положения в личных и групповых целях, которые противоречат интересам общества (приватизация власти). Исходя из этого, именно организованное гражданское общество может выступить главным противником коррупции. Проблемы России заключаются в том, что гражданское общество в ней только создается. При этом процесс этот идет очень медленно. В интересах противодействия коррупции следует всячески помогать ускорению этого процесса. Наука, в том числе правовая, должна предложить возможные формы общественного контроля, который может быть использован против коррупции. Отчасти может быть использован советский опыт организации населения для осуществления контрольных функций за деятельностью государственных органов, учреждений и предприятий (2). Необходимо вспомнить советское законодательство о народном контроле (3) и заимствовать из него все полезное. В советской литературе справедливо отмечалось, что эффективно осуществлять контроль над механизмом государства можно только при активном участии в нем значительной части населения (4).

В условиях демократии граждане имеют возможность участвовать в формировании представительных органов власти. От их выбора в какой-то степени зависит развитие так называемой политической коррупции в самих представительных органах и активность последних в противодействии коррупции в иных органах власти. Если прокуратура

С. 49

просит лишить депутата неприкосновенности с целью привлечения его к уголовной ответственности, то это означает, что демократический механизм общества не сработал, так как позволил проникнуть на государственную должность не достойному человеку.

Нормы избирательного законодательства призваны обеспечить условия, при которых гражданин смог бы делать свой выбор не на случайных фактах и красочной саморекламе кандидатов на выборные должности, а на основе глубокой и всесторонней оценке жизненного пути претендента на должность, его нравственных качеств. Избирательная кампания не должна превращаться в акт политического мошенничества. Наоборот, она должна стать глубокой проверкой всех качеств кандидатов на выборные должности. Закон РФ «Об основных гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» должен закрепить обязательность таких форм избирательных процессов, как прямые и телевизионные встречи с избирателями, прессой, теледебаты кандидатов на какие-то должности между собой. Указанные формы общения кандидатов на должность с населением значительно затрудняют обман избирателей.

Исследовать до мелочей всю жизнь претендента на выборный пост могут помочь средства массовой информации. Чтобы представляемые ими сведения были достаточно объективными и всесторонними, они должны быть свободны от давления со стороны государственных органов и отдельных должностных лиц. Средства массовой информации, подчиненные в разных формах государству, дают искаженную информацию или замалчивают сведения о кандидатах на выборные должности, превращаются в рекламные агентства отдельных кандидатов, занимающих должности в государственном аппарате. Иногда должностные лица пытаются пресечь деятельность журналистов, обвиняя их в том, что они подрывают их авторитет, посягают на их честь и достоинство (5). Нарушение

должностными лицами государственных и муниципальных органов закона РФ «О средствах массовой информации» в форме оказания любого давления на них должно рассматриваться как уголовно наказуемое деяние, поскольку посягательство осуществляется на основы конституционного строя страны: на демократию, на власть народа.

Действительная политическая конкуренция и всестороннее изучение кандидатов на выборные должности возможны только в условиях свободной экономической конкуренции, при которой ни одному из множества конкурентов не выгодно, чтобы важные должности в государственном аппарате заняли люди, которые на основе коррупционных мотивов будут действовать в интересах одной из групп предпринимателей и ущемлять других. Конкурирующие между собой предприниматели имеют финансовые и организационные возможности обеспечить всестороннее изучение как претендентов на различные должности, так и их работу на выборных должностях. Они имеют возможность содержать аналитиков, собственные средства массовой информации и через них обращаться к обществу. Ч. 1 ст. 8 Конституции РФ требует от государственных (муниципальных) органов поддерживать экономическую конкуренцию в стране. Однако, в современной России, данное требование не выполняется. Используя нормы административного права, управленческие группы разных уровней препятствуют развитию массового предпринимательства, создают «административные барьеры» на его пути, предоставляют льготный режим для отдельных предпринимателей. Связь с этими предпринимателями, как правило, осуществляется на коррупционной основе. Исходя из этого, сегодня, следует придерживаться правовой политики вытеснения государства из экономической сферы, замены административно-правового регулирования коммерческих отношений гражданско-правовым регулированием.

Общественный контроль, осуществляемый через журналистов, должен обеспечить гласность в работе политиков всех рангов. Любое их действие или бездействие должно оцениваться с позиции того, чьи интересы оно выражает. Трудно выявить и доказать отдельные факты коррупции. Легче определить тенденции принимаемых решений, их общую направленность. Политик, действующий не беспристрастно, должен лишаться доверия общества и своей политической карьеры. Общественная жизнь России последнего десятилетия показывает, что журналисты могут выявлять конкретные факты коррупции гораздо активнее, чем правоохранительные органы. Более того, через общественное мнение они принуждают прокуратуру и других должностных лиц принимать меры к коррупционерам, даже в случаях, когда они этого не желают.

На средства массовой информации возлагается обязанность поддерживать в общественной среде нетерпимость к коррупции,

С. 50

показывать ее вред для общества. Политик или чиновник должен бояться не прокурора, а общественного мнения.

Для развития общественного контроля в России необходимо создать организационно-правовые и технические гарантии гласности работы государственных и муниципальных органов. В развитых странах Запада приняты специальные нормативные акты о свободе информации (6). Примером является Акт о свободе информации США 1966 года с дополнениями и изменениями (Freedom of Information Act) (Title 5 U.S. Code 552). Данные акты обязывают государственные и муниципальные органы раскрывать перед гражданами всю имеющуюся у них информацию о своей деятельности. В России так же начинают приниматься подобные акты на уровне субъектов Федерации и муниципальных образований. В Калининградской области разрабатывается закон «О порядке предоставления информации органами государственной власти и местного самоуправления Калининградской области». В городе Новосибирске разработано положение «О порядке получения информации о деятельности и решениях органов местного самоуправления города Новосибирска» (7). Компьютерные технологии позволяют без значительных затрат делать информацию о работе любого должностного лица доступной для большого количества людей. В связи с этим в Акт о свободе информации в США в 1993 году были внесены изменения, требующие переноса всей информации о работе государственных учреждений на электронные носители, доступ к которым осуществляется через всемирную компьютерную сеть или из специальных помещений в органах власти.

В рамках выработки мер по противодействию коррупции силами гражданского общества в ряде регионов России принимаются нормативные акты, обеспечивающие гласность принятия бюджетов регионов (муниципальных образований) и их исполнения (8). В ряде регионов и муниципальных образованиях России разрабатываются законы и положения о конкурсном размещении муниципальных заказов и грантов с учетом их антикоррупционной направленности (Кемерово, Красноярск) (9).

Соккрытие или искажение информации о деятельности государственных (муниципальных) органов должно влечь строгую дисциплинарную, административную, уголовную и конституционную ответственность должностных лиц. Необходимо создание условий, при которых коррупционер может лишиться должности не за факт коррупции, а за попытку скрыть его от общественности. Президенты США Никсон и Клинтон привлекались к ответственности именно за сокрытие информации от государственных органов и общества. Для обеспечения прозрачности деятельности государственных и

муниципальных органов и должностных лиц необходимо, в первую очередь, внести изменения в закон «Об основах государственной службы в РФ» (ст. 10), принять дисциплинарный кодекс, включающий статьи, содержащие конкретные составы дисциплинарных правонарушений, влекущих императивную ответственность служащих за деяния, связанные с нарушением правил учета и отчетности о своей деятельности, искажением или сокрытием информации о ней от общества.

Оценку работы должностных лиц государственных и муниципальных органов необходимо производить с позиции разных групп общества, представленных их общественными объединениями. Известно, что в демократических странах вся деятельность государства находится под строгим контролем разного рода так называемых заинтересованных групп давления (*interesting groupes*) (10). В силу слабости этих групп в России, следует создать для них особо льготную налоговую среду.

Общественный контроль должен сформировать у чиновников чувство ответственности перед обществом. Пассивность общества порождает пустоту в системе ценностей государственного служащего, который в этом случае начинает ориентироваться на собственные интересы, волю начальства или отдельных заинтересованных групп.

Усилению контроля снизу за деятельностью аппарата управления способствует децентрализация управления и рост общей культуры населения.

В систему общественного контроля за должностными лицами следует включить аудит, осуществляемый независимыми компаниями. Западные исследователи указывают на большой вклад аудиторских фирм в

С. 51

противодействие коррупции (11). Аудит не должен замыкаться на сфере финансов. Необходимо распространять его на сферу политики, исполнение законов.

В советский период законность в работе государственного аппарата предлагалось обеспечивать с помощью трудовых коллективов (12). Ликвидация партийного влияния в государственных органах привела к тому, что в них установились строгие иерархические отношения. Государственные чиновники ориентированы на службу своему начальнику, а не обществу. Деятельность профсоюзов государственных служащих могла бы быть направлена на противодействие «приватизации» государственных должностей, обеспечение подбора и расстановки кадров не на основе личной преданности начальнику и кумовства, а в соответствии со способностями государственного (муниципального) служащего, его верности общественным идеалам. В демократических странах корпоративной этике чиновников, входящих в государственный аппарат, представителей других профессий (бухгалтера, юристы), придается большое значение (13). Кодексы чести государственных и муниципальных служащих начинают приниматься в России.

Общественный контроль может быть эффективным, если за ним следуют адекватные меры воздействия на подконтрольного со стороны самого общества (избирателей) или со стороны компетентных государственных органов (административных, судебных). Зависимость государственного аппарата от общества резко поднимется при закреплении в Уголовно-процессуальном кодексе РФ права потерпевшего и его представителей проводить частное расследование и самостоятельно, помимо прокурора, осуществлять обвинение в суде по административным и уголовным делам. В ранний период образования государства, когда его аппарат был слаб, частное обвинение по всем делам было нормой во всех странах. До сих пор, роль частного обвинения значительна в странах с англосаксонской правовой системой.

2. Контрольная ветвь государственной власти

Провозглашение суверенитета народа (ст. 3 Конституции РФ) и принцип разделения властей требуют выделения в механизме государства самостоятельной контрольной ветви власти, которая могла бы действовать от имени общества и осуществлять контроль за всеми другими звеньями государственного механизма. Известно, что наиболее эффективным может быть только внешний контроль, где контролеры независимы от подконтрольных субъектов (14). Процесс выделения контрольной ветви государственной власти уже идет во многих странах (15). Наиболее яркое впечатление о противодействии коррупции на высших этажах власти производится институтом независимого прокурора в США (16).

Естественно, властные элиты не желают терять свободы, попадать под контроль властных профессиональных органов и всячески противятся формированию независимой от них контрольной ветви власти, как раньше сопротивлялись отделению законодательных и судебных органов от исполнительной власти. Очень часто контрольные органы оказываются под опекой главы государства. В результате, сам глава государства и его аппарат оказывается вне контроля.

Контрольная ветвь власти должна быть организационно независимой от иных ветвей власти. Она должна иметь свои высшие органы, которые были бы ответственны перед обществом. Очевидно, что осуществлять контроль за должностными лицами, обладающими значительной властью могут органы, имеющие не меньшую власть. Она должна заключаться в праве требовать от подконтрольных должностных лиц любые документы, объяснения, иную информацию, проводить проверки, экспертизы, возбуждать дела по фактам сокрытия или искажения предоставляемой информации. Контрольная ветвь власти не должна превратиться в репрессивный орган. Вся ее деятельность должна протекать в рамках строгих процессуальных норм. Принимать решения по выявленным фактам правонарушений может только суд, соответствующие органы управления или избиратели, если дело касается политиков. Функции наблюдения и проверки должны быть отделены от функций общественного или административного управления и суда.

Контрольная ветвь власти обеспечивает беспристрастность контроля и максимальную истинность получаемых данных, комплексность проверок, высокий профессионализм и

С. 52

использование научных приемов познания действительности.

Контрольная ветвь власти должна следить за чистотой рядов государственных чиновников. На нее должна возлагаться проверка сведений, сообщаемых о себе претендентом на должность в государственном аппарате, контроль за соблюдением ограничений для государственных служащих и иных должностных лиц (соблюдение запретов заниматься предпринимательской деятельностью, использования занимаемой должности в политических целях), проверка достоверности заполняемых служащими деклараций. Это позволит положить конец формированию государственного аппарата на основе личной преданности государственных служащих своему начальнику, пресечь nepотизм в процессе подбора кадров.

С помощью контрольной власти необходимо наладить систему учета и отчетности должностных лиц всех ступеней, которая существует в демократических странах. Она позволяет обществу отслеживать каждый шаг любого чиновника и воздавать ему по заслугам.

Звеном самостоятельной контрольной власти в России могла бы стать прокуратура. Никто не возражает против независимости прокуроров при осуществлении ими своих полномочий. Это закреплено в законе «О прокуратуре РФ» (ч. 2 ст. 4). Но разные политические группы хотели бы сохранить организационную и хозяйственную несамостоятельность прокуратуры, чтобы использовать ее в своих интересах. Зависимость Генерального прокурора от Президента РФ, его администрации обуславливает проведение прокуратурой избирательной юридической ответственности. Участие в формировании прокурорской системы региональных управленческих элит (ст. 129 Конституции РФ) мешает прокурорам на местах бескомпромиссно и решительно вести борьбу с нарушениями законов представителями этой элиты.

В рекомендациях международных институтов предлагается привлекать к борьбе с коррупцией уполномоченных по правам человека, которые в отдельных странах независимы от иных ветвей государственной власти (17). Принцип независимости и не подотчетности уполномоченного по правам человека каким-либо органам и должностным лицам закреплен в ч. 1 ст. 2 Федерального закона «Об уполномоченном по правам человека в РФ» (18). Но для его реализации в жизнь, необходимо существенно изменить ряд положений данного закона.

3. Парламентский и судебный контроль

Весомое значение в противодействии коррупции в демократических странах имеет парламентский контроль за исполнительной ветвью власти, который иногда называют политическим (19). Он может решать задачи поддержания режима законности в деятельности исполнительной ветви власти и расследования отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами. К сожалению, в России представительные органы лишены существенных контрольных полномочий. Право контроля Федерального Собрания за деятельностью Президента и Правительства даже не закреплено в перечне предметов ведения палат (ст. 102-103 Конституции РФ). Попытки ввести в Конституцию поправки, дающие парламенту право образовывать специальные следственные комиссии по расследованию правонарушений высших должностных лиц наподобие тех, что создаются в США, Германии, были успешно провалены. Это позволяет Президенту РФ, его администрации и опекаемым ими должностным лицам оставаться вне контроля и ответственности. В литературе описывается жесткий финансовый контроль, который осуществляет Конгресс США за расходованием государственных средств (20). В России Счетная палата вынуждена только констатировать не целевое и неэффективное расходование государственных средств, которое может быть связано с коррупционными мотивами. Ответственность за нарушение бюджетного закона страны может не наступать (21).

Важную роль в обеспечении режима законности деятельности механизма государств Запада играет разветвленная система судебных органов: конституционные суды, суды общей юрисдикции, суды административной юстиции. При этом надо иметь в виду, что принцип состязательности судебного процесса не позволяет судье вставать на позицию обвиняемого и быть активным участником антикоррупционной деятельности.

В.Е. Чиркин отмечает, что контрольную функцию нельзя полностью поручить органам известной триады, так как контроль осуществляется в отношении их самих (22).

С. 53

Взаимоконтроль ветвей власти не отрицает необходимость выделения самостоятельной ветви контрольной власти.

4. Контроль, организуемый внутри исполнительной ветви власти

Система контроля за должностными лицами, созданная внутри исполнительной ветви власти, которая в России фактически возглавляется президентской властью, может быть эффективной, когда испытывает значительное давление со стороны гражданского общества и политиков. В противном случае, она работает не эффективно, создавая видимость контроля или даже обеспечивает защиту коррупционеров. Так прокуратура, возглавляемая последние десять лет представителями Президента показала свою неспособность противодействовать коррупции в высших эшелонах власти. Ставшие достоянием общества факты должностных правонарушений не расследуются. Более того, прокуратура мешает расследованию фактов коррупции российских чиновников, которые производятся за рубежом. Органы, осуществляющие внутренний контроль в государственных и муниципальных органах должны в определенной степени быть подчинены органам внешнего контроля. Концентрация власти над контрольными и правоохранительными органами в руках главы государства приведет к расширению использования их в политических целях и усилению авторитарности режима. Очевидно, что основным звеном государственного контроля должны быть органы самостоятельной контрольной ветви власти.

Правоохранительные органы осуществляют особый вид контроля за должностными лицами в форме оперативно-розыскной деятельности, дознания и следствия. В демократических странах эти органы не должны быть основным звеном в противодействии коррупции. Не честные, не добросовестные люди, ставящие собственные интересы превыше общественных, должны быть отсеяны из государственного аппарата с помощью других,

перечисленных выше средств общественного и политического контроля. Правоохранительные органы должны приходить на помощь обществу в редких случаях, выявляя особо законспирировавшихся коррупционеров, сумевших преодолеть все барьеры, выставленные системой социального контроля.

Органы, расследующие факты коррупции в государственных (муниципальных) органах должны быть выделены из всей системы правоохранительных органов, осуществляющей контроль за гражданским обществом. Совмещение в одном органе таких целей как защита государства и защита личности (Закон РФ «О прокуратуре РФ»), в случае конфликта между ними, приводит к тому, что вторая цель игнорируется в пользу первой.

Формирование описанной системы социального контроля является архи трудной задачей для России, которая не имеет демократических традиций. Осознание этой трудности должно способствовать более энергичной деятельности по реализации поставленных целей. Отказ от них связан с консервацией не эффективной коррупционной государственной машины или с авторитаризмом.

Литература

1. Козлов Ю.М. Советское административное право. М.: Знание, 1984. С. 185.
2. Шорина Е.В. Контроль за деятельностью органов государственного управления в СССР. М., 1981. С. 63-68.
3. Закон СССР «О народном контроле в СССР» // Ведомости Верховного Совета СССР. 1979. № 49. Ст. 840.
4. Советское административное право. М.: Юридическая литература, 1985. С. 261.
5. Новая газета. 2000. № 77. С. 3
6. Тихомиров Ю.А. Публичное право. М.: «Бек», 1995. С. 353-357, 371-374
7. Прозрачный город. Новосибирск: Сибпринт, 2002. С. 136-143.
8. Там же. С. 157-211.
9. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма. 2000. С. 215.
10. E. Pendleton Herring, Public Administration and the Public Interest. New-York, McGraw Hill, 1936; David B. Truman The Governmental Process. New-York, Alfred A. Rnopf, 1951.
11. Пинто-Душинский М. Россия и коррупция: кто кого? Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 22.
12. Пашков А.С., Иванкина Т.В., Магницкая Е.В. Кадровая политика и право. М., Юридическая литература. 1989. С. 151-240.
13. Sharkansky I. Public Administration. Agencies, Policies, and Politics. San Francisco. 1982. P. 97-98
14. Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс. М., 1998. С. 528, 543.
15. Чиркин В.Е. Основы сравнительного правоведения. М.: «Артикул». 1997. С. 301-316.
16. Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 57.
17. Борьба с коррупцией. Материалы международной конференции «Международное сотрудничество в борьбе с транснациональной преступностью и коррупцией» Екатеринбург. 2000. С. 8.
18. Собрание законодательства РФ. 1997. № 9. Ст. 1011.
19. Конституционное право зарубежных стран. Учебник для вузов. М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. С. 251-254.
20. Скидмор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ», 1993. С. 162-163.
21. Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.
22. Чиркин В.Е. Государствоведение: Учебник. М.: Юрист, 1999. С. 360.

12. БЛАГОПРИЯТНЫЙ КОРРУПЦИОННЫЙ ЮРИДИЧЕСКИЙ КЛИМАТ (постановка проблемы)

Статья написана для журнала «Организованная преступность и коррупция». Июль 2002 года.

Очевидно, что для эффективного противодействия коррупции необходимо как можно полнее изучить причины и условия ее возникновения. Введение понятия «коррупционный юридический климат» является одним из средств более глубокого исследования юридических условий, способствующих развитию коррупции.

Образное понятие «климат» достаточно широко используется в различных социальных науках для обозначения каких-то **условий существования** социального явления на определенной территории. Так, в лексике экономистов постоянно используется понятие инвестиционный климат в государстве, регионе, в муниципальном образовании (1). Иногда говорят о правовом климате предпринимательской деятельности региона (2). Юридические науки довольно часто заимствуют какие-то термины из иных областей знаний. Все привыкли к таким категориям как «механизм правового регулирования», «юридические конструкции», «правовая культура», «юридическая квалификация».

«Благоприятный коррупционный юридический климат» в стране или регионе – это такое состояние системы права, которое создает благоприятные условия для развития коррупции на описываемой территории.

Термин «благоприятный коррупционный юридический климат» можно употреблять в широком смысле как характеристику **правовой системы** страны (региона) в целом. В этом случае он охватывает не только свойства нормативных актов, но и характер их реализации, Особенности правового сознания субъектов права (резидентов), эффективность работы правоохранительных органов по противодействию коррупции. Может быть, в данном случае следует говорить о правовом, а не юридическом климате, благоприятном для коррупции.

Использование узкого или широкого понятия коррупционного юридического климата зависит от целей исследования, его глубины и всесторонности.

Коррупционный юридический климат является частью коррупционного климата страны или региона. Последний включает в себя все условия для развития коррупции в регионе: экономические, политические, социальные, культурные.

Коррупционный юридический климат страны или региона является **комплексной** характеристикой системы права. Так же как при описании природного климата здесь необходимо выделять основные составляющие, образующие в системе тот или иной юридический климат.

1) Очевидно, в юридический климат страны (региона) в узком смысле слова должны входить общие характеристики норм права и нормативно-правовых актов, относящиеся к **юридической технике, системе** нормативных правовых предписаний. Исследования в этой области представлены в публикациях на страницах сайта ИНДЕМ (3). Во многих исследованиях указывается, что коррупции способствует не ясность (4), противоречивость норм права (5), установление высоких требований к субъектам права, которые вынуждены выкупать возможность не исполнять эти требования. Отмечается, что коррупционный эффект может иметь не кодифицированность актов, затрудняющая поиск нужной нормы. Усложняет пользование законодательством широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета обращают внимание на коррупциогенность альтернативных и относительно определенных санкций в административном праве (6).

2) Коррупционный юридический климат страны (региона) создается **пробелами** в законодательстве, отсутствием определенных нормативных актов и отдельных норм, способных противодействовать коррупции. Это можно отнести к количественной характеристике юридического климата. Она поддается измерению. Можно подсчитать, сколько нормативных актов нужно принять, что бы создать нетерпимый для коррупции юридический климат.

3) О коррупционном юридическом климате следует судить по **содержанию норм** различных отраслей права (качественная характеристика).

Необходимо выработать **критерии оценки различной степени** благоприятности юридического климата для коррупции. В проекте федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», внесенном группой депутатов, предлагается принять антикоррупционные стандарты для отдельных сфер правового регулирования, в форме гарантий, ограничений и запретов, обеспечивающих предупреждение и уменьшение воздействия коррупции на функционирование данных сфер (ст. 2). Эти стандарты могут служить эталоном идеально неблагоприятного для коррупции юридического климата.

По аналогии с социологическими оценками уровня коррумпированности и уровня восприятия коррупции в регионах необходимо ввести **индексы степени благоприятности** юридического климата для коррупции. Здесь возможно заимствование таких терминов как «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», «благоприятный», «неблагоприятный», «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции, при котором коррупция может существовать только в незначительных размерах. Задачи нормотворчества заключаются в создании наиболее неблагоприятного, невыносимого для коррупции юридического климата.

Анализ коррупционного юридического климата в стране или регионе должен осуществляться в первую очередь высококлассными юристами, способными оценить роль того или иного нормативного акта, отдельного положения закона для развития коррупции. Данная работа должна проводиться с использованием методик сравнительного правоведения. Сравнению может подлежать законодательство разных стран с высоким и низким уровнем коррупции, нормативная база различных регионов России. Конечно, без поддержки социологов, способных проверить выводы юристов здесь не обойтись.

Проект федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», предлагает проводить специальные антикоррупционные экспертизы отдельных правовых актов (ст. 2 и 21) и

антикоррупционный мониторинг отдельных коррупциогенных факторов (ст. 2 и 22). Опыт анализа регионального законодательства с целью выявления ошибок и пробелов, создающих условия для коррупции имеется у исследователей Хабаровского российско-американского научно-учебного центра (7).

Необходимо заметить, что коррупционный юридический климат региона не является оценкой реального развития коррупции на данной территории. Он указывает только на благоприятные **возможности** для коррупции, которые могут реализоваться в коррупционное поведение с определенной долей вероятности. Измерение уровня коррупции в регионе производится социологами с помощью разработанных ими методик (8). Характеристики уровня коррупции и возможностей для нее в регионе конечно взаимосвязаны. На нормативную базу регионов с высоким показателем коррупции следует, прежде всего, обратить внимание юристов исследующих юридический коррупционный климат.

Развитие федеративных отношений приводит к тому, что в каждом субъекте Российской Федерации возникает собственная система права и свой **специфический** юридический климат, отличный от климата других регионов и климата всей страны, который определяется на основании анализа федерального законодательства. Хотя, безусловно, общефедеральный уровень коррупционности юридического климата оказывает определяющее воздействие на климат регионов. Последние не имеют возможности изменять уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, вмешиваться в иные сферы, являющиеся предметом исключительного ведения Федерации (ст. 71 Конституции РФ). Ограничены их возможности в развитии законодательства, регулирующего сферу совместного ведения Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции РФ).

Свой специфический коррупционный юридический климат может быть в различных сферах общественной жизни: в законотворчестве, судебной и правоохранительной деятельности, бюджетных отношениях, при осуществлении государственных закупок, регистрации, лицензировании, сертификации товаров и услуг, в сфере обеспечения безопасности дорожного движения и т.д. Для оценки общего коррупционного юридического климата территории необходимо определиться со сферами наиболее предрасположенными к коррупции и имеющими большое значение для общества.

1. Качественная характеристика нормативно-правовой базы

При анализе содержания нормативно-правовой базы страны или региона, с целью определения степени благоприятности юридического климата для коррупции необходимо ответить на определенный круг вопросов.

1) Охватывают ли **запрещающие нормы** права данной страны (региона) все коррупционные акты поведения должностных лиц и государственных (муниципальных) служащих?

2) Приняты ли в данной стране (регионе) нормы, устанавливающие эффективную юридическую **ответственность** за совершение коррупционных деяний?

В частности, к безответственности должностных лиц перед обществом может приводить их иммунитет установленный в законе (9).

Очевидно, что коррупция не сводится только к взяточничеству. Круг деяний, которые относятся к коррупционным и за которые предусмотрена уголовная, административная и дисциплинарная ответственность может быть различным. В странах с развитой коррупцией он гораздо уже, чем в странах, где с коррупцией ведется непримиримая борьба.

Законодательство разных стран предусматривает более широкий или узкий круг субъектов, которые, в соответствии с законом, несут ответственность за совершение актов коррупции (10).

3) Позволяют ли нормы страны (региона) обществу и его представителям в специальных контрольных органах осуществлять всесторонний, глубокий и полный **контроль за работой** должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов и организаций?

Обеспечению всестороннего контроля общества за государственным аппаратом в развитых странах мира способствует построение механизма государства на основе принципа разделения властей. Это позволяет осуществлять взаимоконтроль государственных (муниципальных) органов в интересах общества. Обычно, в первую очередь, обращают внимание на то, имеется ли эффективный контроль за исполнительными органами со стороны представительных органов, достаточно ли независимы от политического влияния контрольные органы, особенно, органы финансового контроля (счетные палаты).

4) В какой степени нормы права в данной стране (регионе) **ограничивают свободу усмотрения** для должностных лиц и служащих государственных (муниципальных) органов?

Аналізу следует подвергнуть как материальные нормы, закрепляющие полномочия должностных лиц и служащих, так и процессуальные нормы, устанавливающие порядок реализации властных полномочий.

Достаточно часто исследователи обращают внимание на то, что чем шире **свобода усмотрения должностного лица** при принятии решения, закрепленная в законодательстве, тем больше у него возможность для злоупотребления служебным положением (11).

Либеральная концепция исходит из идеи, что **само расширение полномочий государственного аппарата** неизбежно приводит к росту коррупции. Конечно, объем полномочий государственных органов, закрепляемый в нормативно-правовых актах, должен учитываться как фактор, расширяющий возможности для коррупции. В программах антикоррупционных действий особенно обращается внимание на закрепление в нормах права разного рода разрешительных систем (лицензирования, квотирования, аккредитации, сертификации). «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции» (12).

5) В дополнении к предыдущему пункту необходимо ставить вопрос о том, **насколько защищены граждане** и их объединения, особенно коммерческие, от произвола государственных (муниципальных) органов, их должностных лиц и служащих? При их незащищенности, они неизбежно начнут с помощью подкупа искать себе покровительства у отдельных чиновников.

6) Приняты ли в стране (регионе) нормы, обеспечивающие недопущение проникновения в аппарат государства и органы местного самоуправления лиц с низкими моральными устоями? Сюда относятся нормы

регулирующие процесс **выборов** представителей общества в органы власти, а так же нормы **служебного права**, регулирующие подбор, расстановку и продвижение служащих по карьерной лестнице. Нормы не должны допускать возможность подбора кадров по принципу личной преданности начальнику.

Как уже отмечалось, благоприятный коррупционный юридический климат является комплексной характеристикой нормативной базы страны или региона. При его оценке, коррупциогенные факторы необходимо брать не в отрыве друг от друга, а в системе. Сочетаясь определенным образом, они образуют новое качество.

Отдельные коррупциогенные факторы можно нейтрализовать какими-то мерами. Например, если должностное лицо наделено законодателем широкой свободой усмотрения, то следует предусмотреть усиление мер контроля за законностью и целесообразностью принятия решений, например, закрепив коллегиальность работы или право заинтересованных лиц на апелляцию принимаемых решений. Чем выше должность (больше должностных полномочий), тем более строгий контроль со стороны общества должен быть установлен за исполнением должностным лицом своих обязанностей.

Среди массы коррупциогенных факторов юридического характера, необходимо выделить системообразующие, являющиеся главным звеном, создающим благоприятный юридический климат для коррупции. Исследователи с разными мировоззренческими подходами, в качестве ключевых, выделяют различные черты позитивного права. Эстатисты считают, что коррупция возникает, в первую очередь, в условиях, когда нормы права не обеспечивают создание сильного централизованного государственного аппарата с жесткой внутренней дисциплиной. Люди с демократическими взглядами указывают на то, что коррупция разрастается в условиях отсутствия контроля за аппаратом управления со стороны гражданского общества.

2. Определение круга норм (законодательных актов), которые влияют на состояние коррупции в стране (регионе)

Представители правоохранительных органов чаще всего связывают коррупцию с характером **уголовного и уголовно-процессуального** права, нормы которого создают определенные условия для выявления фактов коррупции и привлечения коррупционеров к ответственности (13). Необходимо добиться, что бы все формы коррупции были наказуемы в уголовном, административном или дисциплинарном порядке. Часто обращается внимание на то, выделяется ли орган, наделенный полномочиями выявлять факты коррупции и расследовать их в качестве самостоятельного, независимого от иных органов власти (14).

Затрудняет противодействие коррупции отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества, нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. Обычно, для государственных (муниципальных) служащих устанавливаются такие ограничения, как запрет заниматься предпринимательской деятельностью, запрет представлять интересы третьих лиц в органах, где проходит служба, запрет получать подарки за осуществление своих служебных обязанностей и т.д.

Возможности профилактики коррупции связываются с характером административного права, законодательства о государственной (муниципальной) службе. Для создания неблагоприятного для коррупции юридического климата предлагается принятие этического кодекса государственного (муниципального) служащего, за нарушение которого служащий привлекается к дисциплинарной ответственности (15). Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, не ясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда.

Условия для коррупции создаются отсутствием норм, обеспечивающих общественный контроль за соблюдением государственных (муниципальными) служащими установленных в законе ограничений. Ведомственный контроль только усиливает личную зависимость подчиненных от своих руководителей. В литературе отмечается, что законодательство России не содержит тот набор антикоррупционных ограничений, который используется в развитых странах Запада (16).

Сторонники демократического развития России отмечают необходимость привлечения членов гражданского общества к противодействию коррупции и указывают на необходимость принятия законов, позволяющих гражданам и их не государственным объединениям участвовать в управлении государственными делами в соответствии со ст. 3 и 32 Конституции РФ. Они считают, что благоприятствует коррупции в России отсутствие закона о свободе информации, аналогичного закону США «Freedom of Information Act». Доказывается необходимость принятия нормативных актов о проведении общественных слушаний по **проектам бюджетов** и по оценке их исполнения, по принятию программ социально-экономического развития регионов. Нормы права должны обеспечивать «прозрачность» деятельности государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц по распределению бюджетных средств и их расходованию. Благоприятный коррупционный климат может создаваться не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупциогенность создания разного рода внебюджетных фондов.

Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств.

В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года).

Прозрачность принятия решений органами власти и должностными лицами связывается с правовым урегулированием процессов лоббирования интересов различных групп общества.

Важнейшую роль играет правовое обеспечение **независимости средств массовой информации** от государственных (муниципальных) органов и их руководства. При отсутствии правовых гарантий независимости, СМИ превращаются в органы приукрашивающие деятельность государственного аппарата, обеспечивающие его закрытость от общества.

Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию, отсутствием юридической ответственности за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов.

Не может быть ни какого серьезного противодействия коррупции со стороны гражданского общества в стране, где нормы права не обеспечивают **рыночной конкуренции между предпринимателями**. Монополизм в экономической сфере приводит к монополизации власти в руках узких властно-предпринимательских групп, отношения внутри которых строятся на коррупционной основе. Этот тезис хорошо иллюстрируется историей развития стран «третьего мира».

Устранение конкуренции и содействие монополизации в экономике обеспечивается нормами права, закрепляющими повсеместное вмешательство государственных (муниципальных) органов в хозяйственную жизнь, устанавливающими так называемые «административные барьеры». Наличие этих правовых барьеров сопровождается введением определенных правовых льгот, которые предоставляются отдельным лицам. В первую очередь к ним относятся льготы, предусмотренные нормами налогового, хозяйственного права. Само наличие «административных барьеров» и льгот является плодородным полем для получения незаконных доходов должностными лицами и служащими.

Благоприятность юридического климата для коррупции определяется уровнем правовой защиты частной собственности. Незащищенность частного собственника заставляет его искать эту защиту у конкретного чиновника (17).

В России еще не полностью осознается значение организации властных органов на основе принципа «разделения властей», позволяющего установить взаимоконтроль различных органов власти. Традиционно, исходя из вождистского мировоззрения, систему контроля за органами власти пытаются построить на основе сильной власти главы государства (18). При этом не учитывается, что сам глава государства и опекаемые им структуры становятся бесконтрольными, что является благоприятным климатом для коррупции, а, кроме того, создает почву для отказа от демократических ценностей.

В демократических странах антикоррупционное значение имеет закрепленная в нормах государственного права, политическая ответственность исполнительных органов перед представительным органом, избранным народом. Представительный орган наделяется правом осуществления контроля за деятельностью исполнительных органов, в частности, правом осуществления парламентских расследований, осуществляемых специально созданными для этого комиссиями с широкими полномочиями. Программа Национального антикоррупционного комитета России ставит задачу усиления контроля парламента за исполнительными органами на первое место (19).

Важнейшим считается вопрос о том, как в праве закрепляется распределение нормотворческих функций. Коррупционный климат создается нормами, допускающими широкое правотворчество органов исполнительной власти. Хотя, в ряде развитых стран, стараются нейтрализовать отрицательный эффект от нормотворчества исполнительных органов закреплением жесткого парламентского контроля над ними и возможностью отменить принятое ими решение.

Благоприятный юридический климат для коррупции обеспечивается отсутствием правовых гарантий независимости суда. Одновременно, для противодействия коррупции в судебной системе, законодательство о статусе судей и судебной системе должно предусматривать эффективные меры, позволяющие выявлять коррупционеров в судебных органах и привлекать их к юридической ответственности.

Практика показывает, что благоприятный юридический климат для коррупции создается законодательным закреплением соединения судебных и административных функций в руках одного органа или должностного лица, отказ от принципа недопустимости быть судьей в собственном деле. Примером этого является предоставление административным органам права принятия решений о наложении административных взысканий по фактам выявленных ими правонарушений.

Степень благоприятности юридического климата той или иной страны так же должна определяться тем, подписала ли она международные соглашения по противодействию коррупции: о выдаче преступников (20), о помощи при проведении уголовно-процессуального расследования, об информационном обмене, о совместных оперативных мероприятиях. В частности, на данный момент, при оценке характера коррупционного юридического климата страны следует учесть включение в ее нормативную базу требований Уголовно-правовой Конвенции о коррупции 1998 года (Criminal Law Convention on Corruption) (иногда переводится как Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию) и Конвенции по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих отношениях 1997 года (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions).

Проект федерального закона от 5 июня 2001 года «Основы антикоррупционной политики», предлагает в каждом регионе России принимать антикоррупционные программы в форме нормативно-правовых актов.

3. Значение определения степени благоприятности коррупционного юридического климата

Состояние коррупционного юридического климата в стране или регионе является важнейшей их характеристикой. На основании его оценки могут строиться **планы и программы противодействия коррупции**, особенно, те их разделы, которые касаются совершенствования нормативной базы. Характер коррупционного юридического климата должен учитываться представительными органами власти при выработке планов нормотворческой работы.

Сегодня стали говорить о лечении стран и регионов от коррупции. Без предварительного определения диагноза болезни это лечение не может быть эффективным.

Стремление создать неблагоприятный юридический климат для коррупции необходимо согласовывать с иными целями: с обязанностью не посягать на права человека, не подрывать основы демократического устройства общества. Развитие нормативной базы часто упирается в недостаток материально-технических и финансовых ресурсов необходимых для реализации норм права в жизнь. Исходя из этого, необходимо свыкнуться с мыслью, что иногда, невозможно создать в стране или регионе желаемый неблагоприятный юридический климат для коррупции. Право, как известно, не может опережать развитие общества. Если общество не может создать достаточных социально-экономических, политических и духовных гарантий для реализации норм законов, то последние превращаются в пустые декларации, в «мертвые» нормы.

Благоприятный коррупционный юридический климат в стране или регионе, безусловно, отрицательно влияет на инвестиционную привлекательность региона, является показателем неудовлетворительной работы органов власти, указывает на не развитость демократических институтов общества, слабую организованность гражданского общества или отсутствие такового. Такой климат не совместим с характеристикой государства как правового. Органы власти, не способные создать неблагоприятный для коррупции юридический климат, отказывающиеся принимать антикоррупционные нормативные акты и программы, можно обоснованно обвинять в поддержке коррупции.

Как отдельная личность имеет набор ценностей, которые позволяют говорить о ее нравственных качествах и способности совершить противоправные поступки, так каждая страна имеет свое законодательство, которое показывает, что можно ожидать от руководства этой страны или от ее народа.

Анализ степени благоприятности для коррупции юридического климата регионов России, выведение индекса благоприятности климата для каждого региона может стать существенным стимулом для развития нормотворческого процесса в регионах с высокой степенью благоприятствования их юридического климата для коррупции. Конечно, при этом усилится правовое лицемерие. Органы власти в регионах будут принимать акты, которые они не намерены исполнять. Возрастет уровень юридической казуистики, нацеленной на то, чтобы ослабить антикоррупционный эффект принимаемых нормативных актов. Вместе с тем, принятые антикоррупционные акты, закрепляющие, на первых порах, какие-то недостижимые идеалы, можно будет постепенно вводить в действие, по мере появления условий для их реализации.

Реализовать идею оценки степени благоприятности юридического климата для коррупции во всех регионах России могли бы общественные организации. Например, известный в России Санкт-Петербургский гуманитарно-политологический центр «Стратегия» имеет большой опыт работы в сфере противодействия коррупции. У него хорошо налажены контакты с некоммерческими общественными объединениями, работающими по всей стране. Он активно привлекает к своей деятельности юристов-исследователей, работающих в вузах разных субъектов Федерации.

Роль коррупционного юридического климата в регионе не следует переоценивать, так как право не единственный фактор, определяющий реальное состояние коррупции на какой-то территории. Должностные лица и служащие могут не использовать благоприятные юридические условия для коррупции. Их поведение основано не только на нормах права, но и на привычках, нормах этики. Многое зависит от сложившейся правоприменительной практики в регионе. Очевидно, что низкий уровень режима законности в стране делает бессильными самые совершенные законы. Кроме того, надо иметь в виду разную устойчивость коррупции к юридическому воздействию на нее в различных странах и даже регионах одной страны. В одних странах для уменьшения коррупции достаточно принятия этического кодекса государственного (муниципального) служащего. В других, уровень коррупции не снижается даже при введении жестких репрессивных мер уголовного характера.

В любом случае, выработка методики анализа коррупционного юридического климата и попытка оценки его в России и отдельных ее регионах будет полезна для изучения причин и условий коррупции и выработки антикоррупционных мер.

Литература:

1. Шийко В.Г. Финансовые правонарушения в инвестиционной сфере // *Финансы*. 2001. № 10. С. 16.
2. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 126, 129.
3. Головщинский К.И. Коррупциогенность правовых норм /Под ред. Г.А. Сатарова и М.А. Краснова. М., 2001 // www.indem.ru
4. Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М. Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 26-27.
5. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-123.
6. Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // *Чистые руки*. 2000. № 4. С. 58.
7. Поличка Н.П. Теоретико-правовые основы коррупции в региональном законодательстве // *Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции*. Хабаровск: РИЦ ХГАЭП, 1999. С. 157-158.
8. Панфилова Е.А. Измерение коррупции // *Гражданское общество против коррупции в России*. СПб.: Норма, 2002. С. 28-45.
9. Криминология. Под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М.: Юристъ, 1999. С. 379.
10. Котухов М.П. Региональный закон «о борьбе с коррупцией»: de lege ferenda // *Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции*. Хабаровск: РИЦ ХГФЭП, 1999. С. 200-202.
11. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.
12. Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // *Чистые руки*. 2000. № 4. С. 23.

13. Корж В.П. Проблемы выявления и расследования коррумпированных связей в организованном преступном сообществе // Международное сотрудничество в сфере борьбы с транснациональной преступностью и коррупцией. Вып. 1. Екатеринбург. 2000. С. 101.
14. Лунеев В.В. Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы // Государство и право. 2000. № 4. С. 105.
15. Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998. С. 17-18.
16. Государственная служба (комплексный подход): Учебное пособие. М.: Дело, 1999. С. 315.
17. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 9.
18. Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 150-151.
19. Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.
20. Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7.

4. Правовая составляющая антикоррупционных программ

// Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26.

УДК 343

С. 19

АННОТАЦИЯ. Коррупция стала представлять серьезную угрозу для общества во всем мире. Различные международные организации, правительства отдельных стран уже приняли антикоррупционные программы. В статье дается обзор предлагаемых в различных программах правовых мер противодействия коррупции и оценивается необходимость их для России.

The corruption represents a serious threat to the public. International organizations, governments of some countries have designed and adopted anti-corruption programmes. The author reviews the provisions of anti-corruption programmes relating to the legislation. The purpose of the article is to compare the different recommendations of programmes and to identify their value for Russia.

С 90-х годов XX века в мире большое внимание стали уделять коррупции и разработке мер по противодействию ей. Организация Объединенных Наций в 1999 году приняла «Всемирную антикоррупционную программу» (Global Programme against Corruption), которая была разработана Центром по предупреждению международной коррупции и Центральным институтом ООН по исследованию межрегиональной преступности и правосудия [1]. Свои рекомендации по борьбе с коррупцией принял Совет Европы (Программа действий по борьбе с коррупцией, принятая в 1996 году; Резолюция Комитета Министров 24 (97) о двадцати основополагающих принципах борьбы с коррупцией 1997 года; Первая и вторая объединенные программы Совета Европы и Европейской Комиссии по «Борьбе с коррупцией и организованной преступностью в странах с переходным типом экономики» 1998 года), Организация американских государств (Межамериканское соглашение против коррупции 1996 года) [2], Мировой Банк развития, Организация экономического сотрудничества и развития.

Антикоррупционные программы принимаются правительствами, как благополучных, в этом плане, государств Европы, так и государств, где коррупция становится угрозой для национальной безопасности страны.

В России антикоррупционная программа разработана фондом ИНДЕМ и принята Национальным антикоррупционным комитетом, не имеющим правительственного статуса [3]. Антикоррупционные программы принимаются в регионах и отдельных муниципальных образованиях. Например, в г. Ижевске была разработана «Муниципальная программа по предупреждению коррупции на 2002-2005 годы». Антикоррупционные мероприятия подчас планируются в рамках единых программ по борьбе с преступностью. Фонд ИНДЕМ, возглавляемый Г. Сатаровым, разработал проект основных направлений антикоррупционной политики. В 2001 году ряд депутатов предложили Государственной Думе принять Федеральный закон «Основы антикоррупционной политики» [4].

На основании антикоррупционных программ разрабатываются планы антикоррупционных действий. Например, такой план мероприятий по противодействию коррупции на 2002 год разработан и принят в Самарской области [5].

С. 20

Значительная часть мероприятий, предусматриваемых в программных документах, носит характер прямых предложений изменений в нормах права или может быть реализована только правовым путем. Для реализации других планируемых мероприятий нужна благоприятная правовая среда.

В данной работе предлагается обзор основных правовых предложений, имеющихся в антикоррупционных программах и оценка необходимости их реализации в России.

Все изученные программы формулируют свою нетерпимость в отношении коррупции и предлагают не просто принимать меры противодействия ей, а бороться с ней (fight against corruption; combat corruption).

Все программы международного и общенационального масштаба отмечают, что проблемы коррупции могут решаться только при активном участии членов гражданского общества. Сам процесс противодействия коррупции заключается в демократизации общественной жизни, усилении прозрачности деятельности всех государственных органов. Для стран Западной Европы эта идея самоочевидна, связана с их традиционными гуманистическими ценностями. При разработке антикоррупционных программ в странах, не имеющих демократических традиций, приходится доказывать неспособность авторитарных режимов решать проблемы коррупции без ущерба для общества. В «Основных направлениях национальной антикоррупционной программы Грузии» отмечается: «Мнение о том, что будь-то бы авторитарные режимы более эффективно борются с коррупцией, является иллюзией: в силу своей скрытности они лучше маскируют факты коррупции, но непрозрачность и бесконтрольность такой власти сами по себе являются важнейшим фактором распространения коррупции» [6]. «Концепция борьбы с коррупцией на 1998-2005 годы» утвержденная указом Президента Украины в 1998 году гласит: «Стратегическим направлением предупреждения предпосылок коррупции и их нейтрализации является последовательная демократизация всех сфер общественной жизни, развитие гражданского сознания и активности в общем контексте построения демократического государства. Демократизация, открытость власти, прозрачность и понятность для населения государственных решений, деятельности управленческого аппарата, развитие гражданского общества – важнейшие рычаги преодоления коррупции» [7].

Как известно, демократические государства решают проблему коррупции с помощью разделения властей и вытекающего из него взаимоконтроля органов государства. Особенно важен политический контроль представительных органов за исполнительной ветвью власти. Те или иные формы разделения властей давно

укоренились в политических системах стран Запада. Для России проблема создания эффективной системы сдержек и противовесов является пока не решенной. Здесь исполнительная ветвь власти и структуры главы государства (главы региона, муниципального образования) в значительной степени не подконтрольны представительным органам и могут творить произвол. Поэтому Национальный антикоррупционный комитет в своей программе предложил усилить контрольные полномочия Федерального Собрания, принять имеющуюся во всех демократических странах практику создания в представительных органах следственных комитетов с широкими полномочиями, которые могли бы проводить расследование фактов коррупции, совершаемых любым высшим должностным лицом государства. Даже депутаты, внесшие в Государственную Думу законопроект «Основы антикоррупционной политики» (2001 год), которых нельзя однозначно отнести к демократическому крылу, предлагают принять закон «О парламентском расследовании» [8].

Все антикоррупционные программы уделяют много внимания совершенствованию финансового контроля. Национальный антикоррупционный комитет России,

С. 21

который возглавляется С. Степашиным, в своей программе указал на необходимость повышения роли Счетной палаты РФ в противодействии коррупции. Предлагается наделить ее правом проведения финансовых расследований и самостоятельного вынесения санкций (п. 1.6.15 Программы).

В поисках путей создания ответственного правительства Национальный антикоррупционный комитет России пришел в 2000 году к выводу о необходимости перехода от «командного» правительства к правительству, создаваемому партийным большинством Государственной Думы (п. 1.1. Программы антикоррупционной политики). Эта идея не бесспорна. Исследователи стран Запада отмечают, что активность парламентского большинства по контролю за правительством резко падает в парламентских республиках. Депутаты не настроены придавать огласке факты коррупции, совершаемые членами их партии.

Как показывает опыт постсоветских государств, главам государств (регионов) удается нейтрализовать контрольную активность представительных органов власти, сформированных на мажоритарной основе [9]. Беспартийные депутаты оказываются более управляемы. Исходя из этого, можно сделать вывод о предпочтительности пропорциональной системы выборов над мажоритарной. Эта мысль не вполне четко высказана в «Основных направлениях антикоррупционной политики России», разработанных фондом ИНДЕМ (п. 1.1.1).

С реализацией принципа разделения властей связан вопрос о самостоятельности правоохранительных органов расследующих факты коррупции. Автор данной статьи считает, что контрольно-надзорные органы должны быть выделены в самостоятельную ветвь власти [10]. Эта мысль не в столь открытой форме поддерживается во многих антикоррупционных программах. В частности, Резолюция 24 (97) Комитета Министров Совета Европы о двадцати руководящих принципах для борьбы против коррупции 1997 года рекомендует государствам обеспечить независимость и самостоятельность (independence and autonomy) органам, осуществляющим расследование фактов коррупции, оградить их от незаконного вмешательства со стороны иных органов, предоставить им эффективные средства для сбора доказательств и защиты свидетелей (принцип 3). Известно, что в России правоохранительные органы не имеют такого статуса и поэтому могут противодействовать только так называемой «низовой» коррупции. К сожалению, отечественные антикоррупционные программы не обращают должного внимания на независимость органов, осуществляющих контрольно-надзорные функции за аппаратом государства и расследующих факты коррупции. Национальный антикоррупционный комитет в своей программе лишь поддержал идею восстановления судебного следствия (п. 1.7.1 Программы) [11].

Очевидно, что в странах, где гражданское общество находится еще только на стадии становления, антикоррупционные программы должны содержать пункты, направленные на демократизацию политического режима, предоставление средствам массовой информации подлинной независимости от органов государственной (муниципальной) власти и поддержания общественных объединений, нацеленных на антикоррупционную деятельность. В развитых демократических странах сильная оппозиция осуществляет общественный контроль за правящей партией и ее представителями в органах государства. Программа Национального антикоррупционного комитета России содержит пункт, в котором доказывается, что борьба с коррупцией должна начинаться «снизу» (п. 5.3.2. Программы). Предлагается «активно привлекать институты гражданского общества к деятельности по противодействию коррупции, обеспечению прозрачности, открытости и честности в государственном управлении» (п. 5.1. Программы). Общие фразы должны подкрепляться конкретными предложениями правового характера. В России необходимо

С. 22

принять закон о доступе граждан к информации, касающейся деятельности государственных (муниципальных) органов. Проект такого закона внесен в Государственную Думу. Нужны поправки в

нормативные акты, регулирующие процесс правотворчества и процесс принятия важнейших административных решений, которые позволяли бы населению непосредственно участвовать в правотворчестве (референдум, обсуждение проектов нормативных актов, проведение открытых слушаний по отдельным вопросам), а представителям общественных организаций высказывать свои предложения, наблюдать за процессом принятия решений. Отечественные антикоррупционные программы предлагают принять закон о лоббировании, который позволил бы обеспечить прозрачность отстаивания групповых интересов в законодательных органах.

Отечественные программы предлагают законодательно урегулировать проведение независимых экспертиз проектов нормативных актов. В том числе предлагается проводить экспертизы нормативных актов на предмет их коррупциогенности.

В проекте Федерального закона «Основы антикоррупционной политики» от 5 июня 2001 года явно просматривается, что его разработчики не относятся к демократическому политическому крылу. Роль общественных организаций и граждан в антикоррупционной политике здесь принижена (ст.7-13). Нет требования вынесения антикоррупционных программ на всенародное обсуждение и проведение по ним обязательных общественных слушаний. Цели и задачи антикоррупционной политики не согласованы с целями демократии, обеспечения прав и свобод человека и гражданина, развития честной рыночной конкуренции (ст. 3). Среди принципов антикоррупционной политики отсутствует принцип демократизма и широкого участия институтов гражданского общества в разработке и реализации антикоррупционных мероприятий (ст. 4). Между тем, например, в Грузии Президент создал Антикоррупционный политический координационный совет, который наполовину состоит из представителей негосударственных организаций и средств массовой информации. Этот Совет консультирует Президента по антикоррупционным вопросам, осуществляет контроль за исполнением антикоррупционной программы правительственными агентствами, поддерживает гражданские инициативы по противодействию коррупции [12]. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией –2000» была вынесена правительством на всенародное обсуждение [13].

Проект Федерального закона «Основы антикоррупционной политики», внесенный в Государственную Думу 5 июня 2001 года предлагает обращать особое внимание на общественный и государственный контроль за принятием решений избирательными комиссиями в ходе избирательных кампаний, в бюджетном процессе, при приватизации имущества, распределении государственных (муниципальных) заказов, регистрации и лицензировании, сертификации товаров и услуг, распределении международной финансовой и гуманитарной помощи (ст. 5 Проекта). Задача обеспечить прозрачность распределения государственных и муниципальных заказов ставится в качестве первоочередной во «Всемирной программе борьбы с коррупцией»[14]. Наиболее полное участие общественности реализуется в деятельности избирательных комиссий. Следует переносить накопленный опыт в сферу принятия иных решений, осуществляемых представительными и административными органами.

Агентство по международному сотрудничеству США, активно участвующее в разработке антикоррупционных программ в различных странах мира, предлагает вводить обязательный внешний аудит хозяйственной и финансовой деятельности государственных и муниципальных органов и организаций. Это предложение поддерживается

С. 23

в Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы (принцип 11). Успешно эта задача уже осуществляется в Венгрии [15].

«Основные направления антикоррупционной политики», разработанные фондом ИНДЕМ носят явно либеральный характер. В них предлагается сужать сферу применения государственными и муниципальными органами разрешительного принципа (п.1.3.2). Такие же предложения по дерегулированию экономических отношений со стороны государства содержатся в «Руководстве по борьбе с коррупцией», выпущенном Агентством Соединенных Штатов по международному развитию [16]. Идея уменьшения количества административных барьеров на пути бизнеса была поддержана российским Президентом в его послании к Федеральному Собранию на 2002 год.

В развитых странах мира, одним из активных субъектов, выявляющих коррупцию во всех структурах власти, являются независимые средства массовой информации. В названном выше «Руководстве по борьбе с коррупцией» в качестве важнейшей стратегии борьбы с коррупцией называется обеспечение свободы средств массовой информации и возможности получать ими информацию. Реализация этой задачи связывается с принятием законов о свободе передачи информации, позволяющих осуществлять журналистские расследования, законов запрещающих всякую цензуру и обеспечивающих финансовую независимость средств массовой информации от правительства.

Существующее в России законодательство о средствах массовой информации пытается решать названные задачи, но пока не достигает поставленных целей. Программа Национального антикоррупционного комитета вместо того, чтобы предлагать меры, направленные на обеспечение

независимости государственных средств массовой информации от различных ветвей власти, предлагает отказаться от исключительного контроля за ними исполнительной ветви власти и ввести паритетный контроль всех ветвей власти (п. 5.6.1. Программы). Российские антикоррупционные программы не содержат ясных рекомендаций, направленных на обеспечение свободы негосударственных средств массовой информации.

Все предлагаемые антикоррупционные программы содержат требования по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона. В странах с не развитыми демократическими традициями предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (начальникам) к службе на благо общества. Опыт стран Запада ясно указывает на средства решения этой задачи. Подбор кадров на государственную (муниципальную) службу должен осуществляться специальными кадровыми агентствами на основе открытого конкурса, включающего сдачу экзаменов на знание права. Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает установить ограничения на внеконкурсное замещение должностей на государственной и муниципальной службе (ст. 26 Проекта). В Республике Казахстан это требование уже реализовано.

Все антикоррупционные программы предполагают принятие мер по обеспечению контроля за доходами публичных должностных лиц и иных служащих государственных (муниципальных) органов власти. В Грузии, в рамках антикоррупционной политики, уже введено декларирование доходов родственников высших должностных лиц. «Национальная программа Словакии по борьбе с коррупцией –2000» предлагает вводить декларирование получаемых служащими

С. 24

подарков (п. 1.2 раздела «Борьба с возможными причинами коррупции»). Следовало бы требовать составление таких декларации сразу после получения подарка с тем, чтобы легче было проверять, не приводит ли получение подарка к конфликту интересов.

Программы не всегда ясно выражают мысль о том, что все ограничения для должностных лиц и иных служащих должны подкрепляться конкретными санкциями за их нарушение. Желательно, чтобы эти санкции были административного, а не дисциплинарного порядка. Это означает, что расследование фактов правонарушений должны осуществлять специальные правоохранительные органы, а выносить наказания должен суд или какой-то квазисудебный орган, но не сам руководитель учреждения. В связи с этим, актуальным является предложение Национального антикоррупционного комитета России о создании у нас административных судов (п. 1.7.2. Программы).

Противодействие коррупции натывается на круговую поруку, которая имеет место в органах власти. Устранить ее поможет уже названный конкурсный подбор кадров, осуществляемый помимо руководителей подразделений. Межамериканское соглашение против коррупции 1996 года предлагает подписавшим его странам установить нормы, требующие от публичных должностных лиц сообщать соответствующим компетентным органам об известных им фактах коррупции, а так же обеспечить защиту их от преследования (ст. 3 Соглашения).

Все антикоррупционные программы предлагают совершенствовать процедуры административной деятельности. Они должны минимализировать свободу усмотрения должностных лиц, сделать их работу более понятной и прозрачной для населения. В связи с этим, Национальный антикоррупционный комитет России предлагает устранить альтернативные и относительно-определенные санкции, налагаемые административными органами (п. 1.4.9. Программы). В этой же Программе содержится более радикальное предложение запретить вообще наложение мер административной ответственности контролирующими инстанциями (п. 4.3). Споры о праве должен разрешать только суд.

На сокращение административного усмотрения направлено требование «Основных направлений антикоррупционной политики России» фонда ИНДЕМ минимализировать в законах количество отсылочных и бланкетных норм, питающих административное нормотворчество (п. 1.3.5).

В «Руководстве по борьбе с коррупцией» Агентства по международному сотрудничеству США предлагается упрощать административные процедуры, в которых участвуют граждане, устанавливать ясные требования, предъявляемые к ним, сокращать непосредственные контакты граждан с должностными лицами, разрешающими их дела. В отечественных антикоррупционных программах эти положения конкретизированы требованием введения «позитивного административного молчания». Оно означает, что при отсутствии отказа, произведенного административным органом в определенные сроки, заявление гражданина в данный орган считается решенным положительно. В некоторых областях административной деятельности уже введен порядок, при котором граждане решают свои проблемы путем обращения к одному должностному лицу («в одно окно»), который сам собирает необходимую для разрешения дела информацию в различных государственных учреждениях и на ее основании выносит окончательное решение.

Все антикоррупционные программы делают ставку на принятие кодексов поведения (этики) для государственных (муниципальных) служащих. Организация Объединенных Наций в 1996 году разработала проект «Международного кодекса поведения государственных чиновников». Группа государств против коррупции (GRECO), в своей программе, указывает, что желательно принимать не абстрактные, а детально проработанные кодексы поведения служащих с тем, что бы последние с. 25

могли четко представлять свое поведение в том или ином случае, а при сомнении обратиться к компетентным органам по этике [17]. «Глобальная программа против коррупции», принятая ООН, рекомендует перечислять в кодексе поведения служащего ясные санкции за нарушение установленных в нем правил и механизмы контроля за их соблюдением. В России следовало бы принять Кодекс о дисциплинарных правонарушениях, который предусматривал бы императивные наказания за наиболее распространенные коррупционные деяния, запрещенные в Законе «Об основах государственной службы РФ». Руководители,

отказывающиеся применять дисциплинарные санкции к коррупционерам, должны сами наказываться. Названные кодексы должны быть приняты в виде закона, а не указа Президента РФ.

Многие антикоррупционные программы ограничиваются достаточно общими пожеланиями обеспечения независимости деятельности судей. Наибольшее внимание этому вопросу уделяет «Глобальная программа против коррупции» ООН. Она рекомендует вводить внутренние правила деятельности судебных органов, которые предусматривали бы распределение дел между судьями по жребию, ротацию судей и судебных служащих, исключение личного контакта сторон с судьей до судебного заседания с тем, чтобы исключить возможность образования коррупционных связей. Предлагается введение открытых деклараций не только для самих судей, но и их родителей, супругов, детей и других близких родственников. Специальные инспектора должны осуществлять контроль за соблюдением судьями процессуального порядка рассмотрения дел и делопроизводства.

Составной частью антикоррупционных программ являются меры уголовно-правового характера. Они заключаются в предложениях криминализации коррупционных деяний. России предстоит в соответствии с подписанной ею «Уголовно-правовой конвенцией о коррупции», принятой Советом Европы (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) криминализировать подкупы, осуществляемые без предоставления благ материального характера. Большое количество стран мира уже присоединилось к принятой в 1997 году Организацией экономического сотрудничества и развития «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих трансоотношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions). В соответствии с этой конвенцией, к уголовной или административной ответственности должны привлекаться компании, которые организуют подкуп публичных должностных лиц или халатно осуществляют внутренний контроль и допускают случаи, когда их работники для реализации интересов кампании подкупают должностных лиц. Преступление, в соответствии с данной Конвенцией, считается оконченным с момента предложения или обещания дать взятку. Представители Соединенных Штатов Америки предлагают другим странам заимствовать из их уголовного законодательства криминализацию подкупа партий (их руководителей) и кандидатов на выборные публичные должности [18].

Отечественные и зарубежные антикоррупционные программы предлагают ограничить иммунитет должностных лиц, совершающих коррупционные преступления.

Проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики» предлагает выделить составы уголовных преступлений, относящихся к коррупционным (ст. 14), ввести на уровне Федерации административный учет лиц, их совершивших и запретить принимать их на государственную и муниципальную службу (ст. 17). В ряде стран Запада такая мера уже действует (Канада, Венгрия). Думается,

С. 26

что в странах, где коррупция стала национальным бедствием, необходимо лишать в судебном порядке лиц, осужденных за коррупцию пассивного избирательного права на определенный срок.

В законодательстве стран Запада кампании, которые были привлечены к ответственности за подкуп публичных должностных лиц, лишаются права участвовать в конкурсах на получение государственных (муниципальных) заказов (Закон № 2656 /1998 года Греции).

Все антикоррупционные программы отмечают, что коррупционная преступность приобрела глобальные масштабы и необходимо принятие межгосударственных соглашений по оказанию взаимной правовой помощи при расследовании фактов коррупции и экстрадиции преступников.

Многие принятые в мире программы антикоррупционных действий слишком абстрактно формулируют задачи. Американский исследователь В.М. Рейсмен отмечает, что часто это приводит к созданию видимости принятия мер и направлено на сохранение коррупционных порядков [19].

Авторы проекта федерального закона «Основы антикоррупционной политики» в пояснительной записке к проекту справедливо отмечают, что коррупция обладает свойством самовоспроизводства. Вследствие этого, борьба с ней должна стать постоянной функцией государства и заботой всего общества. Статья 24 проекта закона предлагает принимать антикоррупционные программы на всех уровнях власти. При совершенствовании существующих и выработке новых антикоррупционных программ и планов действий необходимо учитывать международный опыт противодействия коррупции и недостатки уже принятых программ.

Литература:

1. Антикоррупционный набор инструментов // www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
2. www.law.vl.ru
3. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.
4. www.anti-corr.ru
5. Мероприятия по противодействию коррупции в Самарской области на 2002 год // www.stopcor.ru
6. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
7. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
8. www.anti-corr.ru
9. Тарагута Л. Кучму подменили // Новая газета. 2002. № 64. С. 4.
10. Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.
11. Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 60.
12. Georgia, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
13. www.nobribes.org/russian/documents/toolkit_un_ru.doc
14. Press Release SOC/CP/210 // www.unicri.it/toc.htm
15. Hungary, USAID Partners Conference, Sofia, 2001 // www.usaid.gov
16. USAID Handbook for Fighting Corruption» (октябрь 1998 года) // www.usaid.gov

17. Programme of action against corruption. Part IIIa // www.greco.coe.int/docs/pace3a.htm
18. Battling International Bribery: Review of National Implementing Legislation // www.state.gov
19. Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и реформы. С.: Прогресс, 1988. С. 160, 245, 265.

14. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕ КОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ КОРРУПЦИИ

// Предупреждение коррупции: что может общество. СПб.: Норма, 2003. С. 422-430.
С. 422

В странах, где отсутствуют демократические традиции, приходится доказывать, что основным звеном в антикоррупционной системе является не государственный аппарат, а гражданское общество с его институтами. Именно оно должно стать генератором антикоррупционной политики и подталкивать государственные органы к ее осуществлению.

В рамках этой антикоррупционной политики можно выделить несколько основных направлений деятельности не коммерческих общественных организаций.

1. Развитие самого гражданского общества

Проблема заключается в том, что в постсоветских странах само гражданское общество носит не развитый характер. Для того чтобы оно превратилось в значимый субъект антикоррупционной деятельности, ему предстоит принять меры к **саморазвитию**, к созданию для этого **благоприятных условий**. Таким образом, антикоррупционная деятельность неразрывно связана с процессом демократизации страны, с противостоянием авторитарным тенденциям, которые имеют место в государствах, ранее входивших в СССР.

Необходимо помнить, что основой для сильного гражданского общества является **частная собственность**, рыночная экономика с честной конкуренцией, **демократический политический режим**. В условиях, когда органы государственной власти в центре и на местах не прекращают принимать меры, подрывающие эти основы, препятствуют развитию самого гражданского общества и его институтов, антикоррупционная деятельность сливается с деятельностью оппозиции.

Ближайшими союзниками некоммерческих организаций в антикоррупционной деятельности являются **оппозиционные партии и организации** (как левого, так и правого толка). Необходимо помогать им в разработке своих **политических программ**, которые касаются антикоррупционных мероприятий. Организации антикоррупционной коалиции могли бы предлагать партиям готовые программы реформирования **правовой системы**, поставлять им информацию **о коррумпированности действующих политиков** и государственных чиновников, находящихся у власти. В связи с этим, нуждается в разработке и реализации программа «Политические партии против коррупции».

Антикоррупционная деятельность может найти поддержку среди предпринимателей, **не имеющих опеки в среде должностных лиц** органов власти. Этой опеки чаще всего лишаются представители **мелкого и среднего бизнеса**.

Вовлечение предпринимателей в антикоррупционную деятельность могло бы осуществляться в рамках программы «Предпринимательские союзы против коррупции».

В условиях, когда коррупция проникла во все сферы общественной жизни и стала привычной невозможно найти опору для антикоррупционной политики в каком-то одном субъекте гражданского общества и государства. Необходимо создавать правовые условия для поддержания определенного уровня противоречий в различных сферах общественной жизни: (а) в экономике через конкуренцию, (б) в государственном механизме через горизонтальное и вертикальное разделение властей, (в) в политической жизни общества через поддержание сильной оппозиции, (г) в духовной сфере через свободу средств массовой информации. Разрешение этих противоречий неизбежно будет подталкивать стороны к антикоррупционным действиям.

2. Развитие общественного сознания и информированности людей

В рамках общих антикоррупционных мер общественные не коммерческие организации должны направить свои усилия на **изменение общественной культуры, системы ценностей**. Включению населения в активную антикоррупционную деятельность мешают распространенные в России идеи патернализма и вождизма, отчуждения большинства населения от активного участия в решении общих проблем. На их основе возможно развитие авторитарных режимов, где коррупция носит скрытый характер. В современных условиях особенно важно **развенчать миф о меньшей коррумпированности центральной власти**, с которой население не входит в непосредственный контакт и которая имеет большие возможности для создания своего благоприятного имиджа.

Важнейшим источником информации в мире становится Интернет. Россия является страной, где овладение английским языком, на котором в основном записана информация в интернет сетях, минимальна. Отсюда возникает большая и трудная задача русификации интернет ресурсов.

Имеющиеся ресурсы должны постоянно ориентироваться на потребителя. Массовым потребителем информации о коррупции и мерах по противодействию ей является студенчество. Но студенты поглощены учебным процессом. Все, что не относится к нему – часто игнорируется. Стимулом для изучения какой-то проблемы для студента является (а) наличие учебного курса, где изучаются проблемы коррупции и стратегии ее преодоления, (б) наличие тем курсовых и дипломных работ, связанных с коррупцией. Сегодня в России такие стимулы не выработаны.

Потребности студенчества в антикоррупционной информации надо формировать с помощью целенаправленных действий. Некоммерческие общественные организации могли бы обратиться к вузам, наладить контакты с их руководством и преподавателями с тем, чтобы совместно разработать учебные программы, темы дипломных и курсовых работ по дисциплинам, связанным с изучением коррупции и средств противодействия ей. Такие учебные дисциплины могут преподаваться в рамках специализации и как факультативные. Очевидно, они должны войти в учебные планы при подготовке студентов по специальности «юриспруденция» «государственное и муниципальное управление» «налоги и налогообложение», «таможенное дело» и т.д. Проблемы коррупции могут изучаться в качестве отдельных тем или вопросов в иных учебных дисциплинах: уголовное, административное,

служебное право у юристов, журналистское расследование на факультете журналистики. На коррупцию и меры противодействия ей можно взглянуть в историческом аспекте.

Необходимо принять **модельные программы** таких учебных дисциплин и разослать их в вузы страны для внедрения. На основании имеющихся учебных программ необходимо будет разработать учебные пособия. Желательно проведение конференций ученых и преподавателей, готовых подключиться к созданию таких программ и преподаванию соответствующих дисциплин. На интернет сайтах можно будет помещать лучшие дипломные и курсовые работы, а так же рефераты по данной теме.

При реализации этих задач интернет сайты, содержащие информацию о коррупции станут сайтами массового посещения и могут приобрести даже коммерческую привлекательность.

3. Участие в правотворческой деятельности

Важнейшим направлением деятельности общественных не коммерческих организаций является **участие в правотворчестве**.

Население России привыкло к тому, что судьба страны решается в далекой столице. Необходимо разорвать эту порочную традицию и на местах активно включаться в обсуждение правовых проблем не только местного, но и федерального законодательства. Необходимо учиться продвигать антикоррупционные правовые предложения через депутатов представительных органов власти. Надо выработать **методику лоббирования** антикоррупционных проектов нормативных актов и распространять ее среди членов НКО.

Отечественные вузы выпускают уже достаточно высококвалифицированных юристов, которых следует привлекать со студенческой скамьи к участию в правотворческих процессах. Формами вовлечения в разработку антикоррупционных программ преподавателей и студентов вузов могут быть проведение научно-практических конференций, конкурсов студенческих работ, опубликование наиболее интересных работ и распространение сборников этих работ по библиотекам.

Следует подумать о правовых мерах, обеспечения **демократизации правотворчества**: развитии практики референдумов, опубликовании проектов нормативных актов и обсуждении их, организации общественных слушаний.

Основные направления антикоррупционной политики в сфере развития законодательства следует фиксировать в специальных **антикоррупционных программах**, разрабатываемых в рамках страны и региона. Такие программы уже разработаны ООН, другими международными организациями, отдельными странами. Гласный процесс разработки антикоррупционной программы позволит привлечь к проблеме коррупции общественное внимание.

Очевидно, что задача противодействия коррупции с помощью законодательных мер не сводится к совершенствованию уголовного и служебного права. Она охватывает развитие почти всей системы права.

Законодательство должно создать условия для вовлечения гражданского общества в противостояние коррупции. При этом мы выходим в первую очередь на проблемы конституционного права: (а) **демократизацию** политического режима с помощью правового обеспечения реализации закрепленных в Конституции РФ 1993 года прав граждан; (б) **усиления представительных органов** власти при ограничении полномочий главы государства, глав регионов и муниципальных образований; (в) поддержки самостоятельного решения вопросов регионального и местного значения населением этих территорий и **ограничения тенденций к централизации власти и финансовых ресурсов**.

Как постоянно отмечают отечественные и международные эксперты, особое внимание надо уделить правовому обеспечению прозрачности деятельности государственных и муниципальных органов, ответственности их перед населением. Основные пути обеспечения этой прозрачности так же ясны. Во-первых, необходимо обеспечить доступ любого гражданина к документам, которыми располагают органы власти, и обеспечить гласность принимаемых властных решений. Во-вторых, необходимо создать условия для формирования независимых от органов власти средств массовой информации.

Эти задачи решаются, прежде всего, посредством принятия законов о **гласности деятельности** государственных и муниципальных организаций и о **средствах массовой информации**. Через законы о **референдуме**, правотворческой деятельности, бюджетном процессе можно было бы создать правовые условия для реализации ст. 3, 32 Конституции РФ 1996 года, которые дают право населению участвовать в управлении государственными делами.

С позиции автора, важнейшим вопросом является **выделение контрольно-надзорных органов в особую ветвь власти**, независимую от тех, кого они должны контролировать.

Государственные (муниципальные) органы и их должностные лица, в условиях слабого развития гражданского общества, создают видимость доступа граждан к информации. Свобода искать, получать, распространять информацию провозглашается в наиболее общем виде в форме права граждан и журналистов, но не подкрепляется обязанностями должностных лиц и иных государственных (муниципальных) служащих **вести учет** своей деятельности и **предоставлять информацию о ней** гражданам. На них не налагаются запреты препятствовать гражданам в получении нужной им информации. Не устанавливается **эффективной ответственности** должностных лиц и служащих за посягательства на права граждан получать информацию. Часто отсутствует эффективно действующий **механизм защиты прав граждан** на получение информации от государственных (муниципальных) органов.

Все это надо учитывать при разработке проектов нормативных актов об информации.

Очевидно, что общественные некоммерческие организации должны подключиться к выработке проектов нормативных актов о доступе граждан к информации, которые должны быть приняты на федеральном, региональном и местном уровне. Следует выработать модельный проект этого закона.

Акцент в этом законе надо сделать не на праве граждан, а на обязанности должностных лиц собирать информацию и предоставлять ее гражданам.

На втором этапе действий, следует внести поправки в существующее **служебное законодательство**, в конкретные положения об органах власти и их подразделениях.

Для обеспечения действия названных регулятивных норм необходимо выработать предложения об ответственности должностных лиц за их нарушение (охранительные нормы). Это может быть уголовная, административная, дисциплинарная или гражданско-правовая ответственность.

Гласность деятельности государственных и муниципальных органов при принятии властных решений может быть обеспечена путем включения в их **коллегиальные органы представителей общественности** с правом совещательного голоса или в качестве **наблюдателей**. Такая система действует при образовании избирательных комиссий. Она может быть распространена на работу сессий представительных органов власти, работу конкурсных комиссий по распределению государственных (муниципальных) заказов и грантов, конкурсных комиссий по отбору лиц на занятие вакантных должностей категории «В» в аппарате государственных (муниципальных) органов, аттестационных комиссий.

Сегодня стало очевидным, что действующее законодательство о средствах массовой информации не обеспечивает их независимости от органов государственной и муниципальной власти. Обособленные от общества управленческие группы делают попытки сделать это законодательство еще более удобным для ограничения прав журналистов.

Демократической общественности необходимо выработать ясное представление о правовых и организационных мерах обеспечения независимости средств массовой информации от государственных (муниципальных) органов и их должностных лиц. Это могут быть (а) меры по **ликвидации привилегий** (в первую очередь, финансовых) для государственных (муниципальных) средств массовой информации, (б) установления **ответственности для должностных лиц** за вмешательство в деятельность средств массовой информации.

Для исследователей ясно, что все указанные выше задачи можно будет решить только при правовой поддержке (а) развития частной собственности, (б) ограничения вмешательства государственных и муниципальных органов в сферу экономики, (в) развития мелкого и среднего бизнеса с одновременным ограничением тенденций к монополизации в сфере экономики, (г) установления рыночной конкуренции. Необходимо подумать о создании препятствий на пути усиления властно-предпринимательских групп, которые доминируют во всех странах с глубокими бюрократическими традициями.

Необходимо поддержать идею Национального антикоррупционного комитета России о выработке законодательных **стандартов** антикоррупционного характера по каждой отрасли права. Это позволит через сравнение существующего законодательства любой страны, региона или муниципального образования с названными стандартами давать оценку степени благоприятности для коррупции юридического климата этой территории. На этой научной основе должны строиться программы противодействия коррупции.

Демократическая общественность уже сегодня приступила к разработке проектов **модельных законов** по отдельным вопросам (Например, создание проекта закона «Об уполномоченном по правам человека в регионе РФ»). Такие законы надо сопровождать комментариями, где обосновывается необходимость того или иного положения.

На очереди стоит принятие проекта модельного закона о свободе информации, о государственном (муниципальном) заказе, о правотворческой деятельности представительных органов.

4. Участие в избирательных кампаниях

Основной функцией общественных некоммерческих организаций является участие в **выборах** органов власти. В ходе избирательных кампаний необходимо стимулировать кандидатов на выборные должности брать на себя антикоррупционные **обязательства**. Положения из антикоррупционных программ могли бы стать частью предвыборных программ кандидатов в депутаты представительных органов власти и на должности глав региона, муниципальных образований. Это позволило бы в последующем требовать от победителей исполнения взятых на себя обязательств.

5. Участие в осуществлении социального контроля

Некоммерческие организации должны искать свое место в осуществлении общественного **контроля за деятельностью** государственных и муниципальных органов. В особенности такой контроль должен осуществляться за финансовой и хозяйственной деятельностью аппарата, подбором кадров на государственную и муниципальную службу. К осуществлению такого контроля можно привлекать студентов вузов, которые, в ходе обучения пишут курсовые и дипломные работы о различных аспектах деятельности государственных и муниципальных органов.

6. Становление института уполномоченного по правам человека в России

В странах со слабым гражданским обществом становление института омбудсмана или уполномоченного по правам человека (далее Уполномоченный) происходит под контролем обособленных от общества управленческих элит, которые стараются, чтобы названный институт не мешал их всевластию, в том числе, не препятствовал использованию ими власти в своих личных и групповых целях.

Это проявляется в том, что Уполномоченного превращают в институт **подвластный** каким-то иным органам власти: представительному органу или главе государства (региона). Он действует при ком-то и по указанию кого-то. Его деятельность направляют в область контроля за соблюдением прав человека организациями, учреждениями, предприятиями. Его ориентируют на решение каких-то **социальных проблем** в помощь уже существующим органам власти. Защищать права и свободы человека от посягательства на них самих органов власти он не может, так как находится в зависимости от них. Таким образом, Уполномоченный выпадает из системы разделения властей и не может быть звеном в механизме реализации конституционных требований к органам власти уважать права и свободы человека и гражданина (ст. 2 Конституции РФ), направлять на их реализацию всю свою деятельность (ст. 18 Конституции РФ).

Одновременно, Уполномоченного лишают властных полномочий. При решении выявленных им проблем он действует как проситель. Он не может провести глубокое расследование поступившей жалобы и выявить факт правонарушения, а значит пресечь его совершение.

Задачи, которые ставит перед институтом Уполномоченного «Глобальная программа противодействия коррупции» ООН, по **расследованию** Уполномоченным фактов плохого управления, **роста образования граждан** в области прав человека не решаются.

Задачи НКО в развитии института Уполномоченного достаточно ясны. Для слабого гражданского общества выгодно выделение независимой от иных государственных органов контрольно-надзорной ветви власти, в состав которой должен входить Уполномоченный по права человека.

Независимость Уполномоченного может быть обеспечена **выборностью** его непосредственно населением на определенный срок. Естественно, она должна быть подкреплена правовыми и финансовыми гарантиями.

Уполномоченный народа по правам и свободам человека должен иметь **достаточно полномочий** для проведения расследования фактов нарушения этих прав должностными лицами любого уровня и обращения в суд с целью восстановления прав и привлечение виновных к ответственности.

Не стоит рассчитывать, что органы власти сами создадут институт Уполномоченного, который будет осуществлять контроль за их деятельностью по соблюдению конституции. Они не могут действовать в ущерб собственным интересам. Закон об Уполномоченном по правам человека должен приниматься на референдуме, как и иные законы, касающиеся полномочий органов власти. Ни кто не должен быть судьей в собственном деле.

15. МЕЖДУНАРОДНОЕ УГОЛОВНОЕ ПРАВО И РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

// Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.

С. 61

Начиная с середины 90-х годов XX века, международная общественность все больше начинает осознавать опасность коррупции.

Комитет ООН по Контролю над наркотиками и предупреждению преступности подготовил «Глобальную программу против

С. 62

коррупции» (Global program against corruption), составной частью которой являлся раздел «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit) (1). В программе обращается внимание на то, что коррупция является серьезным препятствием для эффективного управления и экономического роста. Она подрывает национальную и международную стабильность. Из этого делается вывод о настоятельной необходимости развития международного и национального антикоррупционного законодательства.

В 1996 году в Каракасе было подписано «Межамериканское соглашение против коррупции» (Inter-American Convention against corruption) (2). Члены Организации американских государств выразили свое убеждение в том, что коррупция подрывает легитимность общественных институтов, наносит удар по моральным устоям общества, правосудию, всестороннему развитию народа, угрожает законным интересам участников коммерческой и финансовой деятельности, создает дисбаланс в экономике, помогает росту организованной преступности и торговле наркотиками.

В 1998 году была принята «Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы» (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) (3), в которой подчеркивалось, что коррупция угрожает верховенству законов, демократии и правам человека, подрывает основы надлежащего управления, нарушает принципы равенства и социальной справедливости, ведет к искажению условий конкуренции.

21 ноября 1997, Государства-члены Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и пять государств не членов организации, Аргентина, Бразилия, Болгария, Чили и Республика Словакия приняли Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) (4). В преамбуле Конвенции признается, что подкуп является широко распространенным феноменом в международных коммерческих отношениях, вызывает серьезную моральную и политическую озабоченность, подрывает экономическое развитие и искажает условия международной конкуренции.

Подобной внимание к противодействию коррупции пока не наблюдается в России. Не смотря на то, что социологические исследования, проведенные международной организацией Трансперенси

С. 63

Интеренешнл показали, что Россия входит в группу стран с наиболее развитой коррупцией (5), ее уголовное законодательство не воспринимает нормы, разработанные в международном праве.

1. Предметом взятки или коммерческого подкупа в соответствии со ст. 204 и 290 УК РФ могут быть только материальные ценности. По российскому законодательству, например, не считается взяткой устройство родственника должностного лица на престижную работу или прием на такую работу самого должностного лица после увольнения со службы.

В нормах международного уголовного права предметом взятки является любая выгода (Предисловие «Антикоррупционного набора инструментов Глобальной программы против коррупции»). Ст. 2 и 3 Уголовно-правовой конвенции Совета Европы о коррупции говорит о предмете взятки как о «любом неправомерном преимуществе». П. «а» ст. 6 Межамериканского соглашения против коррупции к взятке относит не только «предметы денежно-кредитного значения», но и «другую выгоду в виде подарка, покровительства, обещания преимущества для должностного лица или для любого третьего лица». Ст. 1 (1) Конвенции ОЭСР в качестве предмета подкупа называет любую «ненадлежащую материальную или другую выгоду» (undue pecuniary or other advantage).

Не материальный характер взятки предусмотрен сегодня законодательством многих стран мира. Ст. 3(1) Закона о коррупции иностранных публичных должностных лиц Канады (Section 3 (1) of the Canadian Corruption of Foreign Public Officials Act 1998 года) устанавливает уголовную ответственность лиц, которые прямо или косвенно дают или предлагают «заем, вознаграждения или блага любого сорта» (loan, reward, advantage or benefit of any kind). Ст. 13 (1) главы 16 Уголовного кодекса Финляндии (Finish Penal Code) объявляет преступником лицо, которое дает «подарок или другую выгоду» (gift or other benefit). О «предоставлении выгоды» (grants an advantage) в качестве взятки говорит ст. 34 Уголовного кодекса Германии (Section 34 of the Criminal Code). Ст. 2 (1) Закона Греции № 2656/1998 года об имплементации «Конвенции ОЭСР о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» устанавливает уголовную ответственность за дачу взятки в виде «любого не должного подарка или другой выгоды» (any undue gift or other advantage). Такая же формулировка применяется в ст. 109 Основного уголовного кодекса Исландии

С. 64

(Section 109 of the General Penal Code). Ст. 258/B Уголовного кодекса Венгрии (Section 258/B of the Hungarian Criminal Code) говорит о взятке как «одолжении, пристрастии или пользе» (the favor). Еще более ясно выражена мысль в ст. 10 бис (1) «Закона Японии о предотвращении нечестной конкуренции» (№ 47 от 19 мая 1993

года). В ней говорится о взятке как «любой не должной денежной или иной выгоде» (any undue pecuniary or other advantage).

2. Коммерческий подкуп или дача взятки, в соответствии с УК РФ, являются оконченным преступлением только с момента передачи подкупаемому хотя бы части взятки.

В международном уголовном праве преступлением считает даже «обещание и предложение взятки» (to offer, promise) (Определение коррупции в Глобальной программе ООН против коррупции). Обещание или предложение взятки предлагается криминализировать в Уголовно правовой конвенции Совета Европы о коррупции (ст. 2). Предложение взятки или обещание ее дать относится к коррупционным действиям п. b ст. 6 Межамериканского соглашения против коррупции. Конвенция ОЭСР так же называет коррупцией или подкупом иностранных публичных должностных лиц не только дачу взятки, но и «предложение или обещание» ее (to offer, promise or give) (ст. 1 (1)). Это положение присутствует в законодательстве ряда стран. Согласно Закона Канады о подкупе иностранных публичных должностных лиц (ст. 3 (1)) преступником считается лицо, которое «предлагает или соглашается» дать взятку (offer or agrees to give). Ст. 13 гл. 16 Уголовного кодекса Финляндии устанавливает наказание за обещание, предложение или передачу подарка или другой выгоды. Такие же положения содержатся в Акте о Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях Германии, принятом 17 декабря 1997 года, в Законе № 2656/1998 года Греции о ратификации Конвенции ОЭСР, в ст. 258/B Уголовного кодекса Венгрии, в ст. 109 Основного уголовного кодекса Исландии.

3. Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность за взятку только в том случае, если взятка дается лично или через посредника самому должностному лицу (ст. 204, 290, 291 УК РФ). Это приводит к безнаказанности деяний, которые заключаются в передаче взятки родственникам должностного лица или организациям, в успешной работе которых это лицо заинтересовано. Конвенция ОЭСР (ст. 1 (1)) предлагает криминализацию действий,

с. 65

закрывающихся в предложении или обещании взятки не только в пользу самого должностного лица, но и «в пользу иных физических или юридических лиц» (for that official or for a third party). Это положение подробно разъясняется в ст. 6 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Agreed Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Officials in International Business Transactions Adopted by the Negotiating Conference on 21 November 1997).

Межамериканское соглашение против коррупции так же относит к коррупции предоставление взятки не только в пользу подкупаемого должностного лица, но и в пользу любого третьего лица (п. b ст. 6). То же самое предусматривает ст. 2 Уголовно-правовой конвенции о коррупции Совета Европы.

4. В российском уголовном законодательстве отсутствует понятие «публичное должностное лицо и служащий» (public official and employee). Аналогом публичного субъекта получения взятки выступают «должностные лица» (Примечание 1 к ст. 285 УК РФ). К ним не относятся управляющие государственных и муниципальных предприятий и учреждений, фактически выполняющие публичные функции. Получение ими взятки подпадает под действие статьи о коммерческом подкупе (ст. 204 УК РФ). Наказание за коммерческий подкуп меньше чем за получение взятки должностным лицом. Таким образом, законодатель не верно трактует объект посягательства и преуменьшает значение преступных деяний фактически публичных должностных лиц.

Ст. 14 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях, дает понятие «публичное предприятие» (public enterprise). Оно включает в себя любое предприятие, безотносительно к его юридической форме, на которое правительство может прямо или косвенно осуществлять «господствующее влияние» (a dominant influence). Это влияние может предполагать удержание большей части уставного капитала предприятия в руках государства, контроль над большинством голосов, принимающих решение на предприятии, возможность назначать большинство членов руководства предприятия. Менеджеры таких публичных предприятий относятся к публичным должностным лицам, так как они, фактически, выполняют публичные функции. Согласно ст. 15 данного Согласованного

с. 66

комментария, названное положение не относится к руководителям предприятий, работающих на рынке на равных основаниях с другими коммерческими предприятиями, не имеющих ни каких привилегий. Ст. 16 Комментария предполагает, в некоторых случаях, относить к публичным должностным лицам руководство политических партий, фактически исполняющее публичные функции.

5. Российское уголовное право, запрещая получение взятки, ограничивается защитой таких ценностей, как собственная государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30 и ст. 290 УК РФ). Россия не присоединилась к Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях ОЭСР и не подвергает уголовному преследованию дачу взятки этим лицам гражданами России и лицами без гражданства, постоянно проживающими на ее территории. Тем самым она пренебрегает охраной чистоты международных коммерческих операций и поддержанием честного порядка управления во всем мире. В отличие от Уголовного кодекса РФ, Уголовный кодекс Венгрии содержит титул 8, который называется «Преступления против чистоты международной публичной жизни» (Crimes Against the Purity of International Public Life). В этот титул были включены нормы, устанавливающие уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц.

6. В отличие от ряда развитых стран, в России, юридические лица, организующие подкуп должностных лиц, не привлекаются ни к уголовной, ни к административной ответственности. Безнаказанность приводит к тому, что крупные коммерческие организации содержат целые отделы, призванные осуществлять незаконное лоббирование интересов этих организаций в государственных органах (6). При изобличении конкретного факта взятки, ответственность несут рядовые исполнители. Коммерческие компании получают от своей коррупционной

деятельности огромные доходы. Глобальная программа против коррупции ООН рекомендует вводить странам уголовную ответственность компаний, которые «не замечают, что их сотрудники вовлечены в коррупцию, отмывание средств или иные экономические и финансовые преступления». Конвенция ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц так же предполагает вводить уголовную ответственность юридических лиц, чьи представители осуществляют подкуп иностранных публичных должностных лиц. В ней предлагается

с. 67

производить конфискацию «доходов, полученных компаниями в результате подкупа» иностранных публичных должностных лиц (proceeds of bribery) (ст. 3 (3)). Это положение воспринято во многих развитых странах. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп в Канаде (ст. 2 Уголовного кодекса Канады – Canadian Criminal Code), Финляндии (ст. 28 гл. 16 Уголовного кодекса Финляндии), Исландии (Акт № 144/1998 «Об уголовной ответственности лиц ответственных за подкуп публичных должностных лиц» - Act № 144/1998 on the Criminal Liability of Persons on Account of Bribery of Public Officials), Японии (ст. 14 Закона о предотвращении нечестной конкуренции – Article 14 of the Unfair Competition Prevention Law), Южной Кореи (ст. 4 Закона о предотвращении подкупа иностранцев в международных коммерческих отношениях – Article 4 of the Foreign Bribery Prevention Act in International Business Transactions of 1998), Норвегии (ст. 48 (a) Уголовного кодекса – Section 48 (a) of the Penal Code), Соединенном Королевстве (ст. 1 (1) Акта о предотвращении коррупции – Section 1(1) of the Prevention of Corruption Act 1906) .

Согласно ст. 2 гл. 9 Уголовного кодекса Финляндии корпорация может быть подвергнута штрафу за действие представляющих ее менеджеров или служащих, когда они, действуют в рамках своих служебных обязанностей в интересах корпорации как соучастники преступления или позволяют преступлению случиться. Корпорация подвергается штрафу, даже если конкретное лицо, совершившее преступление, остается неизвестным (ст. 2(2) Уголовного кодекса Финляндии).

Согласно ст. 4 Закона Южной Кореи «О предотвращении подкупа иностранцев в международных коммерческих отношениях» 1998 года юридическое лицо может быть оштрафовано на сумму 1 млрд. вон (приблизительно 840 тысяч долларов США), когда его представитель, агент, другое нанятое лицо при обычном осуществлении коммерческой деятельности совершает подкуп иностранного публичного должностного лица. Сумма штрафа увеличивается до двух размеров дохода от коммерческой операции, проведенной в результате подкупа, если размер этого дохода превышает 500 млн. вон (приблизительно 420 тысяч долларов США).

Ст. 14 Закона Японии «О предотвращении нечестной конкуренции» устанавливает штраф юридическим лицам за подкуп иностранных должностных лиц в размере 300 млн. йен (приблизительно 2,5 млн. долларов США).

С. 68

Согласованный комментарий к Конвенции ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц, в случаях отсутствия в национальных правовых системах уголовной ответственности юридических лиц, предлагает применять к ним меры гражданско-правовой или административной ответственности, которая может заключаться в наложении штрафа, лишении права участвовать в конкурсах на получение государственных заказов, помещение их под судебный надзор (ст. 24). Это положение имплементировано в национальное законодательство ряда стран. В соответствии с германским законодательством юридическое лицо может быть подвергнуто штрафу на основании ст. 30 Акта об административных правонарушениях (Administrative Offenses Act), если подкуп в интересах корпорации осуществляло лицо, уполномоченное корпорацией или состоящее в ее руководстве. Размер штрафа может достигать 1 млн. дейчмарок, если подкупом занималось руководство корпорации или до 500 тысяч дейчмарок, в случае, если руководство виновно только в халатности, отсутствие должного контроля за сотрудниками.

Ст. 5 Закона Греции № 2656/1998 «Об имплементации Конвенции ОЭСР предусматривает три вида административных наказаний для компаний, чьи руководители совершили подкуп иностранных публичных должностных лиц: 1) Штраф до трех размеров дохода, полученного компанией; 2) временный или постоянный запрет заниматься коммерческой деятельностью; 3) временный или постоянный запрет получать государственные гранты и заказы.

7. Коррупционные преступления не выделяются в уголовном праве России в особую группу, как это делается в международном праве (Определение коррупции в Антикоррупционном наборе инструментов Глобальной программы против коррупции ООН; ст. 6-12 Межамериканского соглашения против коррупции). В результате невозможно говорить о рецидиве за совершение данного рода деяний, о применении к лицам, совершившим коррупционные проступки, дополнительных поражений в правах. Группа депутатов Государственной Думы в 2001 году внесла проект Федерального Закона «Основы антикоррупционной политики», где перечисляются преступления, относящиеся к коррупционным (ст. 14). Но этот проект так и не стал законом.

8. В российском праве не произведена криминализация ряда коррупционных деяний, которые в международном праве признаются преступными.

С. 69

Глобальная программа противодействия коррупции ООН выделяет такое коррупционное преступление как конфликт интересов. Оно заключается в том, что должностное лицо принимает участие в разрешении вопроса, при наличии личной финансовой заинтересованности в определенном его результате. Как известно, состав такого преступления выделен во многих развитых странах мира. Ст. 208 гл. 11, титула 18 Свода Законов США устанавливает уголовную ответственность государственных служащих, которые принимают участия в деле, где другой стороной является организация, в которой они, их супруги, несовершеннолетние дети служат или эта организация является их доверительным собственником.

Межамериканское соглашение против коррупции вводит такой состав преступления как незаконное обогащение (ст. 9). Преступлением считается действие, связанное с существенным увеличением имущества правительственного должностного лица, которое он не может разумно объяснить в соответствии со своим законным доходом, полученным во время своей государственной деятельности. ООН в своей программе против коррупции

предлагает осуществлять конфискацию имущества и доходов, происхождение которых чиновник не может или не желает объяснить.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает криминализовать такие деяния должностных лиц и служащих как незаконное получение пособия, льготы или вознаграждения. По федеральному уголовному закону США коррупцией считается получение государственным служащим жалования или других дополнительных выплат («чаевых») за свои услуги из любого другого источника, кроме правительства США (Ст. 209-210 гл. 11 титула 18 Свода законов США).

Таким образом, международное право дает ясные ориентиры для развития отечественного уголовного законодательства в области противодействия коррупции. Необходима только политическая воля для того, чтобы осуществлять это развитие.

Сноски:

1. www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

2. www.law.vl.ru

3. <http://conventions.coc.int>. Перевод конвенции см. Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию

// Чистые руки. 1999. № 3. С. 69-79.

4. www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

5. Transparency International Annual Report 2001. Berlin, 2001. P. 13.

6. Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

16. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ СРЕДСТВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ НА ОСНОВАНИИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ОПЫТА СОЕДИНЕННЫХ ШТАТОВ

Уголовная юстиция: состояние и пути развития: Региональная научно-практическая конференция. Тюмень: Издательско-полиграфический центр «Экспресс», 2003. С. 240-243.

С. 240

Международные организации, исследующие состояние коррупции в различных странах мира, относят Россию к наиболее коррумпированной стране (1). В поисках уголовно-правовых мер противодействия коррупции, Россия могла бы обратиться к опыту США.

1. Известно, что в Уголовном праве России предметом взятки могут быть только материальные ценности (ст. 204, 290 УК РФ). В США предметом взятки может быть «любая ценность» (anything of value) (ст. 201 титула 18 Свода Законов США – United States Code).

2. Коммерческий подкуп или дача (получение) взятки считаются оконченным преступлением, в соответствии с УК РФ, только в случае, если хотя бы часть взятки была передана взяткодателю. По ст. 201 титула 18 Свода Законов США оконченным преступлением считается не только дача взятки, но и «прямое или косвенное предложение или обещание» каких-либо ценностей (Whoever directly or indirectly offers or promises anything

с. 241

of value), а так же «прямое или косвенно требование, просьба или согласие получить или принять» какую-либо ценность (directly or indirectly demands, seeks or agrees to receive or accept).

3. Взятка и коммерческий подкуп по законодательству России становятся уголовно наказуемым деянием только в том случае, если она дается должностному лицу лично или через посредника. Ст. 201 главы 11 титула 18 Свода Законов США объявляет преступным не только предложение дать взятку самому должностному лицу, от которого зависит принятие нужного решения, но и предложение или обещание этому должностному лицу дать какую-либо ценность «любому другому лицу или организации» (to give anything of value to any other person or entity).

4. В США состав субъектов так называемого пассивного подкупа шире, чем в России. В законодательстве США выделяется такое понятие как «публичное должностное лицо» (public official). В 1998 году США подписали Конвенцию о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), принятую Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). Ст. 14 Согласованного комментария к Конвенции ОЭСР, дает понятие «публичное предприятие» (public enterprise). Оно включает в себя любое предприятие, безотносительно к его юридической форме, на которое правительство может прямо или косвенно осуществлять «господствующее влияние» (a dominant influence). Это влияние может предполагать удержание большей части уставного капитала предприятия в руках государства, контроль над большинством голосов, принимающих решение на предприятии, возможность назначать большинство членов руководства предприятия. Менеджеры таких публичных предприятий относятся к публичным должностным лицам, так как они, фактически, выполняют публичные функции. Как известно, в России, руководители государственных и муниципальных предприятий не относятся к должностным лицам и подлежат более мягкому уголовному наказанию за коммерческий подкуп.

Конвенция ОЭСР была имплементирована в США принятием «Закона о международном противодействии коррупции и честной конкуренции» (International AntiBribery and Fair Competition Act of 1998). Согласно этого Закона преступным считается дача взятки не только публичному должностному лицу своего государства, но и публичному иностранному должностному лицу в целях получения привилегий в коммерческой деятельности. Не все в США одобрили подобные меры, так как в ряде стран третьего мира, должностные лица вымогают взятки и корпорации, которые откажутся их давать, потеряют рынки сбыта своих товаров (2).

С. 242

Ст. 599 титула 18 Свода Законов США предусматривает уголовную ответственность кандидата на выборную должность за обещание использовать свое влияние или поддержать назначение кого-либо на публичную должность или получение работы в частной сфере в обмен на поддержку его предвыборной кампании

«Закон США о коррупционной практике за границей» (Foreign Corrupt Practices Act) 1977 года устанавливает уголовную ответственность за подкуп политических партий, должностных лиц партий иностранных государств и кандидатов на выборные должности в органы власти. Государственный Департамент США обращается к другим странам с призывом ввести в свое уголовное законодательство подобные положения (3).

5. В США, как и в некоторых других странах мира, субъектом преступления может выступать не только физическое, но и юридическое лицо.

Юридическое лицо может быть субъектом активного подкупа в соответствии с Конвенцией ОЭСР о подкупе иностранных публичных должностных лиц (ст. 1-2). Конвенция предлагает производить конфискацию «доходов, полученных компаниями в результате подкупа» иностранных публичных должностных лиц (proceeds of bribery) (ст. 3 (3)). «Закон США о международном противодействии коррупции и честной конкуренции» (International AntiBribery and Fair Competition Act of 1998) распространяет юрисдикцию США не только на своих граждан, совершивших коррупционные акты за границей, но и на иностранцев, нанятых компаниями США или действующих как их агенты.

6. Уголовное право России призвано охранять только интересы собственного государства (гл. 30 УК РФ). Объектом посягательства коррупционных преступлений в США объявляется этическое проведение коммерческих операций, где бы они ни совершались, честность и прозрачность предпринимательской деятельности, демократичность институтов власти во всех странах, подписавших международные соглашения о противодействии коррупции.

7. Законодательство США, кроме взятки устанавливает уголовную ответственность за получение благодарности «чаевых» после совершения каких-либо законных действий в пользу дарителя. Ст. 209-210 гл. 11 титула 18 Свода законов США считает преступным получение государственным служащим жалования или других дополнительных выплат за свои услуги из любого другого источника, кроме правительства США. Принятие вознаграждения за совершенные законные действия рассматривается как мисдиминор класса «А» параграфом 200.35 Уголовного кодекса штата Нью-Йорк. Объектом посягательства в описанных случаях считается система управления государством, которая подвергается «фатальному разрушению».

С. 243

Данные деяния порождают стремление служащего получать чаевые от всех нуждающихся в его помощи (4).

Ст. 208 гл. 11, титула 18 Свода Законов США устанавливает уголовную ответственность государственных служащих, которые принимают участия в деле, где другой стороной является организация, в которой они, их супруги, несовершеннолетние дети служат или эта организация является их доверительным собственником. Это носит название конфликта интересов.

Представленный опыт США дает четкие ориентиры развития российского уголовного законодательства на ближайшие годы. Для использования этого опыта нужна всего лишь политическая воля.

Сноски:

1. Transparency International Annual Report 2001. Berlin, 2001. P. 13.
2. Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовые походы» и реформы. М., Прогресс, 1988. С. 243, 322.
3. www. state.gov
4. Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука. 1990. с. 159.

17. ИСПОЛЬЗОВАНИЕ МЕЖДУНАРОДНОГО ОПЫТА ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ

// Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Сборник материалов международной научно-практической конференции (7-8 февраля 2003 г.). Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

С. 29

В Предисловии к разделу Антикоррупционные инструменты Глобальной программы против коррупции (Anti-corruption Tool Kit of Global Program against Corruption), принятой ООН отмечается: «Международные организации, правительства, частный сектор, наконец, поняли, что коррупция – это серьезное препятствие для эффективного управления, экономического роста, национальной и международной стабильности» (1). К сожалению, этого нельзя сказать о России. Здесь все еще не определены составы коррупционных преступлений. 5 июня 2001 года группа депутатов внесла в Государственную Думу проект федерального закона «Основы антикоррупционной политики», в котором (ст. 14) перечисляются коррупционные преступления, но этот проект все еще не приобрел силу закона.

В указанном проекте закона к коррупционным предлагается относить имеющиеся в УК РФ 1996 года преступления, связанные с подкупом должностных лиц, злоупотреблением должностными лицами служебным положением, превышением ими полномочий, хищениями с использованием должностного положения. Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, которая подписана Россией, но все еще не ратифицирована, предлагает расширить составы коррупционных преступлений, имеющиеся в Уголовном кодексе РФ 1996 года.

В стратегии борьбы с коррупцией, разработанной известной международной неправительственной организацией Transparency International отмечается, что профилактика коррупции более действенна и более желательна, чем лечение ее с помощью силовых методов (2).

Меры по предупреждению коррупции представлены в международных антикоррупционных программах. К ним относится уже названная Глобальная программа против коррупции, разработанная в ООН, Программа Группы государств против коррупции

С. 30

(GRECO) (3). Комитет министров Совета Европы принял Резолюцию 24 (97), закрепившую 20 руководящих принципов борьбы против коррупции (Twenty guiding principles for the fight against corruption) (4). Антикоррупционные программы разработаны в ряде стран мира: Болгарии, Грузии, Колумбии, Словакии, на Украине (5).

В Программе ООН отмечается, что в борьбу с коррупцией должно включиться сильное, активное, имеющее определенные навыки и независимое гражданское общество.

Резолюция (99) 5 представителей Комитета министров Совета Европы, в соответствие с которой была образована Группа государств против коррупции (ГРЕКО), в качестве главной меры предупреждения коррупции выделяет рост общественного осознания этой проблемы (6). Развитие этой стратегии связано, в первую очередь, с обеспечением прозрачности деятельности органов власти. Очевидно, что для доступа граждан к информации о работе государственных и муниципальных органов, недостаточно закрепления права граждан на информацию в ст. 29 Конституции РФ. В развитых странах мира приняты специальные законы, устанавливающие порядок доступа к информации, находящейся в государственных органах. Например, в США принят Закон о свободе информации (Freedom of Information Act 1966 года с дополнениями 1994 года). В России, проект подобного закона так и не был принят Государственной Думой.

Закон о свободном доступе граждан к информации о деятельности государственных и муниципальных органов должен подкрепляться санкциями уголовного, административного и дисциплинарного характера в отношении должностных лиц и иных служащих, скрывающих или искажающих информацию о своей работе.

В Глобальной программе ООН против коррупции отмечается, что большую роль в формировании общественного мнения играют журналисты. Они создают для потенциальных коррупционеров дополнительный риск быть раскрытыми, поднимают уровень нетерпимости граждан к коррупции, мобилизуют общество на противодействие коррупции. Необходимо только создать условия для беспристрастности средств массовой информации, при которой журналисты могут честно и правдиво освещать факты коррупции и антикоррупционные инициативы. Обеспечить свободу СМИ в получении и распространении информации о коррупции требует принцип 16 Резолюции Комитета министров Совета Европы. В последние годы в России большая часть средств массовой информации попала в финансовую и кадровую зависимость от государственных и муниципальных органов. Видимо, следует произвести

С. 31

новый этап приватизации СМИ и запретить государственным и муниципальным органам выступать их учредителями, а также оказывать им финансовую помощь. Чтобы существующие средства массовой информации не разорились, всем им в одинаковой степени должны быть предоставлены

налоговые льготы. Задача государства – до минимума сократить риски, которым подвергается журналист в ходе проведения журналистского расследования.

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные меры юридической ответственности. Следить за исполнением этих правил должны специальные службы. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствии с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу) (7).

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков

С. 32

властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность.

Особое внимание в программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. Важное значение придается мониторингу бюджетного процесса. Принятие бюджетов всех уровней должно осуществляться гласно. В процессе правотворчества предлагается проводить общественные слушания, независимые экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Профессиональный и независимый контроль за расходованием бюджетных средств должны осуществлять счетные палаты и независимые аудиторские фирмы. Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы рекомендует применять аудиторские процедуры ко всей деятельности публичной администрации и публичного сектора.

Обычно в антикоррупционных программах обращается внимание на процессы осуществления государственных и муниципальных закупок, распределение грантов. Этот процесс должен быть открытым для общественного и государственного контроля и осуществляться на основе конкурса. Принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы требует от государств принять соответствующие прозрачные (transparent) процедуры для организации публичных поставок, которые поддерживают честную конкуренцию и предотвращают коррупцию.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает государствам создавать координационные советы по борьбе с коррупцией, состоящие из представителей властных и общественных органов. Эти Советы должны разрабатывать антикоррупционные программы, организовывать их исполнение, осуществлять контроль за их реализацией. Подобный координационный совет был создан в Грузии президентом страны.

Профилактическое значение имеет создание системы органов, способных выявлять коррупционные преступления и привлекать виновных к ответственности. Глобальная программа ООН против коррупции предлагает выделять специализированные независимые комиссии, имеющие широкие полномочия по проведению расследований. Естественно должна быть создана независимая и неподкупная судебная система.

Исследования, проведенные несколькими организациями в России, показывают, что здесь аппарат управления государственных и

С. 33

муниципальных органов не имеет политической воли направленной на борьбу с коррупцией, у него отсутствует мотивация к прозрачности деятельности, нет заинтересованности в сотрудничестве с общественными организациями по реализации антикоррупционных программ (8). На этом основании

можно сделать вывод, что общество вынуждено будет осуществлять антикоррупционные меры вопреки воле аппарата государственного управления, преодолевая его сопротивление.

Сноски:

1. www.odcep.org
2. www.transparency.org
3. www.greco.coe.int
4. www.greco.coe.int
5. www.nobribes.org
6. www.coe.int
7. Оболонский А.В. Государева бюрократия гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.
8. Антикоррупционные стратегии для стран с переходной экономикой. Киев, 2002. С. 27, 49-50.

18. ИНФОРМАЦИОННАЯ ПОЛИТИКА РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА КАК УСЛОВИЕ ДЛЯ РАЗВИТИЯ КОРРУПЦИИ В СТРАНЕ

// Образование против коррупции: Сборник статей. Волгоград: ВРОО «Юридическая народная школа», 2003. С. 37-42.
С. 37

Коррупция в государственном аппарате возникает в результате действия множества факторов: причин и условий, действующих прямо или косвенно. Очевидно, что она определяется и политикой самого государства в различных областях жизни общества, в том числе, в информационной сфере.

Речь в данной работе пойдет не об официально провозглашаемой политике государства в сфере информации, а о реально проводимой государственными органами и их должностными лицами политике. Очевидно, что современное российское государство не представляет собой монолита, управляемого президентом страны. Оно состоит из множества органов и должностных лиц, действия которых, иногда противоречивы, и создают палитру реальной государственной политики.

В политике современного российского государства, в первую очередь, по-прежнему, отражаются групповые интересы управленцев, составляющих государственный аппарат. Российское государство остается по своей сущности бюрократическим или административным. К сожалению, гражданское общество в России все еще очень слабое и не может оказывать сколько-нибудь существенное давление на деятельность государственного аппарата, влиять на сущность государства. Как отметил В.В. Игрунов, общество настолько слабо, что оно пока является не группой давления, а «группой прошения»²⁸. Тем не менее, управленцы уже не могут игнорировать общественное мнение, часто поддерживаемое развитыми странами Запада. В связи с этим официально декларируемая политика государства резко отличается от реально проводимой.

Любое бюрократическое государство стремится обеспечить закрытость деятельности своего аппарата (из всего делается канцелярская тайна), поставить под свой контроль каналы производства, хранения и распространения информации, навязать обществу определенную идеологию, оправдывающую власть управленческих групп, подавить инакомыслие, особенно в виде критики деятельности аппарата управления. Прямо или косвенно такая политика способствует сохранению и развитию коррупции в стране.

1. Общеизвестным считается, что закрытость деятельности государственных органов создает благоприятную почву для коррупции²⁹. Все антикоррупционные программы требуют обеспечить в первую очередь прозрачность деятельности аппаратов управления³⁰. Однако в России, в последние годы, закрытость работы органов государства не уменьшилась, а наоборот возросла. Аналитики считают, что ныне действующее правительство является самым закрытым. Даже Постановление «Об обеспечении доступа граждан к информации о деятельности Правительства РФ и федеральных органов исполнительной власти», разрабатывалось в полной тайне от общества и ни единого фрагмента его до публики не доходило³¹. Засекречивание всей деятельности государственных органов вполне объясняется приходом в аппарат управления большого количества бывших военных и бывших работников спецслужб³². Поддержания режима секретности связано с их менталитетом.

Пока дисциплина в органах власти была низкой, журналисты могли получать информацию об их работе от того или иного должностного лица в частном порядке. Сведения о коррупции, даже в самых высоких эшелонах власти, просачивались в прессу. Укрепление дисциплины привело к росту закрытости деятельности государственных органов. Их руководство стало наказывать тех подчиненных, которые были слишком открыты для прессы или избавляться от таких подчиненных. Вынесения «сора из избы», связанное с фактами коррупции в организациях, стало рассматриваться как злостное нарушение корпоративной этики. Начальство начало больше заботиться о создании видимости «чистоты мундира».

Надежным препятствием, стоящим на пути получения обществом объективной информации о работе государственных учреждений, стали пресс-службы, созданные почти при всех государственных органах³³. Они избавляют государственных чиновников, которые не всегда умеют обманывать, от необходимости непосредственного контакта с журналистами и населением. Работники пресс-служб являются, как правило, профессионалами в своем деле и умело создают позитивный имидж своей организации, даже если она погрязла в коррупции.

Россия остается не правовым государством, а потому роль законодательства в ней не велика. В основе регулирования поведения государственных служащих по-прежнему лежит приказ начальника. Но, даже в условиях декларативности законов, государство не спешит принимать нормативные акты о доступе населения к информации о деятельности государственных органов. Проект закона о доступе граждан к информации о работе государственных

²⁸ Игрунов В.В. Гражданское общество и политические партии // Гражданское общество в России: проблемы самоопределения и развития. М.: ООО «Соверо-Принт», 2001. С. 70.

²⁹ Номоконов В.А. Коррупция в России: увидим ли свет в конце тоннеля? // Организованная преступность и коррупция. 2000. № 4. С. 20.

³⁰ См., например, Глобальная программа против коррупции ООН. Антикоррупционный набор инструментов. С. 38 // www.nobribes.org

³¹ Привалов А. Об удачном заседании правительства // Эксперт. 2003, № 5. С. 12.

³² Шаблинский И. Расколотое общество, консолидированная власть // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002, № 2. С. 91.

³³ См., например, Указ Президента РФ № 430 21 апреля 1998 года «Об утверждении Положения об Управлении Пресс-службы Президента РФ» (действует с изменениями от 1 сентября 2000 года) // СЗ РФ. 1998. № 17. Ст. 1913.

органов давно разработан, но не принят Государственной Думой. В России, только Калининградская область приняла закон подобного рода (Закон Калининградской области «О порядке предоставления информации органами государственной власти Калининградской области» от 27 июня 2002 года). Попытки принять нормативные акты о доступе граждан к информации на муниципальном уровне пока остаются безуспешными³⁴.

Закрытой для общества и самого государства остается информация о доходах государственных служащих. Имеющиеся положения о декларировании доходов (ст. 12 Федерального закона «Об основах государственной службы РФ»³⁵), государственные служащие легко обходят, оформляя свое имущество на родственников и подставных лиц. Президент РФ решительно отказался подписывать закон «О коррупции», в котором предусматривалось введение обязательного декларирования доходов родственников государственных служащих. Это было сделано под предлогом защиты прав человека.

Управленческий аппарат государства пока с успехом борется с попытками некоторых журналистов придать гласности факты коррупции. У журналистов нет возможности провести полноценное журналистское расследование. Они вынуждены пользоваться не достаточно проверенными сведениями. В результате их обвиняют в клевете, посягательстве на честь и достоинство чиновников³⁶. Судебные органы часто становятся на сторону чиновников и принимают решения, направленные на уничтожение печатных изданий, посмевших критиковать их коллег³⁷.

Правовая политика государства не обеспечивает пока должного уровня гласности в правотворчестве. Нормативные акты Федерации и субъектов Федерации не содержат обязательных требований публичного обсуждения проектов законов, в частности проектов законов о бюджете. Не обеспечены правовые и организационные гарантии для гласного принятия решений административными органами о выдаче компаниям лицензий на отдельные виды деятельности, о распределении государственных (муниципальных) заказов³⁸.

Таким образом, усиление закрытости деятельности государственного аппарата создает условия для бесконтрольности и безответственности государственных служащих и политиков перед обществом, для успешного сокрытия фактов коррупции.

2. Вторым направлением политики отечественного государства в информационной сфере является **возврат под свой контроль основных каналов распространения информации в обществе**. К середине 90-х годов XX века, часть средств массовой информации (СМИ) перешла в частные руки и стала использоваться для осуществления давления на государственный аппарат, в частности для придания гласности фактов коррупции в высших эшелонах власти. Не благоприятная финансовая среда не позволила выжить независимым от государства СМИ. Большинство из них попало в финансовую зависимость от групп управленцев государственных и муниципальных органов. 2001 год отличался переходом важнейших электронных СМИ под контроль зависимых от государства компаний³⁹. Журналистов, осмеливающихся выявлять факты коррупции, убивают наемные киллеры⁴⁰, избивают⁴¹, запугивают иным путем. Против неугодных аппарату управления средств массовой информации используют правоохранительные органы, которые усиленно ищут поводов для привлечения независимых СМИ и их работников к какой-либо мере юридической ответственности⁴². Очередным предлогом для ограничения конституционной свободы средств массовой информации стала борьба с террористической деятельностью⁴³. В результате, по уровню обеспечения свободы средств массовой информации в 2002 году Россия попала на 121 место в мире⁴⁴. Г.А. Явлинский утверждает, что средства массовой информации в современной России уже стопроцентно контролируются властями⁴⁵.

Таким образом, гражданское общество потеряло один из главных инструментов, посредством которого в развитых странах мира обеспечивается прозрачность деятельности государственного аппарата и предотвращается коррупция.

3. Контроль над основными каналами распространения информации позволяют управленческим группам **использовать их для распространения нужной им идеологии** и создавать положительный имидж действующих чиновников и политиков.

Зависимые от государственного аппарата СМИ замалчивают факты коррупции, особенно в высших эшелонах власти. Им позволяется осуществлять только дозированную критику мелких чиновников, показывая при этом бурную деятельность руководителей государства в борьбе с коррупцией и поддерживая миф о «добром царе и плохих боярах». Перед ними ставится задача, обеспечения доверие граждан к государству. Поэтому они должны доказывать, что доблестные правоохранительные органы в

³⁴ Общественные слушания «О доступе граждан к муниципальной информации» // Прозрачный город. Новосибирск. «Сибпринт, 2002. С. 91-109.

³⁵ СЗ РФ. 1995, № 31. Ст. 2990.

³⁶ Совместный проект «Новой газеты» и Фонда защиты гласности // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

³⁷ Федотов М. Российское право массовой информации на фоне общеевропейских стандартов: контрасты и полутон // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2001. № 3. С. 105.

³⁸ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 34-37.

³⁹ Железнова М. Это моя добыча // Новая газета. 2001. № 20. С. 7.

⁴⁰ Горевои Р. Программное убийство // Новая газета. 2001. № 21. С. 15.

⁴¹ Горевои Р. Мрачный сентябрь // Новая газета. 2002. № 74. С. 15.

⁴² Приучив людей к молчанию, государство быстро входит во вкус // Новая газета. 2001. № 22. С. 5.

⁴³ Кагарлицкий Б. Война против свобод // Новая газета. 2002. № 83. С. 9.

⁴⁴ Чуткова В. По свободе слова у нас 121-е место // Новая газета. 2002. № 83. С. 4.

⁴⁵ Гражданское общество и власть. Пути и проблемы взаимодействия // Правозащитник. 2002. № 1. С. 40.

состоянии выявлять имеющиеся место факты коррупции и привлекать всех виновных к ответственности⁴⁶. Население убеждают, что аппарат государства сам справится со своими «болезнями» без помощи институтов гражданского общества. Таким образом, «чуть подрезая побеги», удается сохранять «корни» коррупции.

Средства массовой информации используются группами управленцев для осуществления идеологической борьбы с журналистами и изданиями, изобличающими коррупцию в государственном аппарате. Распространяются идеи о продажности этих журналистов, заказном характере всех статей⁴⁷. Это приводит к тому, что население безразлично относится к журналистским расследованиям, результаты которых публикуются в оппозиционной прессе. Не реагируют на публикации о фактах коррупции и правоохранительные органы.

Проправительственные средства массовой информации используются для поддержания репутации конкретных чиновников. Они служат трибуной для их саморекламы, которая производится через самоотчеты, интервью лояльным к ним журналистами. В марте-апреле 2001 года читатели «Российской газеты» стали свидетелями информационной поддержки высшего государственного чиновника, уличенного правоохранительными органами на Западе в коррупции. Читателям усиленно пытались доказать, что материалы, собранные в 18 томах уголовного дела в Швейцарии, по факту коррупции высшего должностного лица Российской Федерации, не содержат правды. Через газету на поддержку подозреваемого в коррупции была мобилизована интеллигенция, молодежь и даже дети.

Таким образом, средства массовой информации из орудия гражданского общества по контролю за аппаратом управления и профилактики коррупции превращены в средства пропаганды и политической рекламы, с помощью которых скрываются недостатки всей политической системы и коррупция в органах власти⁴⁸.

4. Информационная политика современного государства направлена **на воспрепятствование развитию гражданского общества** и политической системы, которые смогли бы эффективно противодействовать коррупции. С помощью пропагандистских средств, имеющихся в распоряжении государства, в обществе распространяются идеи вождизма, патернализма. В последнее время, для контроля над населением, государство пытается использовать христианскую религию, которая носит явно этатистский характер. Аппарат управления церкви сам не отличается моральной чистотой и, в обмен на материальную поддержку со стороны государства, готов освящать его деятельность.

Подконтрольные государству СМИ не могут говорить о коррумпированности сложившейся политической системы, в которой нет сильной оппозиции, способной систематически осуществлять критику действующих политиков и чиновников, выявлять факты коррупции и придавать их гласности. Для подрыва доверия граждан к оппозиции активно используются идеи о ее связи с олигархами и Западом. При отсутствии сильной оппозиции, действующий государственный аппарат оказывается не заменимым. На место плюрализма идей идет прежнее единомыслие. Критика правящих элит нередко рассматривается как подрыв авторитета российского государства, непатриотичные действия. СМИ, подконтрольные исполнительной ветви власти, принижают роль представительной ветви власти, которая является важнейшим инструментом контроля за аппаратом управления на Западе.

Люди, верящие в вождя, могут простить ему и его аппарату все прегрешения, в том числе и коррупционные. Это наглядно иллюстрируется на примере Татарстана и Башкортостана, где, по мнению экспертов, уровень коррупционных связей гораздо выше, чем в других регионах России. При этом социологический опрос граждан показывает, что они не замечают этой коррупции. Кроме того, граждане этих республик голосуют на выборах в органы власти за того, на кого укажет высшее руководство, вне зависимости от коррупционности кандидата на должность. Здесь нет критического отношения к претендентам на власть.

Средства массовой информации пропагандируют идеи сильного патерналистского государства, при наличии которого государственные управленцы становятся независимыми от общества, а общество становится зависимым от них. Под лозунгом борьбы с хаосом и олигархами, защиты граждан от недобросовестных предпринимателей пропагандируется усиление вмешательства государства в экономическую сферу. Расширение функций и полномочий государственного аппарата, как известно, создает питательную почву для роста коррупции.

Представители формирующегося в России гражданского общества должны видеть порочность проводимой сегодня государством политики в области информации и, по мере возможности, оказывать ей сопротивление.

⁴⁶ Безменов А. Вор в воде не тонет // Российская газета. 2003. № 8. С. 1, 2.

⁴⁷ Открытые письма бывших друзей // Российская газета. 2001. 10 апреля. С. 3; Тернер и десять заповедей // Российская газета. 2001. 10 апреля. С. 3.

⁴⁸ Резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 1. С. 21.

Денисов Сергей Алексеевич
Кандидат юридических наук, доцент, Тюменский государственный университет, Институт государства и права, доцент кафедры теории и истории государства и права
Denisov Sergey Alekseevich
Candidate of science, assistant professor. Tumen State University, Institute of State and Law, Chair of Theory and History of State and Law, Assistant professor

19. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции

Материал размещен на сайте Транспаренси интернешнл в России <http://www.transparency.org.ru>

Работа выполнена по гранту Американского Университета г. Вашингтон, США и Московского Исследовательского Центра по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции при Институте государства и права РАН.

КРАТКАЯ АННОТАЦИЯ РАБОТЫ

Право может создавать благоприятные или не благоприятные условия (климат) для коррупции. Исследование позволило выявить три главных фактора, обеспечивающих благоприятность юридического климата для коррупции: 1) общие свойства права; 2) наличие пробелов в праве; 3) Содержание норм отдельных отраслей права (часть 3). Сравнение права России с выработанными юридическими антикоррупционными стандартами позволяет сделать вывод, что юридический климат России, по всем трем параметрам можно отнести к благоприятному для коррупции (часть 4). На этой основе делаются предложения по развитию отечественного законодательства (часть 5). Исследование проводилось с использованием анкетирования, получения интервью, обследования деятельности административных учреждений, обобщения материалов прессы, результатов, ранее проведенных исследований в России и за рубежом, изучения принятых в мире антикоррупционных программ и международных юридических актов (часть 2).

The law is able to favour or to put obstacles in way to the corruption. There are three primary characteristics of law which do favourable conditions for the corruption: 1) common characteristics of law; 2) the absence of some rules of law; 3) contents of rules some branches of law (chapter 3). The chapter 4 deals with comparative analyses of Russian law and legal anti-corruption standards. The conclusion is that the legal climate in Russia are favourable for corruption. On that bases we propose comprehensive recommendations on the development of a legal provisions against corruption in Russia (chapter 5). The conduct of research includes some means: inquest of lawyers, interview, investigation of transparency of public bodies, review of press, general conclusion of other scientific research, learning anti-corruption programmes and international legal instruments, which were adopted in the world (chapter 2).

1. Благоприятность позитивного права для коррупции

Общепризнанно, что позитивное право является важнейшим фактором в жизни общества. Оно может способствовать вытеснению из общественной жизни каких-то явлений или развитию в нем определенных общественных отношений. Исходя из этого, можно говорить о позитивном праве как условии для противодействия коррупции или наоборот, условия, способствующем совершению коррупционных деяний. А.Э Жалинский говорит о коррупциогенности юридических институтов⁴⁹. 76 % опрошенных в ходе исследования юристов согласились с тем, что позитивное право может способствовать коррупции. Вместе с тем, четверть опрошенных склонны к юридическому романтизму, идеализации позитивного права. При этом 14 % опрошенных юристов считают, что отечественное позитивное право не оказывает ни какого влияния на коррупцию (Анкета 1).

Нормы позитивного права с разных сторон и с разной эффективностью могут воздействовать на коррупцию. Они могут обеспечивать или не обеспечивать организацию предупреждения и борьбы с коррупцией, сужать или расширять возможности действия различных причин и условий коррупции; снижать или повышать выгоды участников коррупционных акций, увеличивать или уменьшать вероятность выявления коррупционных действий и неизбежность наказания за них.

Данное исследование предлагает взглянуть на позитивное право как на систему, создающую определенные благоприятные или не благоприятные условия для коррупции. С этой целью формулируется понятие «коррупционного юридического климата». Это система норм права, их характеристик, создающих вместе какой-то уровень благоприятствования для совершения коррупционных деяний в стране. Предлагается ввести такие характеристики юридического климата как «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», «благоприятный», «неблагоприятный», «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции, при котором коррупция может существовать только в незначительных размерах.

2. Методика исследования

Для выработки методики анализа коррупционного климата в стране и определения уровня его благоприятности в России проводилось анкетирование юристов и лиц, не имеющих юридического образования, но занятых изучением коррупционных явлений (работников Фонда ИНДЕМ, Транспаренси Интернешнл в России). В ходе исследования было разработано три анкеты (Приложение № 2,3,4). Автор провел интервьюирование лиц, которые наиболее часто становятся жертвами вымогательства со стороны работников милиции (иностранцы из стран СНГ, приезжающие на заработки в Россию) и представителей малого бизнеса. Для изучения прозрачности деятельности административных органов было проведено обследование некоторых сторон их деятельности. Представление общества о роли права в развитии коррупционных явлений, выявлялось путем обзора статей газет «Российская газета» и «Новая газета». Автор использовал и самостоятельно развивал результаты исследований,

⁴⁹ Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупции и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 3. С. 105.

опубликованных в печати, а так же использовал выводы сделанные на основании ранее проводившихся им исследований.

Анализ коррупционного климата в России производился с использованием сравнительного метода. Автор выявлял, насколько законодательство России воспринимает мировой опыт противодействия коррупции. Для этого использовалась информация, помещенная на сайтах Интернета. В ходе исследования были изучены предложения по противодействию коррупции ООН и ее подразделений⁵⁰, Совета Европы⁵¹, Союза Американских государств⁵², Группы государств против коррупции (ГРЕКО)⁵³, Союза 4⁵⁴, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)⁵⁵, Агентства по международному сотрудничеству США⁵⁶, Трансперенси Интернешнл⁵⁷. В предложениях по развитию законодательства России были учтены нормы ряда конвенций по противодействию коррупции (перечислены ниже), положения антикоррупционных программ ряда стран и Программы Национального антикоррупционного комитета России⁵⁸.

3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции

3.1. Общие черты системы права, создающие благоприятный коррупционный юридический климат

Важнейшей чертой права, обеспечивающей благоприятность юридического климата для коррупции в стране, является предоставление свобода усмотрения публичным служащим и иным должностным лицам. Указанная свобода может прямо закрепляться в нормах позитивного права или вытекать из не ясных, противоречивых, не кодифицированных норм права. Об этом много говорится в различных теоретических исследованиях⁵⁹. Однако, в ходе анкетирования только 9 % опрошиваемых прямо указали на свободу усмотрения управленцев как важный фактор коррупции. Вместе с тем, на ту или иную форму неопределенности норм права, как предпосылку коррупции обратила внимание половина опрошенных (Анкета 1).

Усложняет гражданам пользование законодательством и расширяет полномочия должностных лиц широкое употребление в нем статей со ссылочным и бланкетным способом изложения норм права. На это обратили внимание 11 % опрошенных (Анкета 1). Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета отмечали, что альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве дают простор для произвола управленцев⁶⁰. На это обратили внимание 9 % опрошенных (Анкета 1). Коррупции могут способствовать широкие дискретные полномочия публичных служащих при осуществлении разрешительной деятельности (лицензирование, выделение квот, предоставление кредитов, налоговых льгот, распределение государственных заказов). Широкие возможности для коррупции открываются свободой усмотрения должностных лиц в применении или не применении санкций к нарушителю (не императивная ответственность). Это породило в России практику избирательного привлечения к юридической ответственности.

Важное значение имеет зарегулированность поведения граждан. Либеральная концепция исходит из идеи, что само расширение полномочий государственного аппарата неизбежно приводит к росту коррупции. Установление высоких требований к субъектам права заставляет их искать пути обхода правовых препятствий, в частности, с помощью подкупа публичных служащих. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»⁶¹. Интересы обособленных от общества управленческих групп реализуются за счет вытеснения частного права публичным правом⁶². Это приводит к росту потенциала рынка коррупционных услуг. Однако, на чрезмерное количество норм права, как фактор коррупции обратили внимание только 5 % опрошенных (Анкета 1).

3.2. Степень использования в правовой системе страны правовых антикоррупционных мер, выработанных в мире (степень пробельности права)

Степень благоприятности юридического климата для коррупции определяется тем, насколько законодательство страны реализует набор антикоррупционных мер, предлагаемых в мире: ООН (Anti-corruption Tool Kit)⁶³, Советом Европы (для стран Европы)⁶⁴, Организацией экономического сотрудничества и развития⁶⁵,

⁵⁰ www.unodc.org; www.unicri.it; www.odccp.org

⁵¹ www.coe.int

⁵² www.cas.org

⁵³ www.greco.coe.int

⁵⁴ www.u4.no

⁵⁵ www1.oecd.org

⁵⁶ www.usaid.gov

⁵⁷ www.transparensy.org

⁵⁸ Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-62.

⁵⁹ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

⁶⁰ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

⁶¹ Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

⁶² Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному праву // Частное и публичное в праве. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2002. С. 6-11.

⁶³ www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

⁶⁴ Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption // <http://conventions.coc.int>; Civil Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

⁶⁵ Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

Трансперенси Интернешнл⁶⁶. Необходимо брать во внимание антикоррупционные стандарты, принимаемые в отдельных странах. При анкетировании, только один из опрашиваемых указал на пробелы в законодательстве, как благоприятное условие для коррупции (Анкета 1). Это объясняется тем, что отечественные юристы не знают международных юридических антикоррупционных стандартов.

3.3. Характеристика положений отдельных отраслей права

Третьей составляющей юридического коррупционного климата является содержание норм отдельных отраслей права. Значимое для коррупции содержание норм права выявляется путем сравнения положений исследуемой отрасли права какого-то государства с мировыми антикоррупционными стандартами, действующими в этой отрасли права.

ООН выработала три основных принципа, которые должны быть реализованы законодательством любой страны в борьбе с коррупцией: (а) обеспечение прозрачности деятельности публичных органов власти; (б) обеспечение их подотчетности обществу; (в) закрепление господства права⁶⁷. Конституционное право может создавать благоприятный юридический климат в стране, если не обеспечивает реализации этих принципов. Это, в свою очередь происходит, когда не действует разделение властей, отсутствует парламентский контроль за работой исполнительных органов власти, верховенство законов подменяется доминированием подзаконных актов. Формированию коррупционных связей может способствовать избирательное законодательство, не создающее достаточных препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности. На нормы конституционного, избирательного и муниципального права как благоприятствующие коррупции обратили внимание 39 % опрошенных (Анкета 1).

Нейтрализация средств массовой информации обеспечивается их зависимостью от органов государственной власти.

Полная зависимость граждан и их объединений от государственного аппарата создается нормами административного права. Коррупция внутри аппарата управления создается при условии допущения подбора кадров по произволу начальника, вне конкурсного подбора. Нормы законодательства о государственной службе позволяют руководителю организации по своему усмотрению наказывать или поощрять подчиненных. Затрудняет противодействие коррупции слабая система контроля за деятельностью административных органов (обеспеченная нормами права «круговая порука» внутри аппаратов управления и не развитая система административной юстиции), отсутствие норм, устанавливающих эффективную ответственность за деяния, обычно сопровождающие коррупционные действия: плохой учет деятельности государственных (муниципальных) служащих и должностных лиц, сокрытие или искажение информации об их работе от общества, нарушение иных ограничений для государственных (муниципальных) служащих, предусмотренных законом. На административное право и смежные с ним отрасли, как на способные благоприятствовать коррупции указало 70 % опрошенных (Анкета 1).

Благоприятный коррупционный климат создается закрытостью принятия решений в бюджетной сфере, не глубокой дифференцированностью бюджетной классификации, позволяющей должностным лицам свободно манипулировать бюджетными средствами в собственных интересах. Исследователи финансового права отмечают коррупциогенность создания разного рода внебюджетных фондов. Резко расширяет возможности должностных лиц по своему усмотрению распоряжаться бюджетными средствами принятие не реальных (не исполнимых по доходам и расходам) законов о бюджете. В этой ситуации, исполнительные органы получают возможность принимать решение о том кого и в какой степени финансировать исходя из наличия реальных средств. Повышает благоприятность коррупционного климата отсутствие ответственности должностных лиц за не целевое использование бюджетных средств. На нормы финансового права, как благоприятные для коррупции обратили внимание только 9 % опрошенных (Анкета 1).

Коррупция процветает, при отсутствии криминализации ряда коррупционных проступков. Формулировка норм уголовного права может существенно затруднять их применение. На способность норм уголовного права благоприятствовать коррупции обратили внимание 24 % опрошенных (Анкета 1).

4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России

Очень часто отечественные исследователи в своих работах перечисляют те законодательные меры, которые применяются для противодействия коррупции⁶⁸. Получается очень впечатляющая картина. Но анализ коррупционного климата в стране требует выявления, в первую очередь того, что не сделано или не дает ожидаемого антикоррупционного эффекта.

В России, постепенно, с учетом мирового опыта, вырабатываются юридические антикоррупционные стандарты⁶⁹. Сравнение права России с этими стандартами позволяет определять степень благоприятности юридического климата страны для коррупции.

4.1. Общая характеристика системы права

Многие исследователи отмечают, что для норм российского позитивного права характерна высокая степень неопределенности, противоречивости. 83 % опрошенных считают, что существующая степень неопределенности и противоречивости российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2). Принятое в стране количество норм законов и подзаконных актов уже не может быть усвоено даже юристами. Они не помогают гражданам, а «топят» их в обилии правил, которыми «жонглируют» публичные служащие. Вместе с тем, только 60 % опрошенных считают, что сложность системы российского права благоприятствует коррупции (Анкета 2).

⁶⁶ www.transparensy.org/toolkits/2002

⁶⁷ www.unicri.it/Projects%20corruption.htm

⁶⁸ Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М.: Издательство РУДН, 2001.

⁶⁹ Политическая коррупция в России (Материалы «круглого стола») // Государство и право. 2003. № 4. С. 106-111; Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

На самом высшем уровне признается⁷⁰, что в России имеется большое количество бюрократических или административных барьеров на пути реализации гражданами и юридическими лицами их прав. Фактически создан эффективно работающий механизм нейтрализации прав и свобод граждан⁷¹. Для преодоления поставленных барьеров приходится искать покровительства у должностных лиц.

Нормы, закрепляющие повсеместное вмешательство государства в хозяйственную жизнь, способствуют монополизации экономики, формированию властно-предпринимательских групп с тесными коррупционными связями внутри их. Создание правовых барьеров для предпринимателей сопровождается введением правовых льгот, которые применяются к предпринимателям, опекаемым чиновниками. Само наличие правовых барьеров и льгот является «плодородной почвой» для коррупции. 80 % опрошенных считает, что усиление роли публичного права является благоприятным условием для коррупции (Анкета 2).

4.2. Использование в российском праве антикоррупционных инструментов, наработанных в мире

Исследование научного правосознания, проводимое в ходе участия в 8 научно-практических конференциях, показывает, что в России очень мало ученых, осведомленных о правовых инструментах противодействия коррупции, применяемых в мире. Отечественная правящая элита не торопится использовать опыт антикоррупционной деятельности наработанный в мире. Российское законодательство последних лет не только не учитывает рекомендации ООН по противодействию коррупции, разработанные в рамках Всемирной программы против коррупции, но развивается в противоположном направлении⁷².

Россия подписала, но не ратифицировала Конвенцию об уголовно-правовых мерах против коррупции Совета Европы. Не подписана Гражданско-правовая конвенция Совета Европы о коррупции. Россия, в отличие от других стран Европы, не желает присоединиться к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих отношениях. Она не поддержала инициативу ряда стран Европы о создании Группы государств против коррупции (ГРЕКО).

В России саботируется принятие закона «Основы антикоррупционной политики». В связи с этим не определенным остается понятие коррупции и составы правонарушений, которые оно охватывает. Таким образом, государство все еще не определилось, с чем оно собралось бороться. В отличие от многих стран Европы, Россия даже не приняла государственной программы противодействия коррупции.

Россия не желает воспринимать нормы, показавшие свою полезность в противодействии коррупции в других странах. Здесь, например, не принят закон о доступе граждан к информации, аналогичный закону США «Freedom of Information Act». Все еще не принят закон о лоббировании.

Все это говорит о том, что российское общество еще не осознало опасности, которая исходит от коррупции и не стремится к созданию сурового для нее юридического климата.

4.3. Содержательная характеристика отдельных отраслей права

Огромный коррупционный потенциал заложен в саму **Конституцию РФ**, которая обеспечивает бесконтрольность и безответственность деятельности президентских структур и правительства, не обеспечивает прозрачности деятельности всего государственного аппарата и господства права⁷³. Политики и исследователи обращают внимание на слабость российского парламента, его контрольных органов. Парламент не может провести полномасштабного расследования фактов коррупции в высших эшелонах власти или халатного отношения высших должностных лиц к коррупции в подчиненных им органах. Даже в случаях, когда парламентские комиссии располагают фактами о коррупции конкретных должностных лиц, они не могут повлиять на президентские структуры, органы исполнительной власти, прокуратуру от которых зависит привлечение виновных к ответственности. Счетная палата России констатирует факты нарушения финансовой дисциплины, но не может принять ни каких мер к нарушителям. Анализ публикаций в печати хорошо показывает, что в России нет политической воли к борьбе с коррупцией. Это, в свою очередь является следствием отсутствия у оппозиционных сил реальных возможностей конструктивно воздействовать на правящие группы.

Представительные органы в регионах и муниципальных образованиях являются еще более слабыми. Попытки расширить их полномочия в ряде регионов были пресечены Конституционным Судом РФ, который своими решениями навязал модель «сильного главы региона и слабого парламента» по всей стране. Не обеспечивает потребности противодействия коррупции финансовый контроль со стороны счетных палат в регионах и на местах. Они оказываются подчиненными не закону, а политическим группировкам.

Нормы избирательного права не создают достаточно препятствий для подкупа кандидатов на выборные должности, для использования так называемого «административного ресурса» на выборах. Прокуратура, призванная выполнять надзорные функции, не справляется со своими обязанностями, так как связана с исполнительными органами власти. Она ответственна за недопущение роста правонарушений в стране и поэтому участвует в их сокрытии. Это хорошо известно всем, кто работал в органах прокуратуры и милиции.

Российское законодательство не обеспечивает открытости правотворческой деятельности. Процесс лоббирования принятия нормативных решений в представительных органах не урегулирован нормами права. Законы о законодательной деятельности и регламенты представительных органов не требуют обязательного проведения общественных слушаний по проектам бюджетов и отчетам об их исполнении.

⁷⁰ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. № 71. С. 4.

⁷¹ Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 106-112.

⁷² Денисов С.А. Использование международного опыта предупреждения коррупционных преступлений // Актуальные проблемы борьбы с преступностью в сибирском регионе. Красноярск: Сибирский юридический институт МВД России, 2003. С. 29-33.

⁷³ Денисов С.А. Ограничение и обеспечение реализации интересов управленческих групп в нормах конституционного права России // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Сборник статей. Ч. 14. Томск: Изд-во Том. ун-та, 2003. С. 200-202.

Нормы **административного права** перегружают имеющийся государственный аппарат, и он не в состоянии быстро и эффективно справляться с возложенными на него функциями. Подкуп должностных лиц осуществляется с целью ускорения или качественного разрешения дел. Проведенное исследование порядка регистрации лиц по месту пребывания и жительства позволяет сделать вывод о том, что он очень усложнен и приводит к массовому нарушению установленных норм. Работники милиции и регистрирующие органы систематически взимают с нарушителей коррупционную ренту.

Коррупционный климат создается отсутствием четкого урегулирования должностных полномочий государственных (муниципальных) служащих, наличием дублирования функций, неясностью ответственности за те или иные действия и результаты труда. Без коррупционных связей решить какой-либо вопрос становится очень трудно.

Проведенное обследование работы ряда государственных и муниципальных органов показывает, что при отсутствии процессуальных норм, закрепляющих порядок предоставления гражданам исчерпывающей информации о работе административных органов, их деятельность становится не прозрачной, не понятной людям. Предоставление членам общества права искать и получать информацию часто не сопровождается обязанностью должностных лиц и служащих выдавать эту информацию. Отсутствует эффективная юридическая ответственность за посягательства на права граждан получать информацию о деятельности государственных (муниципальных) органов. Государственные (муниципальные) органы не имеют простых путеводителей, указывающих устройство органов власти, функций отдельных подразделений, порядок обращения к ним граждан. Не доступны для граждан являются реестры документов, издаваемых публичными органами и сами документы. Все это существенно усиливает возможности для произвола должностных лиц и стимулирует создание коррупционных связей. 70 % респондентов согласились, что непрозрачность деятельности органов власти в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Нормы российского права не обеспечивают независимости средств массовой информации, учрежденных государственными и муниципальными органами. Из мощных орудий антикоррупционной деятельности они превращены в органы государственной пропаганды, скрывающей факты коррупции или оправдывающей ее. В ходе исследования было проведено сравнение того, какое внимание коррупции отводит оппозиционная газета «Новая газета» и официальный печатный орган правительства «Российская газета». За апрель 2003 года «Новая газета» писала о коррупции в 22 статьях. В этот же период «Российская газета» обращалась к этой теме только 8 раз. При этом, официальная газета указывала на коррупцию в нижних эшелонах власти и с возмущением отвергала подозрения в коррупции лиц, занимающих высшие должности в государственном аппарате⁷⁴. Государственные печатные органы пытаются произвести сакрализацию вождей и обвинить во всех «грехах» мелких чиновников.

Отношения «круговой поруки», которые существуют в административных органах, обеспечивают безответственность публичных служащих за совершение коррупционных деяний. Как правило, не влечет юридической ответственности государственных (муниципальных) служащих получение подарков, незаконное занятие предпринимательством, сокрытие доходов полученных иным путем. Законодательство не устанавливает ответственность руководителей органов власти за коррупционные деяния их подчиненных и за участие в их сокрытии. 55 % опрошенных юристов считает, что существующие меры административной и дисциплинарной ответственности создают благоприятные условия для коррупции в стране (Анкета 2).

В России не введен обязательный конкурсный подбор кадров, нет учета лиц, совершивших коррупционные проступки, нет запрета поступать на государственную службу лицам их совершившим. 60 % опрошенных считает, что существующий порядок подбора кадров в России способствует коррупции в стране (Анкета 2).

Интервьюирование предпринимателей и выводы отечественных исследователей доказывают, что зарегулированность предпринимательской деятельности нормами административного права привела к тому, что в России сложились отношения номенклатурного капитализма, при которых успешное занятие предпринимательством и сохранение прав собственности на имущество возможно только при условии покровительства со стороны каких-либо должностных лиц. Нормальная предпринимательская деятельность невозможна без нарушения каких-либо административных норм, в связи с чем, у должностных лиц всегда существует возможность проводить избирательное привлечение к ответственности тех лиц, которые отказываются от коррупционных связей.

Коррупционную среду создает законодательство о государственных (муниципальных) закупках, которое не обеспечивает прозрачности в осуществлении этих закупок, не мешает производить сговор между должностными лицами и предпринимателями, предоставляет достаточную свободу усмотрения должностным лицам при решении вопроса о проведении конкурса (закрытого конкурса) или отказе от него, не обеспечивает защиты интересов сторон, которым наносится ущерб, в следствии совершения коррупционного сговора. Об этом постоянно говорят юристы, журналисты и сами предприниматели⁷⁵.

Коррупция распространяется в экономической жизни общества при отсутствии реальной конкуренции между предпринимателями. Эта конкуренция подавляется монополиями, на поддержку которых работает российское законодательство⁷⁶.

Нормы отечественного **уголовного права** не охватывают своими составами деяния, признаваемые коррупционными за рубежом. Не считается коррупцией: предоставление должностному лицу в виде взятки не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дача взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; принятие решения в условиях конфликта интересов; незаконное обогащение должностного лица. Коррупция лиц, выполняющих управленческие функции на

⁷⁴ Веселов П. Компромат высшей пробы // Российская газета, 2003. № 70. С. 5.

⁷⁵ Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

⁷⁶ Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002. № 7. С. 7.

государственных (муниципальных) предприятиях, отнесена к категории дел частного, а не публичного обвинения, что позволяет им уходить от ответственности. Юридическая ответственность за подкуп не применяется к юридическим лицам⁷⁷. Отечественные исследователи отмечают, что в российском уголовном праве отсутствуют такие составы преступлений как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, внесение тайных взносов на политические цели, внесение взносов в избирательные фонды с целью получения в последствии государственных должностей, закрытое проведение приватизации, залоговых аукционов, незаконное предоставление налоговых и таможенных льгот (в том числе, не применение санкций за нарушение норм налогового, таможенного, хозяйственного права), переход государственного служащего на работу в частную компанию, которая находилась в его ведении во время несения службы⁷⁸. 49 % опрошенных юристов согласились с тем, что отечественное уголовное право благоприятствует коррупции (Анкета 2).

Все это позволяет сделать вывод, что общество и политические элиты России все еще не осознают тот вред, который приносит коррупция для развития страны и не принимают необходимых антикоррупционных правовых мер. На основании проведенных исследований автор делает вывод, что позитивное право России создает благоприятные условия для коррупции в стране. С такой оценкой согласились 70 % анкетированных. 10 % опрошенных считают, что позитивное право страны создает наиболее благоприятные условия для коррупции (Анкета 2).

5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции

Выявление юридических факторов, благоприятствующих коррупции позволяет разработать программу развития законодательства страны.

5.1. Задачи развития системы права в целом

Преодоление неопределенности, противоречивости норм права, позволяющих правоприменителям творить произвол возможно при активной деятельности законодателя. Комитеты по законодательству или иные специальные комитеты представительных органов должны наладить связь с обществом, организовать систематическое поступление от граждан и юридических лиц замечаний о качестве действующего законодательства с тем, чтобы оперативно вносить в него поправки. Может быть, следует официально признать судебные решения, принимаемых верховными судами источником права, при условии, возможности отмены их действия законодателем. Необходимо принять закон о независимой правовой экспертизе проектов нормативных актов. Одним из видов экспертизы должна стать криминологическая экспертиза проектов нормативных актов на их коррупциогенность. Вместе с тем, только 43 % опрошенных считают, что рост определенности норм права создаст неблагоприятные условия для коррупции. 33 % опрошенных считает полезным для противодействия коррупции снижения степени сложности позитивного права. Больше надежд (60 %) связывается с устранением противоречивости права (Анкета 3).

Ослабление давления государственного аппарата на общество возможно путем расширения предмета регулирования частного права и ограничение предмета регулирования публичного права. Антикоррупционное значение имеют нормы сокращающие налоговое бремя населения, уменьшающие расходы государства, ограничивающие государственное вмешательство в экономику путем квотирования, лицензирования, сертификации, распределения кредитов, предоставления льгот, осуществления контроля за хозяйственной деятельностью. Чем меньшую долю валового внутреннего продукта государство будет отнимать у общества и распределять через свои структуры, тем уже будет коррупциогенная зона. Эта идея не поддержана опрошиваемыми. 60 % из них считает, что уменьшение публичного характера права приведет, наоборот, к росту благоприятности юридического климата для коррупции. Вместе с тем, 64 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата в стране с уменьшением свободы действия чиновников (Анкета 3).

5.2. Устранение пробелов в праве

Очевидно, что Россия должна прекратить дистанцироваться от международного сообщества и внедрить в свое законодательство все предложения, направленные на противодействие коррупции, выработанные в мире. В первую очередь необходимо ратифицировать и осуществить имплементацию в своем законодательстве норм Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности против коррупции, Гражданско-правовой конвенции о коррупции. Значительный удар по коррупции в хозяйственной сфере мог бы быть нанесен присоединением России к Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в

⁷⁷ Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Вопросы международного права, международного частного права и сравнительного правоведения. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2003. С. 61-70.

⁷⁸ Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 15.

международных коммерческих отношениях. Это позволило бы России объединить ее усилия по расследованию фактов коррупции на высшем уровне с развитыми странами мира. Было бы полезным для России присоединение к программам, разрабатываемым Группой государств против коррупции (ГРЕКО)⁷⁹. Необходимо принять законы об «Основах антикоррупционной политики», который должен ввести понятие коррупции, определить тем самым предмет воздействия. Закон должен сформулировать цели, задачи, принципы и методы противодействия коррупции. Прозрачность деятельности государственного аппарата должна быть обеспечена законом «О свободе доступа граждан к информации». Поставить под общественный и государственный контроль процесс лоббирования отдельными группами граждан своих интересов в представительных органах должен закон «О лоббировании»⁸⁰.

5.3. Развитие отдельных отраслей права и правовых институтов

Решение основных вопросов установления неблагоприятного для коррупции юридического климата связано с изменениями в нормах **конституционного права**. Все международные программы по противодействию коррупции говорят о необходимости обеспечения прозрачности деятельности публичных органов власти. Статья 24 Конституции РФ должна быть дополнена частью третьей, в которой необходимо закрепить обязанность органов государственной власти и местного самоуправления, публичных должностных лиц предоставлять каждому возможность ознакомления с общественно-значимой информацией имеющейся в их распоряжении, если она не отнесена справедливым законом к роду информации ограниченного распространения. Конституция должна обеспечить парламентский контроль за всеми органами исполнительной власти, включая президентские структуры. Представительные органы должны иметь право создавать специальные следственные комиссии для расследования фактов коррупции высших должностных лиц и фактов халатного их отношения к коррупции в подчиненных органах. Предложение об усилении парламентского контроля за исполнительными органами, внесенное в Программе Национального антикоррупционного комитета России, заслуживает всесторонней поддержки. Этот контроль является основой системы парламентаризма⁸¹.

Законодательно следует закрепить самостоятельность контрольной ветви власти и наделить ее органы полномочиями, достаточными для выявления фактов коррупции во всех органах власти, проведения расследований и передачи дел в суд⁸².

Международные программы и отечественные исследователи указывают на важность для России обеспечения прозрачности бюджетных процессов. Законы о бюджете должны приниматься гласно. Проекты бюджетов необходимо публиковать в печати и назначать по ним обязательные общественные слушания, общественные экспертизы. Под общественный контроль должно быть взято исполнение бюджета. Для анализа финансовой деятельности государственных органов предлагается привлекать независимые аудиторские фирмы (Принцип 11 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97)).

Вместе с тем, только 61 % опрошенных связывают усиление неблагоприятности юридического климата для коррупции с ростом прозрачности деятельности государственных (муниципальных) органов. Из них 8% опрошенных считает, что это может привести к наибольшей неблагоприятности юридического климата для коррупции (Анкета 3).

В рамках **административного права** следует резко сократить объем функций, выполняемых органами государственного (муниципального) управления, особенно в хозяйственной деятельности. Акцент должен быть сделан на первоочередном выполнении государственным аппаратом задач по охране собственности граждан (юридических лиц) и обеспечении свобод по реализации предпринимательской инициативы. Сокращение функций государственного аппарата позволит сократить его объем и добиться повсеместного конкурсного подбора кадров. В ходе сокращения государственного аппарата возникнет возможность реализовать меры юридической ответственности к коррупционерам.

Программа ООН против коррупции предлагает государствам провести реформу государственной службы. Целью ее должен быть отказ от подбора кадров на основе личной преданности начальнику. Вместо этого должна быть создана система конкурсного подбора кадров специальными органами и продвижения по службе на основе достоинств человека (принцип меритократии), способности его эффективно действовать в соответствии с законом и требованиями потребителей. Служба «государю» (начальнику) должна быть заменена гражданской службой (служением обществу). Об этом же говорят и отечественные специалисты в области организации государственной службы⁸³. 62 % опрошенных надеются, что конкурсный подбор кадров, осуществляемый специализированными органами создаст неблагоприятные климат для коррупции (Анкета 3).

В законодательство необходимо внести понятие «публичное должностное лицо». Под это понятие должны подпадать, кроме должностных лиц государственных (муниципальных) органов власти, лица, осуществляющие функции управления в организациях и учреждениях, выполняющих публичные

⁷⁹ www.greco.coe.int

⁸⁰ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

⁸¹ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

⁸² Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁸³ Оболонский А.В. Государева бюрократия и гражданская служба: общая теория, российская специфика и перспективы постсоветского развития // Становление конституционного государства в посттоталитарной России. Сборник статей. Вып. 2. М., 1998. С. 134.

функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций). Это предлагается многими исследователями⁸⁴.

Коррупционные деяния (не являющиеся преступлениями: получение подарков, занятие предпринимательской деятельностью, использование служебного положения в личных целях, предоставление ложной или искаженной информации о своей деятельности) должны быть переведены из разряда дисциплинарных в разряд административных проступков⁸⁵. Составы административных коррупционных проступков должностных лиц должны быть конкретизированы и влечь за собой императивную ответственность. Функция по контролю за работой государственных (муниципальных) служащих и расследованию жалоб о совершении коррупционных проступков административного характера должна быть передана специальному контрольному и квазисудебному органу. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил может быть обеспечена системой специальных административных судов. Таким образом, удастся преодолеть «круговую поруку» внутри административного аппарата. Полезность этих преобразований поддерживает 55 % опрошенных (Анкета 3).

Все антикоррупционные программы обращают внимание на необходимость обеспечения прозрачности доходов государственных (муниципальных) служащих, иных должностных лиц и членов их семей. В этом направлении в России приняты полумеры. Необходимо, чтобы контроль за доходами властных субъектов и членов их семей осуществляла специальная независимая служба, принятие любых подарков властными субъектами незамедлительно декларировалось, нарушение установленных правил влекло юридическую ответственность. Декларированию должно подлежать не только имущество полученное в собственность, но и в пользование (аренда дачи, квартиры, машины, иного имущества).

Глобальная программа ООН против коррупции выделяет в качестве важнейшей профилактической меры принятие государствами кодексов поведения государственных служащих и иных должностных лиц. Подчеркивается, что эти кодексы не должны быть совокупностью призывов общего характера. Они должны содержать конкретные стандарты поведения, а за нарушение их должны устанавливаться вполне определенные (императивные) меры юридической ответственности. В России, в рамках проведения административной реформы, предлагается принять Кодекс государственной службы. Отдельные кодексы поведения Глобальная программа ООН предлагает принимать во всех органах власти (представительных, исполнительных, судебных). Данные кодексы должны обеспечить отчетность, прозрачность, ответственность и законность в деятельности государственных (муниципальных) служащих и иных должностных лиц, их беспристрастность, справедливость и честность. Международные стандарты требуют установления мер защиты служащих, которые сообщают в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции и подозрениях о совершении коррупционных деяний (Например, ст. 9 Civil Law Convention on Corruption).

По мнению автора исследования, основное внимание в реформе законодательства необходимо уделять не нормам уголовного права и процесса, а нормам служебного права, которые должны не допускать коррупции и позволять увольнять с государственной (муниципальной) службы лиц за коррупционные деяния, не повлекшие существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций. Высокие нормы социального обеспечения не многочисленного аппарата государственных (муниципальных) органов позволили бы укомплектовать штаты квалифицированными и честными работниками.

Нормы административного права должны обеспечивать всесторонний общественный контроль за деятельностью публичных должностных лиц и органов государственной (муниципальной) власти. Особое внимание во многих программах противодействия коррупции обращается на установление процедур принятия как нормативных, так и правоприменительных решений должностными лицами и властными органами. Эти процедуры должны быть понятны гражданам, осуществляться как можно более открыто. В программе Международного Центра по предотвращению коррупции при ООН (Center for International Crime Prevention) отмечается, что важнейшей целью правового регулирования является обеспечение прозрачности в распределении государственных заказов (Global Programmer against Corruption 1999 года). Это же требует принцип 14 Резолюции Комитета министров Совета Европы № 24 (97). Исследователи и предприниматели говорят о необходимости принятия нового федерального закона «О государственном заказе», обеспечивающем реальное проведение конкурсов при распределении государственных заказов и грантов и исключение решающего влияния при их проведении коррупционных связей⁸⁶. Важное значение

⁸⁴ Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. С. 70.

⁸⁵ Денисов С.А. Использование административной ответственности для решения проблем государственной службы // Научные исследования высшей школы: Сборник тезисов докладов и сообщений на итоговой научно-практической конференции (13 февраля 2002 года). Тюмень: Тюменский юридический институт МВД РФ, 2002. С. 104.

⁸⁶ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, №

для борьбы с коррупцией при распределении государственных заказов имеет подписание и ратификация Гражданско-правовой конвенции о коррупции Совета Европы (1999 года), которая предусматривает возмещение лицам ущерба, полученного в результате акта коррупции. Гражданско-правовая ответственность возлагается на лиц, виновных в совершении коррупционных актов и на государство (ст. 3-5).

Как уже отмечалось выше, в России необходимо принять закон, обеспечивающий свободный доступ граждан к информации о деятельности органов власти. За образец можно принять порядок доступа граждан к информации в публичных библиотеках. Закон должен обязывать публичных должных лиц составлять подробные отчеты о своей деятельности, достоверность которых подтверждается независимыми контрольными органами. Эти отчеты и все принимаемые органами власти решения должны храниться в одном месте, где они будут доступны для ознакомления с ними. Должны быть созданы реестры издаваемых документов, доступные для ознакомления с ними. Закон должен предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан⁸⁷.

Многие международные программы и резолюции международных организаций говорят о необходимости обеспечить свободу средств массовой информации (СМИ). Особые условия России требует введения запрета на учреждение СМИ органами власти, запрета оказывать им финансовую помощь. Всем СМИ необходимо предоставить льготный налоговый режим.

Нормы **уголовного права** должны воспринять тот положительный опыт противодействия коррупции, который имеется в мировой практике. Необходимо криминализовать: предоставление взятки должностному лицу в виде не материальных ценностей; обещание дать взятку или предложение ее дать; вымогательство взятки, которое не привело к ее даче; дачу взятки не самому должностному лицу, а третьим лицам, в успешной деятельности которых он заинтересован; подкуп иностранного должностного лица; конфликт интересов; незаконное обогащение должностного лица. Эти требования содержатся в уголовно-правовой конвенции Совета Европы по коррупции⁸⁸. Должностных лиц, выполняющих управленческие функции в государственных (муниципальных) предприятиях, необходимо отнести к публичным должностным лицам. Должна быть установлена уголовная или административная ответственность юридических лиц за подкуп должностных лиц в виде штрафа, конфискации прибыли полученной с помощью подкупа должностных лиц, лишения права получать государственные (муниципальные) заказы на определенный срок. Юридические лица привлекаются к уголовной ответственности за подкуп во многих странах мира.

Уголовная ответственность должна быть введена за умышленный обман населения и сокрытие от него общественно-значимой информации. В особой государственной защите нуждаются журналисты.

Основным видом наказания за коррупционные правонарушения, в условиях массовости коррупции, должно быть увольнение с должности с запретом поступать на государственную (муниципальную) службу в течение определенного времени.

Только 26 % из опрошенных согласились с необходимостью дальнейшей криминализации коррупционных деяний в России. Остальные считают, что это бесполезно (73 %) или даже вредно (40 %) (Анкета 3). На результат могло сказаться то, что большинство опрошенных (40 %) сами являются должностными лицами.

Анализ фактов коррупции в органах милиции, прокуратуры и Федеральной службы безопасности приводит автора к выводу, что необходимо создавать специальный орган (пусть временный, наподобие независимого прокурора в США), который бы мог беспристрастно расследовать дела подобного рода. Другим способом решения проблемы было бы допущение частного расследования такого рода дел и частного обвинения в суде, в случае отказа прокурора поддерживать обвинение⁸⁹.

На межотраслевом уровне необходимо решать проблемы: обеспечения подконтрольности (прозрачности) государственных и муниципальных органов перед обществом; ответственности их за коррупцию и не принятие необходимых мер против нее; защищенности граждан (юридических лиц) от коррупционных посягательств на их права и интересы со стороны государственных (муниципальных) должностных лиц.

Проведение такого небольшого исследования не позволяет провести глубокий анализ факторов, составляющих благоприятный коррупционный юридический климат и выработать обширную программу преобразования законодательства. Здесь намечены лишь основные положения.

10-11. С. 35.

⁸⁷ Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001. С. 45-46.

⁸⁸ Совет Европы и Россия. 2002. № 2 с. 46-55.

⁸⁹ Денисов С.А. Развитие частноправовых начал в уголовном процессе // Совершенствование права и юридического образования как стратегический ресурс развития России XXI века. Екатеринбург, 2002. С. 26-31.

20. АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ НОРМЫ ЕВРОПЕЙСКОГО ПРАВА И ПРОБЛЕМЫ ИХ ВОСПРИЯТИЯ В РОССИИ

// **Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323.**

В ряде международных документов, принятых в Европе признается, что коррупция представляет серьезную угрозу демократии, правам человека, подрывает господство права и моральные устои общества, нарушает принцип равенства и социальной справедливости, мешает эффективному государственному управлению, экономическому развитию стран. Европейское сообщество уже выработало определенный набор мер юридического характера, которые используются в борьбе против коррупции. Они закреплены в документах Совета Европы, Европейского Союза, Группы государств против коррупции (ГРЕКО), Группы 4-х, Организации экономического сотрудничества и развития. В данной статье предлагается краткий обзор проблем использования в России антикоррупционных мер выработанных в Европе.

К сожалению, в России уже почти десять лет в парламенте обсуждаются различные варианты закона о коррупции, но ни один из них не принят. Именно в этом законе должно содержаться понятие коррупции как группы правонарушений, которые могут иметь характер уголовных преступлений, административных и дисциплинарных проступков, гражданских деликтов. Пока же в России не определились с чем необходимо бороться в рамках политики противодействия коррупции. В отличие от многих европейских стран, в России нет государственной программы борьбы с коррупцией.

1. Комплексное решение проблем коррупции предусмотрено в документе, получившем название «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», закрепленном в резолюции 24 (97), принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года (Далее Резолюция 24 (97))⁹⁰. В Резолюции и в других документах Совета Европы подчеркивается, что необходим междисциплинарный подход к решению проблем коррупции, не ограничивающийся развитием уголовного законодательства.

В Резолюции, во главу угла поставлена задача по предупреждению коррупции (принцип 1).

Важнейшим принципом противодействия коррупции называется независимость органов, осуществляющих предупреждение, расследование и привлечение к ответственности (Принцип 3 Резолюции 24 (97)). «Антикоррупционный набор инструментов», выработанный одним из подразделений ООН предлагает государствам создавать координационные советы, состоящие из представителей властных и общественных органов⁹¹. Эти советы должны разрабатывать антикоррупционные программы, организовывать их исполнение, осуществлять контроль за их реализацией. Там же предлагается создавать специализированные, независимые комиссии по расследованию фактов коррупции. Требование обеспечить специализацию лиц и органов, которым поручена борьба с коррупцией содержится в принципе 7 Резолюции 24 (97).

Не смотря на то, что коррупция стала неотъемлемым элементом системы управления⁹², в России не создано ни координационного совета, ни специализированных органов по расследованию коррупционных преступлений. Факты коррупции, не являющиеся преступлениями расследуются в России не специальными комиссиями по этике, как принято в развитых странах, а руководителями подразделений, которые пытаются создать видимость благополучия в подчиненных структурах и скрывают совершенные правонарушения. Российское законодательство о государственной (муниципальной) службе не содержит ясного перечня коррупционных деяний, не являющихся преступными, за которые предусматривалась бы императивная дисциплинарная или административная ответственность. Руководители подразделений по своему усмотрению решают вопрос, за что наказывать и в каком размере. Фактически действуют средневековые отношения сюзеренитета – вассалитета, которые на место господства права ставят произвол начальника. В органах власти создаются клики, внутри которых закрепляются отношения «круговой поруки». Руководители не наказывают подчиненных за коррупционные правонарушения, а последние, беспрекословно выполняют не законные распоряжения своих начальников⁹³.

Резолюция 24 (97) предлагает государствам принять кодексы поведения государственных (муниципальных) служащих (Принцип 10). В «Антикоррупционном наборе инструментов» ООН подчеркивается, что эти кодексы не должны быть набором деклараций, каким, например, является Указ Президента РФ от 12 августа 2002 года «Об утверждении общих принципов служебного поведения

⁹⁰ <http://www.greco.coe.int>

⁹¹ http://www.nobribes.org/russian/Documents/Toolkit_UN_Ru.doc

⁹² Выполнение Российской Федерацией своих обязательств. Доклад комиссии по мониторингу. Док. 9396. 26 марта 2002 года // Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 31.

⁹³ 02 – телефон недоверия? // Новая газета. 2003. № 24. С. 9.

государственных служащих»⁹⁴. В них должны быть закреплены вполне определенные меры юридической ответственности за совершение тех или иных коррупционных деяний.

Принцип девятый Резолюции 24 (97) требует обеспечения максимальной прозрачности в организации, функционировании и процессах принятия решений публичными органами. В большинстве европейских стран приняты специальные законы о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах. В Бельгии это Акт об открытости администрации (1994 года) (Act on the Openness of Administration). В Венгрии это Акт № LXIII 1992 года о защите персональных данных и раскрытии информации публичного интереса (Act LXIII of 1992 on Protection of Personal Data and Disclosure of Data of Public Interest). В Нидерландах это Акт о публичном доступе к информации (Act on Public Access to Information, Staatsblad, 1991). В Норвегии это Акт о публичном доступе к документам (Act on Public Access to Documents, 1970). В России, деятельность публичных органов остается максимально закрытой. Закон о свободе доступа граждан к информации, которой владеют государственные (муниципальные) органы, давно разработан, но уже несколько лет находится на рассмотрении в Государственной Думе и не принимается⁹⁵.

Для контроля за деятельностью публичных органов Резолюция 24 (97) предлагает использовать аудиторские процедуры. Исследователи отмечают, что счетные палаты в России не обладают достаточной самостоятельностью и не наделены достаточной компетенцией, чтобы беспристрастно и полно выявлять факты не эффективного и не законного пользования финансовыми ресурсами, обеспечивать привлечение виновных к юридической ответственности⁹⁶.

Особое внимание в Резолюции 24 (97) обращено на открытость процедур распределения государственных заказов. Факты доказывают, что в России значительная доля государственных (муниципальных) заказов распределяется вне конкурса между предпринимателями, связанными с должностными лицами коррупционными связями⁹⁷. Действующие процедуры проведения конкурсов не предотвращают коррупции⁹⁸.

Принцип 16 Резолюции 24 (97) провозглашает, что средства массовой информации (СМИ) должны быть свободны в получении и распространении информации о коррупции. Существующих в России правовых гарантий пока недостаточно для обеспечения свободы СМИ. В большей своей массе они остаются инструментами пропаганды у конкретных государственных (муниципальных) органах или крупных компаний⁹⁹. Видимо необходимо запретить государственным и муниципальным органам выступать учредителями СМИ и оказывать им прямую финансовую помощь, приватизировать имеющиеся СМИ и предоставить всем им льготный налоговый режим. В особой правовой защите нуждаются оппозиционные СМИ и их журналисты. В 2000 году Россия вместе с Колумбией заняла первое место в мире по количеству журналистов, погибших в связи с выполнением своего профессионального долга¹⁰⁰.

Тесные коррупционные связи формируются в процессе избирательных кампаний. Кандидаты на выборные должности получают материальную и административную поддержку от отдельных лиц и, заняв должность, вынуждены отдавать свои долги. В связи с этим Резолюция 24 (97) предлагает государствам принимать специальные нормы, создающие препятствия для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний (Принцип 15). В России пока не налажен эффективный контроль за финансовой и административной поддержкой кандидатов на выборные должности в ходе избирательных кампаний. Нормой остается использование «черных касс» и «административного ресурса».

2. Уголовное право. Совет Европы призывает своих членов обеспечить большее единство политики по криминализации коррупционных актов. Россия подписала, но не ратифицировала Уголовно-правовую конвенцию о коррупции Совета Европы (The Criminal Law Convention against Corruption)¹⁰¹, принятую в 1998 году. Уголовный кодекс России криминализирует не все деяния, отнесенные к уголовно наказуемым ст. 2 Конвенции (Активный подкуп). У нас не является преступлением обещание или предложение взятки, предоставление взятки в виде благ не материального характера (например,

⁹⁴ Собрание Законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

⁹⁵ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 22.

⁹⁶ Волобуев А. Счетная палата как зеркало прозрачности российской власти // Чистые руки. 1999. № 1. С. 77.

⁹⁷ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35-36.

⁹⁸ Лисицкий А. Этика взятки // Новая газета. 2003. № 16. С. 10; Черкаев Д.И. Правовые методы предотвращения и пресечения коррупции при управлении общественными ресурсами (доклад) // Приложение к журналу «Местное самоуправление на российском Дальнем Востоке». Хабаровск, 2002. С. 19-24.

⁹⁹ Резолюции Всероссийского чрезвычайного съезда в защиту прав человека // Правозащитник. 2001. № 1. С. 21.

¹⁰⁰ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 120-123.

¹⁰¹ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

устройство на выгодную работу должностного лица в частную компанию после оставления им публичной службы, устройство на выгодную работу родственников должностного лица и т.д.). Не считается взяткой передача ее третьим лицам, а не самому должностному лицу (например, партии, частной компании), если не доказано, что конечным получателем материальных благ будет само должностное лицо (ст. 291 УК РФ). В России не криминализованы все деяния, отнесенные к коррупции ст. 3 Конвенции (Пассивный подкуп). Здесь не является преступлением прямое или косвенное требование взятки, которое не привело к ее даче, а так же принятие предложения или обещания дать взятку, пока хотя бы часть ее не передана взяткополучателю. Не является преступлением получение взятки в виде не материальных ценностей, получение взятки третьими лицами, которые не обещали передать ее должностному лицу, выполняющему коррупционные действия.

Теоретически, лицо, предлагающее или обещающее взятку, требующее или соглашающееся получить взятку можно привлечь к ответственности за приготовление к преступлению или покушение на преступление в соответствии со ст. 30 УК РФ, если это преступление имеет признаки, предусмотренные ч. 2, 3 и 4 ст. 290 УК РФ и ч. 2 ст. 291 УК РФ. Но на практике это не делается со ссылкой на трудность сбора доказательств наличия приготовления к преступлению или покушению на него.

Реализация требований ст. 4 Конвенции об уголовном преследовании членов представительных органов в России затруднена законодательно закрепленным иммунитетом депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации. Исходя из сложившегося в России отношения к коррупции члены палат парламента не согласятся с привлечением своего коллеги к уголовной ответственности за получение взятки. Лоббирование своих интересов отдельными группами граждан с применением подкупа депутатов, судя по публикациям в печати, стало нормой поведения¹⁰². Кроме того, порядок сбора доказательств о коррупции парламентариев настолько затруднен, что выявлять факты преступления почти невозможно. Таким образом, нельзя сказать, что Россия выполняет принцип 6 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы, требующий ограничить иммунитеты для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

Российское уголовное законодательство не запрещает подкуп иностранных должностных лиц, чего требует ст. 5, 6 и 9, 10, 11 Конвенции. Объектом посягательства должностных преступлений в соответствии с главой 30 УК РФ является государственная власть в России, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления.

Российское законодательство не соответствует требованиям ст. 7 и 8 Конвенции, поскольку не считает преступлением обещание или предложение взятки лицу, выполняющему управленческие функции в коммерческой или иной организации, а так же испрашивание прямо или косвенно взятки таким лицом. Коммерческий подкуп не относится к категории тяжких или особо тяжких преступлений и лица, осуществляющие приготовление к преступлению или покушающиеся на его совершение к уголовной ответственности не привлекаются. Не наказуемой является дача и получение взятки, не имеющей материального характера (ст. 204 УК РФ).

В России не установлена ответственность юридических лиц как того требует ст. 18, п. 2 и 3 ст. 19 Конвенции, которые осуществляют подкуп должностных лиц. Это делает коррупционную деятельность выгодной для компаний, которые готовы жертвовать отдельными людьми, исполняющими коррупционные действия, для получения значительных прибылей. Крупные компании создают специальные отделы по связям с органами власти, посредством которых поддерживаются коррупционные связи с должностными лицами разного уровня¹⁰³.

Применяемые к лицам, участвующим в коррупционных актах санкции нельзя признать полностью эффективными, соразмерными и сдерживающими, как требует п. 1 ст. 19 Конвенции. Ч. 4 ст. 290, ст. 291, ч. 2 ст. 204 УК РФ не предусматривают лишения виновных лиц права занимать определенные должности. Таким образом, лица дающие взятку не лишаются права поступления на государственную (муниципальную) службу.

Расследование фактов коррупции, о которых становится известно в печати, показывает, что органы, которые призваны обеспечивать борьбу с коррупцией, сами коррумпируются¹⁰⁴, не имеют достаточной независимости¹⁰⁵ от тех, чью деятельность должны контролировать, не имеют достаточных финансовых ресурсов для выполнения возложенных задач¹⁰⁶. При отсутствии специализированных органов расследования, факты коррупции расследуются самостоятельно имеющимися правоохранительными органами в собственных рядах. Все это приводит к неэффективности деятельности

¹⁰² Авилон Н. Откатали откатчикам // Новая газета. 2003. № 26. С. 10; Горбатько В. Службное любопытство на заданную тему // Новая газета. 2003. № 19. С. 6.

¹⁰³ Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

¹⁰⁴ Чельшева О. Условным защитникам – условное наказание // Новая газета. 2003. № 27. С. 15.

¹⁰⁵ Васильев А. Подземные тайны прокуратуры // Новая газета. 2003. № 19. С. 15.

¹⁰⁶ Волошин П. Тольятти: подсадка для аиста // Новая газета. 2003. № 18. С. 15.

правоохранительных органов, сокрытию фактов коррупции, привлечению к ответственности только должностных лиц низшего ранга. Таким образом, Россия не может в полной мере осуществить требования ст. 20 Конвенции и принципа 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы.

В соответствии со ст. 21 Конвенции, государство должно обязать всех своих должностных лиц сотрудничать с органами, обеспечивающими борьбу с коррупцией. Однако российское законодательство не обеспечивает должной открытости государственных и муниципальных органов. Их руководители строго следят за обеспечением «канцелярской тайны» и недопущением «вынесения сора из избы». Служебное право не обязывает должностных лиц сообщать в правоохранительные органы об известных им фактах коррупции или обоснованных подозрениях в совершении кем-то коррупционных действий. Руководители органов власти так же не обязаны сообщать в правоохранительные органы о всех известным им фактах коррупции среди подчиненных. Они по своему усмотрению принимают меры или скрывают факты коррупции и не несут ответственности за упущения по службе, приводящие к коррупции в их подразделениях. Более того, они оказывают сопротивление правоохранительным органам в выявлении и расследовании фактов коррупции среди своих подчиненных.

Служебное право страны не предусматривает мер поощрения и защиты в отношении служащих, помогающих органам власти бороться с коррупцией, что требует ст. 23 Конвенции и принцип 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы. В России пока так и не принят закон о защите свидетелей по уголовным делам.

Расследования в последние годы за рубежом ряда коррупционных дел, связанных с должностными лицами России показывает, что руководство нашей страны и ее правоохранительных органов не намерено поддерживать принцип максимально возможной степени сотрудничества с другими государствами (требование ст. 25 Конвенции). Полученная из других стран информация не используется¹⁰⁷, должностным лицам, уличенным в совершении фактов коррупции, оказывается всяческая поддержка.

К сказанному следует добавить, что Россия не присоединилась к «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях», принятую государствами, входящими в Организацию экономического сотрудничества и развития 21 ноября 1997 года. Эта Конвенция подписана многими странами Европы и мира. Она предусматривает уголовно-правовые меры по борьбе с межнациональной коррупцией в коммерческих отношениях.

3. Гражданское право. В 1999 году Комитет Министров Советов Европы принял Гражданско-правовую конвенцию о коррупции (Civil Law Convention on Corruption)¹⁰⁸, в соответствии с которой, лица, понесшие ущерб (damage) в результате акта коррупции имеют право на полную его компенсацию (ст. 1 и ч. 1 ст. 3). Компенсируется материальный ущерб, потеря доходов (profits) и не материальные потери. Ответчиком может выступать лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения (п. i части 1 ст. 4), а так же государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5). Было бы полезно включить эти нормы в гражданское законодательство, конкретизировав ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Из сказанного видно, что Россия не торопится использовать в своей правовой системе юридические инструменты противодействия коррупции, выработанные в Европе. В этом можно усмотреть скрытое продолжение проведения политики изоляционизма, основанное на уверенности, что мы не такие как другие страны мира и можем идти своим путем. Борьба с коррупцией в Европе обусловлена защитой таких ценностей как господство права, стабильность демократических институтов, права человека¹⁰⁹. Проводимая в последние годы государственная политика позволяет усомниться в том, что Россия разделяет эти европейские ценности и потому так терпимо относится к коррупции. Это, конечно, не способствует превращению России в европейскую державу. Управленческие группы страны, судя по проводимой ими политике, в том числе правовой, не готовы отказаться от получения коррупционной ренты, а гражданское общество еще не настолько сильно, чтобы самостоятельно воспользоваться имеющимися юридическими инструментами противодействия коррупции и заставить использовать их государство. Сложившееся положение способствует созданию негативного имиджа России, мешает привлечению инвестиций в экономику страны.

¹⁰⁷ Рожнов Г. Секретное соглашение между прокурорами России и Швейцарии // Новая газета. 2000. № 65.

¹⁰⁸ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹⁰⁹ Recommendation No. R (2000) of the Committee of Ministers to Member states on codes of conduct for public officials // <http://www.greco.coe.int>

21. ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ООН ПО РАЗВИТИЮ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИИ

// Российский ежегодник международного права. Санкт-Петербург: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева. 2005. С. 251-257

Аннотация. Органы ООН разработали «Всемирную программу против коррупции», в которой предлагается ряд мер юридического характера, направленных на борьбу с этим злом. Российское антикоррупционное законодательство не является эффективным и достаточным для решения поставленной проблемы. Поэтому нам необходим пересмотр нашего законодательства и усиление органов, противодействия коррупции.

The United Nation proposes some anti-corruption measures. The organs of the United Nation drawn up Global Programme against Corruption which include anti-corruption legal instruments. Russia anti-corruption legislation is ineffective and exhaustive. We need in revising relevant legislation and strengthening anti-corruption bodies and must implement several measures have been envisaged by Programme.

С. 251

Очевидно, что для современной России, как и для многих других стран с восточной моделью цивилизации, важнейшей проблемой является ограничение масштабов коррупции. Без решения этой проблемы страна не сможет успешно развиваться по пути прогресса. Во многих документах ООН отмечается, что коррупция мешает стабильному развитию общества, подрывает его безопасность. Она препятствует эффективному управлению и экономическому росту страны, нивелирует ценность демократии. Коррупция в бизнесе устраняет честную конкуренцию, способствует росту монополизации всех сфер экономики.

Понимая всю важность проблемы, ООН разработала и приняла Всемирную программу против коррупции (Global programme against corruption)¹¹⁰, составной частью которой является раздел «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit)¹¹¹ и «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹¹². Программа предлагает пути развития национальных правовых

С. 252

систем. В «Антикоррупционном наборе инструментов» содержится обзор конкретных мер, принимаемых на международном и национальном уровне по противодействию коррупции. Многие, из того, что предлагается актуально для современной России.

1. ООН предлагает каждой стране сформировать институционную основу для борьбы с коррупцией, в том числе для принятия мер правового характера. Всемирная программа ООН предлагает парламентам создавать Независимые национальные антикоррупционные комиссии (independent national anti-corruption commission), которые должны в первую очередь разрабатывать стратегии противодействия коррупции, проекты законов, имеющих антикоррупционную направленность. Эти комиссии должны включать в себя представителей властных и общественных органов. Конечно, такие комиссии будут работоспособны при условии, что парламент страны независим от исполнительной власти, а не подконтролен ей. Интенсивность работы комиссии увеличится, если в нее будут входить в основном представители от оппозиционных партий, которые заинтересованы погромче заявить о себе и не имеют своих представителей в исполнительных органах власти. Не секрет, что антикоррупционная деятельность является хорошим средством сбора голосов избирателей. Представители правящей партии не заинтересованы в выявлении фактов коррупции в исполнительных органах власти, сформированных из членов этой партии. Они стремятся, как правило, скрыть недостатки в работе государственного аппарата.

Вместо предлагаемой ООН независимой комиссии, Президент РФ создал подчиненный ему Совет по борьбе с коррупцией, а при нем Комиссию по противодействию коррупцией (Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»). Конечно, такая кулуарная Комиссия не будет эффективно работать.

Программа ООН предлагает создавать независимые парламентские комиссии по расследованию отдельных фактов коррупции высшими должностными лицами страны. К сожалению, парламент России не имеет полномочий создавать подобные комиссии. Все попытки внести в Конституцию страны поправки, дающие возможность проводить Федеральному Собранию страны независимые расследования

¹¹⁰ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

¹¹¹ Сегодня разработано пять версий данного документа. Версия 1 была помещена на сайте www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc на русском языке. Версия 4 находилась на сайте: www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html. Версия 5 помещена на сайте [pdf/crime/corruption/toolkit/toolkitv5.pdf](http://www.unodc.org/unodc/cicp_publications.html).

¹¹² http://www.unodc.org/unodc/cicp_publications.html

деятельности высших должностных лиц были провалены президентской стороной.

2. Всемирная программа, разработанная ООН предлагает каждой стране принять свою программу противодействия коррупции, которая конечно, должна включать блок вопросов по развитию законодательства антикоррупционного характера. Национальный антикоррупционный комитет России, являющийся общественной организацией, разработал свою Программу противодействия коррупции¹¹³. Но государство, так и не придало

с. 253

этой программе официального статуса. Наоборот, за прошедшие годы о ней забыли. Общественные движения страны не обладают достаточной силой для того, чтобы пролоббировать принятие этой программы и проконтролировать ее реализацию.

Правовой блок антикоррупционных мер включает развитие законодательства различных отраслей права. На первое место ООН ставит не карательные, а превентивные меры. В первую очередь они касаются привлечения сил гражданского общества к борьбе с коррупцией. Обеспечить прозрачность деятельности всех государственных органов помогают независимые от государства средства массовой информации. В последние годы Россия движется по пути восстановления государственного контроля над основными каналами распространения информации. Видимо, для создания препятствий восстановлению государственной цензуры, запрещенной в ст. 29 Конституции РФ, необходимо законодательное запрещение государственным и муниципальным органам, а так же их аффилированным предприятиям и учреждениям выступать в качестве учредителей средств массовой информации. Все государственные структуры, которые сегодня осуществляют подавление свободы печати, должны быть расформированы. Государственные компании, осуществляющие государственную пропаганду, в нарушение ч. 2 ст. 13 Конституции РФ должны быть приватизированы. Много лет в России говорят о необходимости принятия специального закона о доступе граждан и журналистов к информации, которой обладают государственные и муниципальные органы. Этот закон должен запрещать указанным органам скрывать имеющуюся у них общественно значимую информацию и устанавливать административную ответственность за такое сокрытие. В нем должна быть прописана процедура выдачи информации заинтересованным лицам.

Разработанная ООН антикоррупционная программа содержит предложения по развитию служебного права. Целью этих предложений является обеспечение подотчетности (accountability) и прозрачности (transparency) деятельности государственных (муниципальных) органов, организация службы на основе закона. В России, с ее не развитыми демократическими традициями, предстоит осуществить переход от службы конкретным лицам (президенту, иным начальникам) к службе на благо общества. Правление лиц должно быть заменено господством права (rule of law). Подбор кадров на государственную (муниципальную) службу и продвижение их по карьерной лестнице должно осуществляться через специальные кадровые агентства на основе открытого конкурса, включающего сдачу экзаменов на знание права. Это позволит заменить систему фаворитизма выделением людей по достоинствам (принцип меритократии). Рациональная бюрократия, действующая в развитых странах Запада, модель которой описана М. Вебером¹¹⁴, должна сменить

С. 254

традиционно-патриархальную модель, типичную для восточных цивилизаций.

Антикоррупционная программа предполагает принятие мер по обеспечению контроля за доходами публичных должностных лиц и иных служащих государственных (муниципальных) органов власти. К сожалению, сегодня в России декларирование доходов служащих осуществляется только формально¹¹⁵. Дополнительно, необходимо ввести в закон требование декларирования служащими всех получаемых подарков. Следовало бы требовать составления таких деклараций сразу после получения подарка с тем, чтобы легче было проверять, не приводит ли получение подарка к конфликту интересов.

ООН в своей программе против коррупции предлагает осуществлять конфискацию имущества и доходов, происхождение которых чиновник не может или не желает объяснить.

Противодействие коррупции натывается на круговую поруку, которая имеет место в органах власти. Устранить ее поможет принятие норм, требующих от публичных должностных лиц сообщать соответствующим компетентным органам об известных им фактах коррупции, а так же обеспечить защиту их от преследования. В определенных случаях должна соблюдаться конфиденциальность подобных сообщений.

Организация Объединенных Наций в 1996 году разработала проект «Международного кодекса поведения государственных чиновников» (International Code of Conduct for Public Officials)¹¹⁶. Кодекс требует от должностных лиц преданности публичным интересам. Между тем, в России сегодня принято

¹¹³ Программа антикоррупционной политики России // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56.

¹¹⁴ Weber Max The Theory of Social and Economic Organization N.Y., Oxford Un. Press. 1947. С. 328-347.

¹¹⁵ Основы противодействия коррупции. М.: Спартак, 2000. С. 79.

¹¹⁶ GA/res/51/59 of 12 December 1996, annex.

подчеркивать холотскую преданности президенту страны. Кодекс требует от чиновников избегать конфликта интересов, не принимать активного участия в политике, отказываться от принятия подарков. Последние выборы показали, что государственный аппарат, как в советские времена, оказывается полностью включенным в политическую деятельность на стороне одной партии.

ООН настоятельно предлагает ввести нормы, Международного Кодекса поведения, в национальное законодательство. Принимаемые кодексы поведения государственных и муниципальных служащих не должны ограничиваться декларацией принципов беспристрастности, справедливости, честности, усердия, прозрачности, подотчетности в использовании ресурсов организации, как это сделано в «Общих принципах служебного поведения государственных служащих, утвержденных Указом Президента РФ № 885 от 12 августа 2002 года»¹¹⁷. В них необходимо зафиксировать конкретные правила поведения служащих. Попытка реализовать данную задачу сделана в проекте Федерального закона «Кодекс поведения государственных служащих Российской Федерации»¹¹⁸, внесенного в Государственную Думу рядом депутатов в 2002 году. Этот проект так и не стал законом.

С. 255

«Антикоррупционный набор инструментов», выработанный ООН, предлагает закрепить в национальном кодексе поведения должностных лиц ясные санкции за нарушение его норм, а так же юридическую ответственность руководителей органов власти и государственных учреждений за не обеспечение исполнения этих норм подчиненными. Опыт России показывает, что вводимые санкции должны быть императивными и иметь административный, а не дисциплинарный характер. Это означает, что расследование фактов правонарушений должны осуществлять специальные правоохранительные органы, а выносить наказания должен суд или какой-то квазисудебный орган, но не сам руководитель учреждения. В связи с этим, актуальным является введение административных судов в России.

Кодексы поведения должны быть приняты для каждой отдельной группы служащих и должностных лиц (членов парламента, членов правительства, гражданских служащих, полиции, работников суда и прокуратуры). Необходимо предусмотреть участие граждан в контроле за исполнением служащими норм кодекса поведения в виде системы подачи жалоб («горячие линии», книги жалоб и предложений).

Программа ООН обращает внимание на необходимость упрощения процедур принятия административных решений. Эти процедуры должны быть понятны гражданам. Решения должны приниматься на основании ясных критериев. Нормы инструкций, на основании, которых принимаются решения, должны быть доступны гражданам.

Особое внимание в Программе уделяется вопросу открытости принятия бюджетов и возможности общественного контроля за их исполнением. В законодательстве регионов и муниципальных образований необходимо предусмотреть нормы, требующие от представительных органов придавать гласности рассматриваемые ими проекты бюджетов, проводить общественные слушания по этим проектам.

Важнейшей проблемой хозяйственного законодательства, в соответствии с Программой ООН, является обеспечение прозрачности распределения государственных и муниципальных заказов. Действующее в России законодательство не выполняет этой задачи. Значительное число заказов распределяется вне конкурса. Проводимые конкурсы часто имеют формальный характер с заранее известным результатом¹¹⁹.

Значительные изменения, в соответствии с международными нормами предстоит произвести в уголовном праве России. Пока оно содержит массу лазеек для ухода от ответственности за коррупционные деяния.

С целью криминализации коррупционных деяний ООН приняла в 1996 году «Декларацию Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» (The United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial

С. 256

Transactions)¹²⁰, а в 2000 году «Конвенцию ООН против транснациональной организованной преступности» (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime)¹²¹

«Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности» под коррупцией понимает получение должностным лицом любого недолжного вознаграждения (any undue advantage). Т.е. предметом взятки могут быть любые блага. Предметом взятки или коммерческого подкупа в соответствии со ст. 204 и 290 УК РФ могут быть только материальные ценности. По российскому

¹¹⁷ Собрание законодательства. 2002. № 33. Ст. 3196.

¹¹⁸ http://64.49.225.236/Documents/Russia_EthicsCode_Draft2002.doc

¹¹⁹ Бремя государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11.

¹²⁰ GA/res/51/191 of December 16 1996, annex.

¹²¹ GA/res/55/25,annex, of 15 November 2000

законодательству, например, не считается взяткой устройство родственника должностного лица на престижную работу или прием на такую работу самого должностного лица после увольнения со службы.

Определение коррупции в «Глобальной программе ООН против коррупции» включает в понятие правонарушения даже «обещание и предложение взятки» (to offer, promise). Коммерческий подкуп или дача взятки, в соответствии с УК РФ, являются оконченным преступлением только с момента передачи подкупаемому хотя бы части взятки.

«Антикоррупционный набор инструментов» предлагает считать подкупом деяние, при котором блага передаются не только самому должностному лицу, но и другим лицам, на которые он укажет. Например, это может быть партия, в которой он состоит или коммерческая организация, в успешной деятельности которой он заинтересован. Российское уголовное законодательство предусматривает ответственность за взятку только в том случае, если взятка дается лично или через посредника самому должностному лицу (ст. 204, 290, 291 УК РФ). Это приводит к безнаказанности деяний, которые заключаются в передаче взятки родственникам должностного лица или организациям, которые он опекает.

В российском уголовном законодательстве отсутствует понятие «публичное должностное лицо и служащий» (public official and employee), которое широко используется в рекомендациях ООН. Аналогом публичного субъекта получения взятки выступают «должностные лица» (Примечание 1 к ст. 285 УК РФ). К ним не относятся управляющие государственных и муниципальных предприятий и учреждений, фактически выполняющие публичные функции. Получение ими взятки подпадает под действие статьи о коммерческом подкупе (ст. 204 УК РФ). Наказание за коммерческий подкуп меньше чем за получение взятки должностным лицом. Таким образом, законодатель не верно трактует объект посягательства и преуменьшает значение преступных деяний фактически публичных должностных лиц.

«Декларация Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» предлагает криминализировать дачу взятки иностранным должностным лицам с целью получения коммерческих

с. 257

выгод на территории других стран. Российское уголовное право не восприняло этого положения. Оно ограничивается защитой таких ценностей, как собственная государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30 и ст. 290 УК РФ), т.е. оно не заботится об охране чистоты международных коммерческих операций и не поддерживает честного порядка управления во всем мире.

Глобальная программа против коррупции ООН рекомендует вводить странам уголовную ответственность компаний, которые «не замечают, что их сотрудники вовлечены в коррупцию, отмывание средств или иные экономические и финансовые преступления». Введение уголовной ответственности юридических лиц позволило бы реализовать требование Резолюции 54/128 Генеральной Ассамблеи ООН, призывающей страны производить конфискацию доходов, полученных от коррупции¹²². В отличие от ряда развитых стран, в России, юридические лица, организующие подкуп должностных лиц, не привлекаются ни к уголовной, ни к административной ответственности. Безнаказанность приводит к тому, что крупные коммерческие организации содержат целые отделы, призванные осуществлять незаконное лоббирование интересов этих организаций в государственных органах. При изобличении конкретного факта взятки, ответственность несут рядовые исполнители. Коммерческие компании получают от своей коррупционной деятельности огромные доходы.

Коррупционные преступления не выделяются в уголовном праве России в особую группу, как это делается в «Глобальной программе против коррупции» ООН. В результате невозможно говорить о рецидиве за совершение данного рода деяний, о применении к лицам, совершившим коррупционные проступки, дополнительных поражений в правах. Группа депутатов Государственной Думы в 2001 году внесла проект Федерального Закона «Основы антикоррупционной политики»¹²³, где перечисляются преступления, относящиеся к коррупционным (ст. 14). Но этот проект так и не стал законом.

В российском праве не произведена криминализация ряда коррупционных деяний, которые в международном праве признаются преступными. «Глобальная программа противодействия коррупции» ООН выделяет такое коррупционное преступление как конфликт интересов. Оно заключается в том, что должностное лицо принимает участие в разрешении вопроса, при наличии личной финансовой заинтересованности в определенном его результате. Программа ООН предлагает криминализировать такие деяния должностных лиц и служащих как незаконное получение пособия, льготы или вознаграждения, которые не являются взяткой.

Из сказанного видно, что рекомендации ООН по противодействию коррупции могут послужить основой для существенного изменения законодательства России. Но для этих реформ нужна политическая воля руководства страны и активность гражданского общества.

¹²² http://www.unodc.org/pdf/crime/10_commission/3e.pdf

¹²³ www.anti-corr.ru

22. Международные инструменты борьбы с коррупцией

// Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы. 2004. № 2. С. 63-68.

С. 63

Одним из следствий глобализации отношений является то, что коррупция приобрела мировые масштабы. Она перестала быть проблемой отдельных стран мира. В этом причина того, что с начала 90-х годов XX века мир начинает применять против коррупции инструменты, носящие всеобщий или региональный характер. К решению проблем коррупции подключается Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Европейский Союз, Организация Американских государств, а так же такие организации как Всемирный Банк, Организация экономического сотрудничества и развития.

Борьба с коррупцией не сводится к установлению ответственности за подкуп должностных лиц. Во внимание берутся сопутствующие подкупу явления: организованная преступность, отмывание денег, полученных незаконным путем и т.д. Только за последние годы в различных регионах мира было принято несколько деклараций и конвенций, направленных на противодействие коррупции как мировому явлению. В принимаемых конвенциях закрепляются нормы права международного характера, обязательные для стран, ратифицирующих эти конвенции.

После долгой подготовки, в 2003 году, Организация Объединенных Наций приняла Конвенцию против коррупции¹²⁴, которая доступна для читателей на русском языке.

ООН считает, что борьба с коррупцией это обязанность государств и для ее эффективного исполнения необходим, прежде всего, всеобъемлющий и междисциплинарный подход к профилактике коррупции, который не должен сводиться только к мерам уголовного преследования. Конвенция обращает внимание на необходимость создания специализированных государственных органов по борьбе с коррупцией (ст. 6, 36), на организацию подбора кадров в аппарат государства (ст. 7), на принятие кодексов поведения для служащих и иных должностных лиц (ст. 8), на обеспечение прозрачности и конкуренции при осуществлении государственных закупок и подрядов (ст. 9), на привлечение гражданского общества к борьбе с коррупцией, в первую очередь, через доступ к информации о деятельности государственных органов (ст. 13). Борьба с коррупцией в Конвенции связывается с принятием мер уголовной ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции (ст. 14, 24), за сокрытие имущества, заведомо полученное в следствие коррупционного акта (ст. 25), за воспрепятствование правосудию, по делам о коррупции (ст. 25). Конвенция предлагает

С. 64

странам-участникам признать в качестве коррупции и криминализовать не только подкуп должностных лиц (ст. 15, 16, 18), но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20). Уголовно наказуемым предлагается признавать не только предоставление, но и обещание или предложение какого-либо незаконного преимущества, а так же вымогательство взятки (ст. 15, 16, 18). Государства призывают ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16). ООН ставит вопрос о введении ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 26). Государствам предлагается принять законодательные меры по защите свидетелей и лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 32-33), обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35).

ООН призывает государства-участники международных отношений к активному сотрудничеству в борьбе с коррупцией, в том числе к оказанию технической помощи в расследовании фактов коррупции и возвращении финансовых средств, полученных в результате коррупционных операций в страны, которым они принадлежат. Регулированию этих отношений посвящена почти половина объема текста Конвенции (Глава 4-6. Ст. 43-62).

Для осуществления данной Конвенции ООН учредила Конференцию стран-участников Конвенции, которая будет созываться Генеральным Секретарем ООН (ст. 63).

Данная Конвенция вступит в силу при ратификации ее тридцати странами мира.

В 2000 году ООН приняла Конвенция Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности¹²⁵. В ней отмечается, что транснациональная организованная преступность является важным источником коррупции в мире. Акт требует от стран участниц признать коррупцию преступлением (ст. 8) и принимать меры для предотвращения и борьбы с ней (ст. 9). Присоединяясь к этой Конвенции, Россия должна будет криминализовать не только дачу и получение взятки, но так же «**обещание и предложение**» (the promise and offering) дать взятку, а так же настойчивые требования дать взятку в виде **любого «незаконного блага»** (any undue advantage). Новым для России так же является запрет Конвенцией подкупа иностранных публичных должностных лиц. Конвенция (Статья 14, параграфа 2) предлагает использовать конфискованное у преступников имущество для покрытия расходов, связанных с получением доказательств по делу. Страны-участницы Конвенция берут на себя обязательства оказывать друг другу помощь в расследовании названных преступлений. Если преступники не могут быть выданы другой стране, в силу их гражданства, то они должны быть судимы в своей стране за деяния, совершенные на чужой территории, против интересов другой страны. Нормы Конвенция используются только в случаях, где вина возлагается на организованные преступные группы и преступление совершено в рамках транснациональных отношений.

Активно участвует в противодействии коррупции на международной арене Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР). В 1997 году она приняла «Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных

¹²⁴ A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

¹²⁵ GA/res/55/25, приложение от 15 ноября 2000

публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях»¹²⁶. На начало 2001 года к Конвенции присоединилось уже 24 страны. России в их числе нет.

Данный акт требует от стран участниц криминализации активного (дача взятки) и пассивного (получение взятки) подкупа иностранных публичных должностных лиц в ходе коммерческих транснациональных отношений (Статья 1). Актом коррупции, в соответствии с требованиями Конвенции, так же как в документе ООН, считается не только дача и получение взятки, но и предложение или обещание ее. В отличие от уголовного законодательства России (ст. 204, 290, 291 УК РФ), взяткой может быть не только материальная ценность, но любая выгода должностного лица.

Субъектом активного подкупа может быть не только физическое, но и юридическое лицо. Доходы, полученные от коррупционных актов, должны подлежать конфискации. Легализация денежных средств, полученных от коррупции, должна рассматриваться как преступление, которое сегодня называется «отмыванием денежных средств» (money laundering). В дополнении к данной Конвенции ОЭСР приняла рекомендации для стран участниц

С. 65

конвенции, которые касаются развития уголовного, налогового, финансового права. В частности предлагается в качестве санкции за коррупционную деятельность лишать компании государственного кредитования, лицензий, отказывать им в заключение контрактов по государственным поставкам.

Конвенции против коррупции принимаются Советом Европы, в состав которого входит Россия. В 1998 году Комитет Министров Совета Европы принял текст «Уголовно-правовой конвенции о коррупции». Президент РФ подписал Конвенцию, но парламент страны так и не ратифицировал ее. Эта одна из немногих Конвенций, которая обсуждалась в научных кругах России и опубликована на русском языке в нескольких изданиях¹²⁷. Как и в выше перечисленных инструментах, Конвенция требует криминализации активного и пассивного подкупа, причем не только в публичной, но и в частной сфере. Наказуемым должен стать подкуп иностранных публичных должностных лиц. От участников Конвенции требуется ввести юридическую ответственность корпораций за активный подкуп (ст. 18). Уголовно наказуемым следует признать отмывание денег, полученных от коррупции. Конвенция касается так же вопросов порядка борьбы с коррупцией. Она предлагает государствам члена поручить борьбу с коррупцией специализированным органам, обладающим навыками, особой **независимостью и ресурсами**, позволяющими им действовать эффективно (ст. 20). Автор данной статьи, развивая названные положения, предлагает выделять контрольно-надзорные органы в особую ветвь власти¹²⁸. Конвенция также требует ввести защиту информаторов и свидетелей, которые сотрудничают со следственными органами по расследованию фактов коррупции, экстрадицию преступников, взаимную юридическую помощь и другие формы сотрудничества государств участников (Ст. 22 и 25-31). Надо отметить, что Россия до сих пор не приняла закон о защите свидетелей по уголовным делам.

Мало кому известна в России «Гражданско-правовая конвенция против коррупции» принятая Советом Европы в 1999 году¹²⁹. Не смотря на то, что мы уже давно вступили в Совет Европы, данная Конвенция не подписана и не ратифицирована Россией. В соответствии с данной Конвенцией, лица, понесшие ущерб (damage) в результате акта коррупции имеют право на полную его компенсацию (ст. 1 и ч. 1 ст. 3). Компенсируется материальный ущерб, потеря доходов (profits) и не материальные потери. Ответчиком может выступать лицо, совершившее акт коррупции, санкционировавшее его или не принявшее разумных шагов для его предотвращения (п. 1 части 1 ст. 4), а так же государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5). Было бы полезно включить эти нормы в гражданское законодательство России, конкретизировав ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Европейский Союз еще в 1995 году принял «Конвенцию по защите своих финансовых интересов» и к ней два протокола (1996 и 1997 года)¹³⁰ в которой установил ответственность лиц непосредственно, осуществляющих подкуп (обещающих или дающих взятку) и ответственность руководителей компаний, который осуществляют подкуп, направленный против интересов Европейского Союза. Уголовно наказуемым признан и пассивный подкуп, т.е. получение взятки, ее вымогательство или даже предложение ее дать (Первый протокол). Ответственность взяткополучателя устанавливается за **не должное влияние** при исполнении его публичных обязанностей. Второй протокол к Конвенции касается ответственности за отмывание денег, полученных в результате коррупции. Предметом взятки могут быть любые выгоды, предоставляемые служащему, а не только материальные блага. В дополнение к данному документу, Европейский Союз в 1997 году принял Конвенции по борьбе с коррупцией в которую вовлекаются должностные лица Европейских Сообществ и государств членов этих Сообществ¹³¹.

Защитить свободу конкуренции внутри Европейского Союза призван документ, принятый Советом Европейского Союза, который называется «Совместные действия против коррупции в частном секторе» от 22 декабря 1998 года¹³². Государства члены Союза взяли на себя обязательства криминализовать коррупцию в сфере коммерческих отношений, в которых участвуют не публичные должностные лица.

Более широко масштабный документ, чем в Европе приняла Организация американских государств в 1996 году. Межамериканская Конвенция против коррупции уже ратифицирована 20 странами Северной и Южной Америки. Она устанавливает ответственность не только за активный и пассивный подкуп, но и за другие действия

¹²⁶ DAFFE/IME/BR(97)20 // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

¹²⁷ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

¹²⁸ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

¹²⁹ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹³⁰ Документы Европейского Союза 495A1127(03), Официальный журнал С316, 27/11/1995, стр. 0049-0057 (Конвенция), 496A1023(01), Официальный журнал С313, 23/10/ 1996, стр. 0002-0010, и 497A0719(02), Официальный Журнал С 221, 19/07/1997, стр. 0012-0022

¹³¹ Документ 497A0625(01), Официальный Журнал С 195, 25/06/1997, стр. 0002-0011.

¹³² Документ № 498X0742, Официальный журнал L358, 31/12/1998, стр. 0002-0004.

или бездействия должностных лиц, направленные на получение незаконной выгоды, а так же на использование и сокрытие имущества, полученного в результате коррупции. Документ распространяется на преступления совершенные как внутри страны, так и в транснациональных отношениях. В отличие от Конвенции Организации экономического сотрудничества уголовным преступлением является любой подкуп иностранного должностного лица, а не только касающийся бизнеса. Как и в выше перечисленных документах, наказуемым является не только предоставление взятки, но и предложение ее взять.

Должностное лицо наказывается за незаконное обогащение, в соответствии с Конвенцией, если устанавливается «значительное увеличение» его имущества, при том, что человек не может разумно объяснить источник его появления.

«Межамериканская конвенция против коррупции» придерживается широкого понимания противоправной коррупции, которая не сводится к подкупу. Здесь в нее включаются: неправильное использование конфиденциальной информации, государственного имущества должностными лицами, попытки добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели и неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности.

Конвенция рекомендует странам участникам набор превентивных мер, касающихся изменения в служебном, налоговом, банковском праве. Конвенция доступна для чтения на русском языке¹³³.

Роль международных инструментов выполняют **декларации**, которые содержат политические заявления и призывы. Так «Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих трансотношениях»¹³⁴ призывает все страны мира криминализировать подкуп иностранных должностных лиц, который осуществляется в международных коммерческих отношениях, не освобождать от налога средства потраченные на их подкуп, как это имеет место во многих странах мира, где налог взимается с полученной прибыли.

С. 66

Комплексное решение проблем коррупции предусмотрено в документе, получившем название «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», закрепленном в резолюции 24 (97), принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года (Далее Резолюция 24 (97))¹³⁵. Данный документ не имеет обязательной юридической силы и носит характер рекомендаций для стран, входящих в Совет Европы, т.е. обращен в том числе и к России. В Резолюции подчеркивается, что необходим междисциплинарный подход к решению проблем коррупции, не ограничивающийся развитием уголовного законодательства. Во главу угла поставлена задача по предупреждению коррупции (принцип 1). Важнейшим принципом противодействия коррупции называется независимость органов, осуществляющих предупреждение, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию (Принцип 3 Резолюции 24 (97)). Принцип 7 Резолюции предлагает государствам идти по пути создания специализированных органов, которым поручается борьба с коррупцией. Принцип девятый Резолюции 24 (97) требует обеспечения максимальной прозрачности в организации и функционировании публичных органов. В большинстве европейских стран приняты специальные законы о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах. В России, деятельность публичных органов остается максимально закрытой. Закон о свободе доступа граждан к информации, которой владеют государственные (муниципальные) органы, давно разработан, но уже несколько лет находится на рассмотрении в Государственной Думе и не принимается¹³⁶. Для контроля за деятельностью публичных органов Резолюция 24 (97) предлагает использовать аудиторские процедуры. Особое внимание данный акт обращает на открытость процедур распределения государственных заказов. Принцип 16 Резолюции 24 (97) провозглашает, что средства массовой информации (СМИ) должны быть свободны в получении и распространении информации о коррупции. Политика российского государства в информационной сфере пока идет в противоположном направлении. Большая часть СМИ вновь поставлена под контроль государства и превращена в его пропагандистский инструмент, обеспечивающий не открытость властных структур, а рекламирование их достижений и сокрытие фактов коррупции от населения.

Известно, что тесные коррупционные связи формируются в процессе избирательных кампаний. Кандидаты на выборные должности получают материальную и административную поддержку от отдельных лиц и, заняв должность, вынуждены отдавать свои долги. В связи с этим Резолюция 24 (97) предлагает государствам принимать специальные нормы, создающие препятствия для коррупции при финансировании партий и избирательных кампаний (Принцип 15). Принцип 6 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы, требует ограничить иммунитеты высших должностных лиц государства для обеспечения расследования и привлечения к ответственности виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

К сожалению Россия оказывается глуха к прозвучавшим в названных документах призывам и не желает делать провозглашенные принципы основой своей политики.

В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц»¹³⁷. Этот Кодекс может быть принят всеми странами мира как модельный. Акт требует от публичных служащих и других должностных лиц быть преданными общественным (а не государственным) интересам, стремиться к эффективной работе, чистоте, беспристрастности и рачительному отношению к общественным средствам. Публичный служащий не должен принимать участия в деле, в котором лично заинтересован (не допускать конфликта интересов), в том числе, после ухода со службы. Он так же требует декларирования имущественного положения и получаемых благ, отказываться от подарков. Последний год в России характеризуется массовым вступлением государственных служащих в партию «Единство России». Это противоречит

¹³³ www.law.vl.ru

¹³⁴ GA/res/51/191 от 16 декабря 1996 года, приложение

¹³⁵ <http://www.greco.coe.int>

¹³⁶ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 22.

¹³⁷ GA/res/51/59 от 12 декабря 1996 года, дополнение

рекомендации ООН публичным служащим избегать политической активности.

Вслед за ООН в 2000 году Совет Европы принял модельный Кодекс для поведения публичных должностных лиц. Он носит не обязательный, а рекомендательный характер. Этот кодекс охватывает более широкий круг вопросов, чем документ ООН. Больше внимания он уделяет пресечению возможных конфликтов интересов служащих и выходу из затруднительных ситуаций (статья 8 и 13-16). Здесь регулируются актуальные для нашей страны сегодня вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его публичных обязанностей.

Активное участие в изучении коррупции и разработке инструментов противодействия ей принимают организации, созданные при ООН. Так Центр по предупреждению международной преступности (Centre for International Crime Prevention)¹³⁸ Управления по контролю за наркотиками и предупреждению преступности Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)¹³⁹ совместно с Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) разработали «Всемирную программу против коррупции» (Global Programme against Corruption)¹⁴⁰. Программа ставит перед собой цель помочь государствам участникам международных отношений в их усилиях по борьбе с коррупцией.

В рамках Всемирной программы, Центром по предупреждению международной преступности разработано «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹⁴¹ и «Набор антикоррупционных инструментов» (Anti-Corruption Tool Kit), который систематически перерабатывается и обновляется. В 2003 году появилась уже пятая версия этого документа. Все эти документы легко можно найти на сайте ООН. К сожалению, они существуют только в англоязычном варианте. На русский язык переведен частично только первый вариант документа «Набор антикоррупционных инструментов»¹⁴². Названные документы не имеют юридической силы и являются рекомендациями ученых для стран, которые действительно намерены бороться с коррупцией.

В проекте документа «Глобальная программа против коррупции»¹⁴³ отмечается, что коррупция имеет **экономические, политические и социальные, юридические, административные и культурные причины**. Исходя из этого, эффективная борьба с ней, может строиться только на междисциплинарном подходе. Выше названные документы, разработанные организациями ООН, предлагают государствам комплексный подход к проблеме, применяя целый набор взаимосвязанных между собой мер, которые носят политический, организационный и юридический характер. Эти меры должны реализовываться на национальном, региональном, и международном уровне. Предлагаемый набор антикоррупционных инструментов выработан на основании практики борьбы с коррупцией в разных странах мира. В документах делаются ссылки на опыт конкретных стран, добившихся успеха в данной области.

Рассматриваемые документы пытаются

С. 67

выработать единое, применяемое во всем мире, понятие коррупции. Предлагается использовать это слово в широком смысле, включая в него не только подкуп, но и растрату вверенного имущества, обман, вымогательство, злоупотребление должностным положением, не беспристрастное решение вопроса в случае конфликта интересов, получение незаконных выгод, фаворитизм, кумовство.

Стратегическим направлением борьбы с коррупцией является вовлечение в эту борьбу гражданского общества. Очевидно, что в России предстоит еще построить это независимое от государства, сильное и активное общество.

Ключевым звеном общества в борьбе с коррупцией называются независимые от государства, свободные средства массовой информации. Они призваны будить общество, поднимать дух нетерпимости к коррупции и должностным лицам, особенно политикам, уличенным в коррупции, выявлять отдельные факты коррупции и придавать их огласке. Для того, чтобы журналисты могли исполнять указанные функции необходимо облегчить им доступ к информации о деятельности государственного аппарата. Как уже отмечалось, развитых странах приняты специальные законы, принуждающие государственных служащих предоставлять журналистам и иным гражданам всю информацию, которую они затребуют, кроме той, что не подлежит свободному распространению на основании закона. Организации ООН призывают государства отменить цензуру, сделать средства массовой информации финансово независимыми от государственных органов.

На втором месте в стратегии борьбы против коррупции стоит строительство государственных институтов, способных вести эффективную борьбу с коррупцией. Трудности заключаются в том, что приходится вести эту борьбу в собственном доме, опираясь на тех людей, которые могут быть сами не безгрешны. В следствии этого, организации ООН предлагают широко использовать механизм **разделения властей**, используя одни органы для борьбы с коррупцией в других органах, обходя преграды круговой поруки и канцелярской тайны. Независимые суды должны обладать способностью выносить беспристрастные решения по делам о коррупции в органах власти. Законодательные органы, как самостоятельная ветвь власти, должны принимать нормативные акты, ограничивающие коррупцию и контролировать работу исполнительных органов. В частности, в документах подчеркивается важность создания независимых парламентских комиссий по расследованию фактов коррупции

¹³⁸ http://www.odccp.org/crime_prevention.html

¹³⁹ <http://www.odccp.org>

¹⁴⁰ <http://www.unicri.it/Projects%20corruption.htm>

¹⁴¹ <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpocpublication/manual.pdf>

¹⁴² Версия 1 была помещена на сайте www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc на русском языке. Версия 4 находилась на сайте: www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html. Версия 5 помещена на сайте http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁴³ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

высшими должностными лицами. Российская Конституция не дает парламенту возможности создавать подобные комиссии. Внутри исполнительных органов предлагается выделять независимые структуры, осуществляющие контроль за деятельностью государственных служащих и выявляющие факты коррупции.

В рассматриваемых документах организаций ООН предлагается строить всю работу государственного механизма на принципах прозрачности, подотчетности обществу, ответственности перед ним, на основе господства права.

В предисловии к первому варианту «Антикоррупционного набора инструментов» говорится о том, что необходимо создать систему контроля и отчетности, направленную на усиление ответственности различных правительственных структур, а так же систему выявления и расследования случаев коррупции. Для условий России эта задача может быть сформулирована в виде лозунга перейти от тотального контроля государства за членами общества к тотальному контролю общества за аппаратом государства.

В целях усиления контроля за работой государственных органов предлагается упростить процедуры их деятельности, обеспечивать гласность их осуществления, знакомить граждан со структурой государственных органов, распределением компетенций внутри этой структуры, порядком работы и принятия решений органами и должностными лицами. Открытым предлагается сделать процесс формирования бюджета, поощряя участие граждан в его обсуждении и контроле за исполнением. Государственные закупки и подряды предлагается проводить на основе открытых конкурсов. Как уже отмечалось выше, частные фирмы, уличенные в подкупе должностных лиц от участия в конкурсах отстраняются. Для того, чтобы затруднить частным фирмам выделение средств на осуществление подкупа должностных лиц, всем странам предлагается вводить международно-признанные процедуры бухгалтерского учета.

В рассматриваемых документах организаций ООН подчеркивается, что акцент

С. 68

следует делать не на карательных мерах против коррупционеров, а на предупреждении коррупции. Исходя из этого, в первую очередь необходимо развивать не уголовное, а государственное и административное право. Нормы двух последних отраслей права должны обеспечить должный порядок работы государственных органов и их служащих. Документы предлагают всем странам мира сделать ревизию своего законодательства. Предупреждение коррупции связывается с развитием гражданского, хозяйственного, финансового, налогового, банковского права.

Организации ООН настоятельно предлагают странам мира создавать специализированные органы по противодействию коррупции. **Независимая национальная антикоррупционная комиссия** должна создаваться парламентом. На нее возлагается выработка национальной антикоррупционной политики и **стратегии борьбы** с коррупцией, так же как **координация и контроль за деятельностью** других антикоррупционных органов. «Глобальная программа ООН против коррупции» предлагает даже проект закона об антикоррупционной комиссии (Приложение № 4 к проекту¹⁴⁴). Независимость Комиссии обеспечивается наличием собственного бюджета, собственного секретариата, отказом членов Комиссии от иной деятельности, которая может помешать их работе в Комиссии (ст. 2 и 3 Проекта).

В России создание какой-либо независимой комиссии по борьбе с коррупцией становится невозможным. Власть все больше концентрируется в руках президента и его администрации. Небольшая правящая группа контролирует парламент и правительство. Принцип разделения властей превращается в формальность. Совет по борьбе с коррупцией создана при Президенте РФ (Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией»). При этом Совете будет функционировать Комиссия по противодействию коррупции. Данные органы созданы как совещательные при Президенте РФ. Деятельность их будет закрытой для общества.

Глобальная программа ООН против коррупции предлагает государствам создавать специальный общенациональный орган по расследованию наиболее серьезных фактов коррупции. Он должен состоять из наиболее опытных работников полиции, следователей, специалистов в области налогообложения, финансов и таможенного дела. ООН так же предлагает свой модельный проект закона об этом органе¹⁴⁵.

Систематический контроль за гражданскими служащими предлагается осуществлять с помощью специальных внешних и внутренних структур в исполнительных органах власти. ООН предлагает всем странам принять кодексы поведения служащих, которые содержали бы как регулятивные, так и правоохранные нормы. Поскольку, существующий сегодня в России внутренний контроль за поведением служащих показывает свою неэффективность, то акцент следует сделать на внешнем контроле. Внешние контрольно-надзорные органы могли бы привлекать виновных в коррупции служащих к административной ответственности или передавать собранный материал в суд. Обладая независимостью, они могли бы беспристрастно оценивать роль руководителей органов власти и государственных учреждений в выявленных фактах коррупции и привлекать их к ответственности за организацию коррупционной системы в своем подразделении или за халатное отношение к борьбе с коррупцией. В литературе отмечается, что руководители органов власти в России формально относятся к проверке правильности составления деклараций их подчиненными. Проверять правильность заполнения декларации самим руководителем организации вообще некому¹⁴⁶. Эта работа должна так же осуществляться внешними административными органами.

Мировая практика идет по пути того, что подбор кадров, их обучение и продвижение по службе осуществляется не руководителем подразделения, а специальным кадровым агентством. Это способствует пресечению формирования в государственных органах неформальных групп (кланов, состоящих из родственников, выходцев из одного села, товарищей по старому месту работы), которые способствуют развитию системной коррупции и созданию в органах власти организованных преступных групп управленцев.

¹⁴⁴ «Глобальная программа против коррупции» // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

¹⁴⁵ Приложение № 5 к проекту «Глобальная программа против коррупции» // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

¹⁴⁶ Основы противодействия коррупции. М.: Спартак, 2000. С. 79.

Большое значение в рассматриваемых документах ООН уделяется роли аудита, осуществляемого независимыми счетными палатами и специальными аудиторскими организациями. Аудиторским проверкам предлагается подвергать всю финансовую и хозяйственную деятельность государственных и муниципальных организаций, учреждений и предприятий.

Еще одним независимым надзорным органом может выступать уполномоченный по правам человека, который должен быть наделен правом самостоятельного расследования деятельности административных органов, на основании жалоб, поступивших от граждан.

Пока не видно, чтобы Россия проявляла активный интерес к предложениям, выработанным в документах организаций ООН. К сожалению, российское общество фактически не участвует в создании и обсуждении международных инструментов противодействия коррупции. Оно не может поддержать их, поскольку, часто, даже не знает об их существовании. Не распространенность знания английского языка приводит нас к самоизоляции. Международная жизнь по-прежнему остается делом узкого круга государственных чиновников. Данная статья является попыткой познакомить гражданское общество нашей страны с тем, что происходит в мире.

23. ПРЕДЛОЖЕНИЯ ООН ПО ИСПОЛЬЗОВАНИЮ УГОЛОВНО-ПРАВОВЫХ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И РАЗВИТИЕ РОССИЙСКОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

// Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: Сборник научных трудов. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2004. С. 277-282.

С. 277

Организация Объединенных Наций рассматривает задачу по борьбе с коррупцией как одну из важных. При ООН созданы Центр по предупреждению международной преступности (Centre for International Crime Prevention), Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности (Office for Drug Control and Crime Prevention), Институт Объединенных наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute). С целью оказания помощи государствам по борьбе с коррупцией, эти организации разработали Всемирную программу против коррупции (Global programme against corruption) (1). В рамках этой программы были приняты такие документы как «Антикоррупционный набор инструментов» (Anti-corruption Tool Kit) (2) и «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy) (3). Данные документы содержат предложения государствам по развитию их уголовного законодательства, направленного на борьбу с

С. 278

коррупцией. В них так же обобщается практика противодействия коррупции на национальном и региональном уровне, приводятся примеры принятия конвенций и законов, связанных с противодействием коррупции. ООН приветствует принятие целого ряда региональных конвенций: «Уголовно-правовой конвенцией о коррупции», принятой Советом Европы в 1998 году (Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption) (4), «Конвенции по борьбе с подкупом иностранных государственных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» 1997 года (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions) (5), принятой Организацией по экономическому сотрудничеству и развитию, Межамериканской конвенции против коррупции (Inter-American Convention against Corruption) (6), принятой Организацией американских государств 1996 году, «Конвенции о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских Сообществ и лиц должностных лиц государств – членов Европейского Союза», принятую Европейским Союзом в 1997 году (7).

В 2003 году ООН приняла Конвенцией против коррупции (The United Nations Convention against Corruption) (8). В 1996 году ООН приняла «Декларацию Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» (The United Nations Declaration against Corruption and Bribery in International Commercial Transactions) (9), а в 2000 году Конвенцию против транснациональной организованной преступности (The United Nations Convention against Transnational Organized Crime) (10), которая, в том числе, касается и вопросов коррупции.

В «Антикоррупционном наборе инструментов» (Версия 4) под коррупцией понимается злоупотребление (abuse) публичной властью в частных целях. Она включает такие деяния как подкуп (bribery), растрата (embezzlement) и кража (theft) публичных ресурсов публичными должностными лицами, мошенничество (fraud) несущее вред государству и вымогательство (extortion) также как отмывание доходов от такой деятельности (laundering of the proceeds). Осторожно замечается, что при определенных условиях, уголовно правовые санкции можно предусмотреть и за иные деяния, такие как фаворитизм (favouritism), nepotism), конфликт интересов (conflicts of interest), создание благоприятных условий

С. 279

для политических партий. Под конфликтом интересов здесь понимается использование своего служебного положения в личных целях. Фаворитизм – это предоставление льгот отдельным лицам, на основании личного благорасположения должностного лица к определенной партии, религии. При этом нарушается конституционный принцип равенства людей. Nepotism, или кумовство, является видом фаворитизма. При этом должностное лицо предоставляет льготы своим родственникам, друзьям, выходцам из тех мест, где он родился. Конвенция ООН против коррупции предлагает государствам участникам криминализировать такое деяние как незаконное обогащение (ст. 20 Конвенции) под которым понимается появление у должностного лица имущества или денежных средств, происхождение которых он не может объяснить. Перечисленные понятия не известны российскому уголовному законодательству. Понятие конфликт интересов используется в Указе Президента РФ от 24 ноября 2003 г. № 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» (11). Не всегда выше перечисленные деяния охватываются составами преступления, предусмотренными в ст. 285 и 286 УК РФ. О фаворитизме при подборе кадров на разном уровне открыто пишут в газетах. Это стало нормой

общественной жизни в России. Не менее открыто в последний год должностные лица государственного аппарата использовали свое положение для реализации интересов известной партии. Это фактически привело к грубому нарушению прав граждан на свободу выбора своих представителей в органы власти и прав быть избранными. Лоббирование интересов партии чиновников подрывает основы конституционного строя: демократию, республиканскую форму правления, правовой характер государства (ст. 1 Конституции РФ). В России действует правило, по которому уголовные преступления на определенных уровнях власти трансформируются в нормы политической жизни.

При наличии политической воли, фаворитизм можно рассматривать как преступление предусмотренное ч. 2 ст. 136 УК РФ (Нарушение равенства и свобод граждан с использованием своего служебного положения).

«Конвенция ООН против коррупции» предлагает расширить рамки объективной стороны уголовно наказуемого подкупа. Предлагается усеченный состав преступления, которое считается совершенным при наличии предложения или обещания дать взятку и вымогательства взятки (ст. 15, 16, 18, 21). Криминализовать не только дачу взятки, но так же **обещание ее (the promise) или предложение (offering) ее** при активном подкупе,

с. 280

а так же вымогательство ее (the solicitation) предлагается и в «Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности». Как известно, по российскому законодательству подобные действия не являются окончательным составом преступления (ст. 204, 290-291 УК РФ).

Предметом взятки, в соответствии со ст. 15, 16, 18 и 21 «Конвенции ООН против коррупции» предлагается считать любое, а не только материальное преимущество. Получение должностным лицом любого не должного вознаграждения (any undue advantage) рассматривается как уголовно наказуемый акт коррупции в соответствии с «Конвенцией ООН против транснациональной организованной преступности». По Уголовному кодексу России взятка может иметь только имущественный характер (ст. 290-291 УК РФ).

Субъектом активного подкупа, согласно ст. 26 «Конвенции ООН против коррупции» могут быть не только физические, но и юридические лица (ст. 26). И ранее, многие документы ООН призывали ввести уголовную ответственность **юридических лиц** за осуществление подкупа или даже за создание «грязных фондов» (slush funds) для его осуществления, а так же за отмывание денежных средств, полученных посредством коррупции. Такая ответственность предусматривалась «Конвенцией Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности» (UN Convention against Transnational Organized Crime) и «Уголовно-правовой конвенцией Совета Европы» (Criminal Law Convention of the Council of Europe). В качестве наказаний юридических лиц за коррупционные деяния предлагается использовать лишение их права получать государственные заказы.

Государства-участники «Конвенции ООН против коррупции» должны будут установить наказание за подкуп не только собственных должностных лиц, но и публичных должностных лиц иностранных государств, а так же должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16).

Ранее подкуп иностранных публичных должностных лиц наказывался в уголовном порядке, если совершался организованными преступными группами, в соответствии с требованиями «Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности». В «Декларации Объединенных наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих отношениях» подкуп иностранцев криминализовался если он совершался в рамках коммерческих международных отношений. Россия не заботится о чистоте общественных отношений в мире. Ее уголовное законодательство защищает только такие ценности как собственная государственная власть, интересы государственной службы и службы в органах местного самоуправления (Глава 30 и ст. 290 УК РФ). Поэтому у нас не запрещен подкуп иностранцев. В нашей стране не криминализована дача взятки иностранным должностным лицам с целью

С. 281

получения коммерческих выгод на территории других стран. Россия не заботится об охране чистоты международных коммерческих операций и не поддерживает честного порядка управления во всем мире.

В соответствии с «Конвенцией ООН против коррупции», публичным должностным лицом может считаться не только служащий государства, но и другое лицо, исполняющее публичные функции или предоставляющее публичные услуги в публичном ведомстве или предприятии (ст. 2). Ратификация Конвенции Россией потребует от нее изменения уголовного законодательства.

В «Антикоррупционном наборе инструментов ООН» (Вариант 4) обращает внимание на то, что **незаконное обогащение (illicit enrichment)** или появление благ, происхождение которых должностное лицо не может объяснить (unexplained wealth) уже криминализовано в ряде стран. Примерами являются ст. 10 Ордонанса по предупреждению подкупа Гонконга, ст. 34 Акта Ботсваны о коррупции и экономической преступности, ст. 37 Национального закона Республики Индонезия по борьбе с коррупцией уголовного характера № 31 1999 года, ст. IX Межамериканской конвенции против

коррупции Организации американских государств.

Наиболее полно реализуются меры, предложенные в Конвенции ООН против коррупции в Межамериканской конвенции против коррупции (www.law.vl.ru). Здесь предусмотрено уголовное преследование не только за активный и пассивный подкуп, но и за любые действия или бездействия, направленные на любое незаконное получение любой выгоды (any acts or omissions done for the purpose of illicitly obtaining any benefits), за обманное использование или сокрытие имущества, полученного от коррупции (fraudulent use or concealment of property derived from corruption), а так же за незаконное обогащение. Данная конвенция рассматривает как акты коррупции неправильное (improper) использование конфиденциальной информации должностными лицами; неправильное использование государственного имущества должностными лицами; попытки добиваться (seeking) от публичной власти любых решений для незаконной цели; и неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности.

ООН предлагает в случаях совершения должностным лицом коррупционных деяний производить конфискацию имущества, происхождение которого данное лицо объяснить не может. Примеры такой практики уже имеются в юридических системах ряда стран. Это артикул 73d Германского уголовного кодекса; артикул 5 Акта Сингапура о конфискации коррупционных доходов; артикул 34a Норвежского основного кодекса о гражданских уголовных наказаний.

С. 282

Во всех документах, принятых ООН и ее организациями, в рамках «Всемирной программы против коррупции», обращается внимание на необходимость обеспечить **прозрачность** (transparency) деятельности публичных должностных лиц. В свою очередь, эта прозрачность достигается при наличии свободы средств массовой информации. В УК РФ существует ст. 144 «Воспрепятствование законной профессиональной деятельности журналистов». Реальное противодействие коррупции в России начнется только при условии включения ее в действие. Но это, конечно, не может произойти при сохранении сегодняшнего режима, твердо держащего курс на подавление демократических свобод в стране.

Данная статья является реализацией призыва ООН дать оценку внутрисударственного законодательства с точки зрения его соответствия требованиям борьбы с коррупцией. Оценка эта может быть только неудовлетворительной. Россия должна поддержать призывы деклараций, принятых ООН и Советом Европы, ратифицировать принятые конвенции и имплементировать их положения в свое уголовное законодательство. Только так она может выйти из состава группы стран с наибольшей коррупционностью (12). Сегодня Россия не ратифицировала ни одной из выше названных конвенций.

Сноски:

1. <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>
2. Имеется уже пять версий данного документа, значительно отличающиеся по структуре текста. Первая версия «Антикоррупционного набора инструментов переведена на русский язык и была помещена на сайте в интернете nobrides.org/Russian/Documents/Toolkit_UN_Ru.doc. Версия № 4 на английском языке содержалась на сайте www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html. Версия № 5 помещена на английском языке на сайте http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html
3. http://www.unodc.org/unodc/crime_cicp_publications.html
4. Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.
5. DAFFE/IME/BR(97)20 // www.oecd.org
6. AG/res.1398 (XXVI-0/96) of 29 March 1996, annex // www.law.vl.ru. Текст Конвенции помещен на русском языке.
7. Official Journal of the European Communities, C 195, 25 June 1997.
8. A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf>
9. GA/res/51/191 of December 16 1996, annex.
10. GA/res/55/25,annex, of 15 November 2000.
11. Российская газета. 2003. № 240 (26 ноября).
12. Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р. Третий год. Открытость через информированность. Ч. 1-2. М., 2003. С. 4-5.

24. ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА АДМИНИСТРАТИВНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ДЛЯ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

// Административная ответственность: вопросы теории и практики. М.: Институт государства и права РАН, 2005. С. 199-207.

С. 199

В последнее десятилетие, с развитием демократии, в мире усилилось внимание к проблеме коррупции в государственном аппарате. В документах организаций, созданных ООН отмечается, что коррупция является серьезным препятствием для эффективного управления общественными и государственными делами, экономического роста и стабильности в обществе¹⁴⁷. Постепенно складывается общемировое понимание коррупции государственных служащих как использование ими своего служебного положения или влияния для достижения не должных личных (групповых целей) или превышение своих служебных полномочий в этих целях.

Часть коррупционных деяний представляет опасность для общества и относится к категории уголовных преступлений. Большая часть, совершаемых государственными служащими коррупционных актов, не является преступными, так как каждый из них в отдельности не приносит значительного вреда, но в своей массе, они превращают аппарат государства в не эффективный инструмент общества.

Открытым остается вопрос о наиболее оптимальных мерах юридической ответственности государственных служащих за коррупционные проступки, не являющиеся уголовными преступлениями. К сожалению, представители науки административного права мало занимаются проблемами коррупции¹⁴⁸.

В странах, где коррупция в государственном аппарате не является системной, борьба с ней, в основном, осуществляется за счет иерархического контроля с помощью мер дисциплинарной ответственности. Однако, в большой группе стран, к которым относится и Россия, коррупция носит **многоуровневый характер**. В государственном аппарате создаются вертикально интегрированные клики¹⁴⁹, в рамках которых руководители подразделений аппарата не только не пресекают коррупцию в среде подчиненных, но и поддерживают ее. Сам аппарат управления может формироваться на коррупционной основе из лиц, лично преданных руководителю подразделения, а не на основе деловых качеств людей. В органах власти может процветать фаворитизм и nepotизм. В этом

С. 200

случае применение института дисциплинарной ответственности в рамках служебного подчинения становится не эффективным. Руководитель подразделения **не может объективно** оценивать поступки своих подчиненных, подобранных на основе личного пристрастия¹⁵⁰. К дисциплинарной ответственности привлекаются только лица, не входящие в клику, возглавляемую руководителем подразделения. «Своих» наказывают только в том случае, когда факт коррупции получил широкую огласку, и не реагировать на него становится невозможно. При этом меры ответственности не соответствуют совершенному деянию, являются слишком мягкими.

Не эффективность дисциплинарной ответственности связана с ее **диспозитивностью**. Принцип неотвратимости наказания за проступки здесь не действует. Руководителю подразделения предоставлена свобода в применении или не применении наказания к подчиненному. Это позволяет саму дисциплинарную ответственность использовать как объект сделки в коррупционных отношениях между начальником и подчиненным. Руководитель подразделения не наказывает подчиненных за совершение коррупционных актов в обмен на то, что они будут искать способы удовлетворить его личные потребности в ущерб интересам службы и интересам общества. Служащие государства превращаются, таким образом, в слуг своего начальника.

Диспозитивность дисциплинарной ответственности позволяет использовать ее **избирательно** для воздействия на принципиальных служащих, не желающих выслуживаться перед начальством. Их «приговаривают» жить по закону, в то время как для служащих, лично преданных руководителю создается режим наибольшего благоприятствования (попустительства) и возможность безнаказанно совершать коррупционные проступки¹⁵¹.

¹⁴⁷ Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1 // http://www.nobribes.org/russian/Documents/Toolkit_UN_Ru.doc С. 1.

¹⁴⁸ Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности («Круглый стол») // Государство и право. 2002. № 1. С. 104.

¹⁴⁹ Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СоцИС. 1996. № 11. С. 127.

¹⁵⁰ Серова А. Расследования злоупотреблений в деятельности правоохранительных органов // Законность. 1999. № 1. С. 51.

¹⁵¹ Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности («Круглый стол») // Государство и право. 2002. № 1. С. 104.

В рекомендациях по борьбе с коррупцией ООН предлагает странам мира активно использовать принцип **разделения властей** и обеспечения **внешнего контроля** за работой государственного аппарата¹⁵². Для борьбы с коррупцией предлагается создавать **специализированные государственные органы** (агентства), которые могут не только разрабатывать антикоррупционные мероприятия, но и осуществлять контроль и надзор за работой государственного аппарата (Ст. 9 Конвенции ООН против коррупции 2003 года (The United Nations Convention against Corruption)¹⁵³; Anti-Corruption Toolkit¹⁵⁴). Если коррупцией охвачен весь аппарат исполнительной власти, то такие органы должны создаваться парламентом или главой государства и представлять собой самостоятельную ветвь контрольно-надзорной власти¹⁵⁵. Параллельно правительство может создавать специализированные органы, осуществляющие контрольно-надзорные

С. 201

функции внутри аппарата государственного управления.

Специализированные органы по борьбе с коррупцией в государственном аппарате, на основе использования профессиональных знаний, должны осуществлять плановые и внеплановые проверки работы государственного аппарата управления, проверять поступившие жалобы, по фактам коррупции, самостоятельно выявлять факты коррупции и проводить расследования, по результатам которого возбуждается уголовное или административное дело.

При создании специального антикоррупционного агентства должен быть решен вопрос, следует ли предоставить ему **только надзорные функции** или ему следует придать характер контрольного органа с правом самостоятельно выносить решения об административных взысканиях за коррупционные проступки служащих. Решение этого вопроса должно зависеть от того, удалось ли создать орган, действующий действительно беспристрастно. Если эту задачу выполнить не удалось, то функции инспекторов антикоррупционного агентства должны ограничиваться сбором материала по факту коррупционного проступка, составлением протокола и направлением его в суд.

Специализированные антикоррупционные агентства должны быть **независимы** от лиц, за которыми осуществляется надзор и лиц, которые «опекают» надзираемых. Это обеспечивает беспристрастность проведения расследования и принятия решений. Государственный аппарат часто используется в групповых интересах какой-то партии, получившей преимущества на выборах. Такого рода правонарушения могут выявлять и принимать по ним решения только департизированные антикоррупционные органы, обладающие высокой степенью независимости и подчиняющиеся только закону.

Только независимые антикоррупционные агентства в состоянии выявлять факты правонарушений, связанные с **фальсификацией отчетности** государственных органов. Очковитательство выгодно всем уровням власти аппарата управления от рядового служащего, до министра. Все они заинтересованы в том, чтобы их ведомство выглядело хорошо в глазах общественности и выше стоящего начальства. Известно, каких масштабов достигает укрытие от учета органами милиции совершаемых правонарушений. Уголовная ответственность наступает только в случаях, если служебный подлог осуществляется из корыстной или иной личной заинтересованности (ст. 292 УК РФ 1996 года). Преследовать служебный подлог, совершенный в интересах ведомства сегодня ни кто не заинтересован.

С. 202

Руководители государственных аппаратов, ориентируются на выполнение определенных функций, для реализации которых создан аппарат. Они руководствуются ведомственным интересом¹⁵⁶. Честность подчиненных имеет для них второстепенное значение. Хорошему исполнителю поставленных задач прощают коррупционные прегрешения. Наоборот, задачей антикоррупционного агентства является обеспечение чистоты рядов государственных служащих.

Применение института административной ответственности позволяет наказывать за коррупционные правонарушения не только рядовых служащих, но и **их руководителей**, которые попустительствуют низовой коррупции, не применяют мер дисциплинарной ответственности за факты коррупции к подчиненным, халатно относятся к своим обязанностям.

В рекомендациях ООН и других международных организаций по борьбе с коррупцией обращается внимание на то, что следует поддерживать служащих, тайно сообщающих в органы власти о фактах коррупции в их подразделениях¹⁵⁷. Такая система поддержки будет работать, если орган власти, расследующий факты коррупции, будет заслуживать доверие честных служащих.

Очевидно, что специальный антикоррупционный орган должен иметь преимущество при решении вопроса о том, кто должен расследовать факт коррупции. Такой орган должен иметь право принять к своему производству любое дело о дисциплинарном коррупционном проступке государственного служащего, ставить под сомнение результаты дисциплинарной проверки, производить повторные проверки фактов коррупции, проверять добросовестность произведенной руководителем подразделения проверки.

Международные организации рекомендуют странам привлекать к борьбе с коррупцией общественность, создавать условия для того, чтобы граждане сообщали в органы власти о всех известных им фактах коррупции¹⁵⁸.

¹⁵² <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

¹⁵³ <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

¹⁵⁴ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 79-81.

¹⁵⁵ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

¹⁵⁶ Ответственность в управлении. М.: Наука, 1985. С. 211.

¹⁵⁷ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 110.

¹⁵⁸ Там же. С. 109.

Однако, «круговая порука» и стремление поддержать «честь мундира» не позволяет руководителям подразделений внимательно относиться к жалобам граждан. Они встают на сторону своих подчиненных, стараются найти оправдание их действиям. Жалобы остаются без ответа или ответом на них являются отписки. В результате подрывается доверие граждан к государству в целом. Органы власти отрываются от общества, коррупция в них становится общераспространенным явлением. Специализированное антикоррупционное

С. 203

агентство могло бы организовать систематическую работу с жалобами граждан на коррупцию в государственном аппарате, использовать эти жалобы для целевых проверок отдельных аппаратных структур. Отчасти, данная функция может быть реализована сегодня Уполномоченными по правам человека. Однако, законодательство, как правило, ограничивает полномочия этих должностных лиц на проведение самостоятельных расследований фактов коррупции. Кроме того, аппарат омбудсманов малочислен и не может систематически заниматься проверкой всех поступающих жалоб граждан¹⁵⁹.

ООН и другие международные организации предлагают странам мира использовать в борьбе с коррупцией **кодексы поведения** государственных служащих (Принцип 10 Резолюции 24 (97) принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года¹⁶⁰; Anti-Corruption Toolkit¹⁶¹). В этих кодексах поведения должны быть сформулированы конкретные составы правонарушений и санкции за их совершение. Административная ответственность за эти правонарушения должна наступать в случаях, если к виновному не применены меры дисциплинарной ответственности или эти меры являются не пропорциональными совершенному деянию. Конкретизация составов административных правонарушений сокращает дискретные полномочия руководителей подразделений и не позволяет им злоупотреблять своим служебным положением. Она ликвидирует свободу применения или не применения к виновным государственным служащим взыскания.

Практика замены дисциплинарной ответственности за коррупционные правонарушения административной ответственностью уже имеет место на Украине. Она предусмотрена Законом Украины «О борьбе с коррупцией» от 5 ноября 1995 года. Таким образом, происходит отказ от политики «не выносить сор из избы» и претворение в жизнь принципа гласности¹⁶².

Административная ответственность должна устанавливаться за все коррупционные деяния государственных служащих, которые **не подпадают под понятие уголовного преступления**, исключая, конечно, малозначительные правонарушения (ст. 2.9. КоАП РФ). Например, в соответствие со ст. 290 УК РФ уголовным преступлением считается только получение взятки, имеющей имущественный характер. Получение иных выгод преступлением не считается, но должно рассматриваться как серьезный административный проступок. Конвенция ООН против коррупции 2003 года предлагает криминализировать подкуп, осуществляемый с помощью любых выгод (ст. 15, 16, 18). Злоупотребление полномочиями является уголовным преступлением, если оно совершено из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекло существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций (ст. 285 УК РФ). Значит злоупотребления государственных служащих, совершенное в интересах третьих лиц (организаций, партий и т.д.), должны наказываться в административном порядке, тем более, что в нормах международного права предлагается криминализировать такого рода деяния (ст. 19 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). Административную ответственность

С. 204

должны нести служащие, злоупотребляющие служебным положением, халатно относящиеся к своим обязанностям, если это привело к нарушению прав и законных интересов граждан или организаций, но эти нарушения не признаны существенными и не повлекли уголовной ответственности служащего по ст. 285 или 293 УК РФ.

Предлагаемое направление развития института административной ответственности не является чем-то новым для нашей правовой системы. Например, ст. 158 УК РФ дополняется ст. 7.27 КоАП РФ.

И.В. Михайловский считал, что всякое деяние государственных органов, нарушающее чьи-либо субъективные права, не являющееся уголовным или гражданским правонарушением, является административным правонарушением. Отказ государства от судебного преследования этих правонарушений равносителен, рассмотрение их в рамках узкой корпорации исполнительных органов, приравнивается к сохранению системы самоуправления¹⁶³.

Лучшим вариантом обеспечения взаимодополнения норм уголовного и административного права был бы акт типа «Уложения о наказаниях уголовных и исправительных» 1845 года, в котором в одной статье, в разных частях помещались составы преступлений и проступков, обладавших по современной терминологии меньшей общественной опасностью.

Переход от дисциплинарной ответственности государственных служащих к административной расширяет возможности защиты прав и свобод человека и гражданина. В рамках административной ответственности сбор доказательств по делу осуществляет беспристрастный орган (должностное лицо) и гражданин или организация имеют возможность в суде отстаивать свои интересы,

¹⁵⁹ Денисов С.А. Сравнительный анализ степени демократизма положений законов субъектов Федерации об уполномоченном по правам человека // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 218-219.

¹⁶⁰ <http://www.greco.coe.int>

¹⁶¹ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 117-130.

¹⁶² Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.

¹⁶³ Михайловский И.В. Очерки философии права // Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. М.: Интерстиль, 1998. С. 808.

доказывая, например, причинение им вреда в результате коррупционного деяния. Более широкая гласность административного процесса, чем процесса привлечения к дисциплинарной ответственности, позволяет выявить всех потерпевших от коррупции. Так, привлечение руководителя подразделения к административной ответственности, за прием на работу в орган власти на основании личных мотивов, позволяет лицу, чья кандидатура была отвергнута, взыскать с коррупционера нанесенный ему материальный ущерб в соответствии с Конвенцией Совета Европы о гражданско-правовой ответственности¹⁶⁴. Переход к административной ответственности может способствовать усилению защиты государственного служащего от неправомерного преследования его со стороны руководителя подразделения, например, при желании последнего взвалить всю ответственность за коррупционное деяние на исполнителя. Например, укрытие преступлений от учета в органах милиции происходит, как правило, по инициативе начальника подразделения. Но в случае выявления такого нарушения, руководство подразделения перекладывает всю вину за случившееся на исполнителя («козла отпущения»), уходя, таким образом, от ответственности.

С. 205

ООН предлагает обеспечивать максимальную гласность кодексов поведения с тем, чтобы все граждане, сталкивающиеся с государственными служащими, знали, как они должны себя вести. Более того, предлагается осуществлять общественный контроль за соблюдением государственными служащими своих обязанностей¹⁶⁵.

Только дисциплинарными, не переходящими одновременно в разряд административных, должны остаться проступки, посягающие на иерархию управления. Те проступки, которые посягают на права граждан и организаций, должны считаться не только дисциплинарными, но и административными. Вместе с тем, такие деяния как исполнение незаконного приказа, отдача незаконного приказа так же не могут признаваться только дисциплинарными проступками, поскольку тщательно скрываются руководителями и подчиненными и выявляются в основном внешними к иерархической системе управления структурами.

Идея использования института административной ответственности для защиты прав личности от посягательств со стороны должностных лиц уже высказывалась в литературе¹⁶⁶.

Развитие института административной ответственности государственных служащих в борьбе с коррупцией позволило бы **декриминализовать** те деяния, за которые предусмотрено наказание в виде штрафа до одной тысячи минимальных размеров оплаты труда. Это менее опасное злоупотребление должностными полномочиями, за которое предусмотрен штраф (ч. 1 и 2 ст. 285 УК РФ), превышение должностных полномочий, влекущих штраф (ч. 1 и 2 ст. 286 УК РФ) и т.д. Названный размер штрафа, законодатели посчитали приемлемым для применения к юридическим лицам, за совершение административных правонарушений (ч. 3 ст. 3.5. КоАП РФ). Логически, опираясь на принцип равенства, можно сделать вывод, что он является приемлемым и для применения к государственным служащим, совершающим административные проступки.

Расследование фактов коррупции государственными служащими представляется более легким, так как они связаны необходимостью постоянно находиться на рабочем месте и легко могут быть вызваны для дачи показаний. Добровольное оставление человеком государственной службы само по себе лишает его целого ряда преимуществ и может рассматриваться как самоналожение на себя социальной ответственности. Если человек оставляет государственную службу с целью скрыться от проводимого расследования, то он самостоятельно лишает себя возможности совершать новые коррупционные проступки и административное преследование может быть прекращено в связи с тем, что оно перестает быть способным приносить вред обществу, используя свое служебное положение. Кодекс поведения государственного служащего должен требовать от него быть честным. Служащий, в рамках административного процесса, в отличие от процесса уголовного, не может отказаться от сотрудничества с органом расследования, не может отказаться от дачи объяснений. Такой отказ или дача ложной показаний, само по себе должно рассматриваться как административное и дисциплинарное правонарушение, и влечь за собой применение санкций, вплоть до увольнения. Вместе с тем, при декриминализации деяний, замена уголовного процесса на административный обеспечивает экономию государственных средств, обеспечивает оперативное применение санкции нормы права при соблюдении гарантий законности и прав на защиту обвиняемого в правонарушении.

С. 206

К административным правонарушениям должны быть отнесены деяния, которые обычно сопровождают уголовные преступления коррупционного характера: нарушение процессуального порядка распределения государственного заказа, получение служащим дохода, не предусмотренного законом,

¹⁶⁴ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹⁶⁵ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 109.

¹⁶⁶ Хаманева Н.Ю. Защита прав граждан в сфере исполнительной власти. М.: Институт государства и права РАН, 1997. С. 66-67.

нарушение правил декларирования полученных доходов. Факт преступления не всегда удается доказать. Очевидно, что выявить названные проступки легче, чем раскрыть коррупционное преступление. Например факт получения незаконного подарка доказать гораздо легче, чем факт получения его в связи с совершением деяния по службе в пользу дарителя (факт взятки).

Административная ответственность за некоторые коррупционные правонарушения может обеспечить **более высокий уровень защиты прав** граждан. Так, например, сегодня, гражданин или журналист должен в **гражданско-правовом порядке** обращаться в суд, если государственный служащий неправомерно отказал ему в выдаче информации, имеющей общезначимый характер. Такие правонарушения являются типичными, так как стремление обеспечить закрытости работы государственного механизма является типичным свойством бюрократии всех времен и народов. Затрата необходимых усилий для защиты своего конституционного права на информацию (ст. 29 Конституции РФ) часто не соответствует получаемому результату. Вместе с тем, международные документы обращают внимание на то, что основным средством профилактики коррупции в государственных органах является прозрачность их работы (Резолюция 24 (97) принятая Комитетом Министров Совета Европы «Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции»). В связи с этим, необходимо расширить состав правонарушений, предусмотренного ст. 5.39. КоАП РФ и ввести именно административную, а не дисциплинарной ответственности государственных служащих за сокрытие от граждан информации не только непосредственно затрагивающей их права, но и **любой общественно значимой информации**, на которую не наложены ограничения по ее распространению в соответствии с законом.

6. Автор статьи является сторонником расширения прав граждан в административном процессе на пути включения **частно-правовых начал** в публичное право. Граждане (организации) должны получить право непосредственно поддерживать обвинение в суде по делам о совершении государственных служащими административных правонарушений, посягающих на права граждан (организаций) и требовать вынесения в отношении обвиняемых по административному делу какого-либо административного взыскания вне зависимости от того поддержано ли обвинение каким-либо специальным административным органом. О необходимости закрепления прав граждан на административный иск говорил еще И.В. Михайловский¹⁶⁷.

Очевидно, что основным административным **наказанием** служащих является штраф, размер которого может быть привязан к размеру должностного оклада. Вместе с тем, систематическое совершение административных

С. 207

правонарушений коррупционного характера должно влечь за собой увольнение лица и лишение его права поступления на государственную службу до двух лет. Такого рода предложения уже звучали в отечественной юридической литературе¹⁶⁸. Для этого необходимо произвести дополнение к ст. 3.8. КоАП РФ. Конечно, такое взыскание должно применяться только судом. Если суд наделяется полномочиями лишить профессионального водителя права на вождение автомобиля, то почему он не может принять акт об увольнении с работы государственного служащего, которому общество не может доверять. Введение такого административного наказания позволило бы декриминализировать ряд деяний, совершаемых государственными служащими.

Расширение административной деликтности в России за счет дисциплинарных проступков, гражданско-правовых деликтов и декриминализации деяний происходит уже на протяжении трех десятилетий¹⁶⁹ и должен быть продолжен в отношении таких специальных субъектов как государственные служащие. Пока Кодекс РФ об административных правонарушениях 2001 года уделяет им мало внимания. Государственные органы остаются в значительной степени закрытыми для общества организациями с иерархическим регулированием отношений между служащими.

Эффективная деятельность по привлечению государственных служащих к административной ответственности может являться действенным инструментом профилактики совершения уголовных преступлений. Известно, что безответственность людей за совершение не опасных проступков подталкивает их к совершению преступлений.

Деятельность независимых антикоррупционных агентств по привлечению государственных служащих к административной ответственности может реализовать задачи чистки государственных органов, избавления их от не честных людей.

¹⁶⁷ Михайловский И.В. Очерки философии права // Хропанюк В.Н. Теория государства и права. Хрестоматия. М.: Интерстиль, 1998. С. 809.

¹⁶⁸ Ответственность в управлении. М.: Наука, 1985. С. 217.

¹⁶⁹ Бахрах Д.Н. Административная ответственность. Учебное пособие. М.: Юриспруденция, 1999. С. 26.

25. Использование смежных составов уголовных и административных правонарушений в борьбе с коррупцией

// Соотношение преступлений и иных правонарушений: современные проблемы: Материалы IV Международной научно-практической конференции, посвященной 250-летию образования Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова и состоявшейся на юридическом факультете МГУ имени М.В. Ломоносова 27-28 мая 2004 г. М.: ЛексЭст, 2005. С. 154- 164.

С. 154

Коррупция признана сегодня на международном уровне в качестве одной из серьезнейших опасностей для развития стран мира. Организация Объединенных Наций предлагает использовать широкое понятие коррупции, включающее всякое злоупотребление служебным положением или превышение власти служащими государственных и не государственных организаций в личных или групповых целях¹⁷⁰.

Решение проблемы коррупции требует комплексного подхода, использования средств правового регулирования различных отраслей права. Выбор того или иного средства зависит от различных факторов. Коррупционное поведение может иметь разную степень вредности для общества. Оно посягает на имущественные и не имущественные интересы общества, государства, организаций и граждан. В связи с этим коррупционные деяния могут представлять собой уголовные преступления, административные или дисциплинарные проступки или гражданско-правовые деликты. Задачей законодателя является охват всех коррупционных деяний составами каких-либо правонарушений. По аналогии с ковровыми бомбандировками, не должно остаться ни одного коррупционного деяния, которое не подпадало бы под состав какого-либо правонарушения. То, что не стало уголовным преступлением обязательно должно войти в список административных или дисциплинарных правонарушений. Для коррупционера не должно остаться ни одной лазейки. В связи с решением этой задачи возникает необходимость закрепления в законодательстве смежных составов уголовных преступлений и административных проступков за коррупционные деяния. В российском законодательстве XIX века эта проблема

С. 155

решалась через разделения составов правонарушений на уголовные преступления и уголовные проступки, например в Уложении о наказаниях уголовных и исправительных 1845 года. Сегодня законодатель отказался от такой конструкции. Но не представляет большого труда проследить, чтобы коррупционные деяния, не вошедшие в Уголовный кодекс, в силу их меньшего вреда для общества, обязательно стали административными правонарушениями и вошли в Кодекс РФ об административных правонарушениях. Препятствием для этого является доктрина единоначалия при организации государственного аппарата. В соответствие с ней, власть над подчиненными сосредотачивается в руках их непосредственного начальника, от воли которого зависит наказание или прощение подчиненного при совершении им коррупционного деяния, не являющегося преступлением. Т.е. большая часть не преступных коррупционных деяний относится к категории дисциплинарных проступков.

Выбор того, к какому составу правонарушения отнести коррупционное деяние, должен зависеть не только от тяжести его последствий для общества. Он связывается с выбором наиболее **эффективных средств** привлечения правонарушителя к юридической ответственности. Это в первую очередь касается деяний, которые находятся в «пограничной» зоне, разделяющей явные уголовные преступления, причиняющие значительный вред обществу (имеющие общественную опасность) и деяния не содержащие значительного вреда, традиционно относимые к блоку административных или дисциплинарных правонарушений.

Отнесение деяний, к дисциплинарным проступкам приводит к безнаказанности коррупционеров в условиях системной коррупции, охватывающей различные уровни власти¹⁷¹. Руководители коррупционеры поддерживают коррупцию среди подчиненных или безразлично относятся к ней. Безнаказанность порождается отношениями «круговой поруки», имеющими место в управленческих организациях. Исходя из ложно понятой «чести мундира» руководители подразделений скрывают факты правонарушений, совершенные их подчиненными. Прощается совершение правонарушений лицам, которые лично преданы своему руководителю. Хорошо известно, что руководители подразделений не только не борются с правонарушениями и даже преступлениями среди своих подчиненных, но и создают всевозможные препятствия для расследования таких правонарушений специальными органами.

С. 156

Кроме того, дисциплинарная ответственность не предусматривает таких видов наказаний, как штраф, лишение права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью. Эти виды наказаний существуют (штраф) или должны существовать в административном праве.

Административная ответственность имеет более гласный характер (особенно, если решение по делу выносит суд), чем дисциплинарная ответственность. Она обеспечивает большую защиту интересов потерпевших и обвиняемых. Конечно, институт административной ответственности следует совершенствовать, путем усиления роли частного обвинения со стороны потерпевшей стороны, которая должна иметь право в суде отстаивать свои интересы, требуя привлечения виновных к административной ответственности за посягательства не только на права частных лиц, но и на публичные интересы. Осуществить данную идею будет легче при появлении в России административных судов.

Установление административной ответственности за деяния менее опасные, чем уголовные преступления

¹⁷⁰ Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1 // www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc

¹⁷¹ Куракин А.В. Вопросы использования зарубежного опыта борьбы с коррупцией в правовом регулировании государственно-служебных отношений // Государство и право. 2003. № 8. С. 35.

является профилактической мерой. Лица, совершившие административные проступки коррупционного характера берутся на учет и подвергаются более строгому контролю. Применение административного наказания может убедить должностное лицо не совершать более опасных преступлений.

Колоссальное профилактическое значение будет иметь введение такого вида административного наказания, применяемого судом, как увольнение со службы и запрет заниматься определенным видом деятельности на какой-то срок, применяемый к публичным должностным лицам. Лица, способные совершить уголовные коррупционные проступки окажутся отстраненными от должности и потеряют свою общественную опасность. Законодатель нашел возможным установить для граждан административное наказание в виде лишения специального права (ст. 3.8. КоАП РФ), дисквалификацию для лиц, занимающих руководящие должности в исполнительном органе управления юридического лица (ст. 3.11. КоАП РФ). Почему подобная мера не может применяться к публичным должностным лицам?

В связи с изложенным, ООН в специальных рекомендациях по борьбе с коррупцией предлагает государствам создавать специальные агентства по борьбе с коррупцией. Эти агентства могли бы выявлять и расследовать все факты коррупции, которые являются преступлениями и административными правонарушениями. Комплексный подход позволял бы судам переqualифицировать уголовные преступления в административные проступки,

С. 157

в случае признания их не представляющими общественной опасности. Главное, чтобы наказание было принято беспристрастным органом, а не пристрастным руководителем виновного лица. Сосредоточение контрольных функций за работой управленческого аппарата в руках одного агентства позволяет наладить учет совершения коррупционных актов, надзор за лицами, совершившими незначительные коррупционные правонарушения и лицами, в отношении которых поступает оперативная информация о совершении коррупционных актов.

Российское уголовное право сегодня не охватывает большого количества коррупционных деяний, которые в демократических странах признаются уголовными преступлениями. Отчасти это связано с тем, что во многих странах Запада административными считаются лишь проступки, наказание за которые выносят не судебные, а административные органы. Деяния, не являющиеся общественно опасными, но преследуемые в судебном порядке относятся к уголовным проступкам. Например, в США такие деяния составляют часть уголовных проступков, обозначаемых термином мисдиминор. Введение ряда коррупционных деяний, которые на Западе относятся к уголовно наказуемым в разряд административных правонарушений, ответственность за которые возникает только в судебном порядке, позволило бы решить проблему приближения российского законодательства к правовым системам демократических стран и к международным стандартам.

В 2003 году ООН приняла Конвенцию против коррупции, в которой предлагается криминализовать определенные коррупционные деяния¹⁷². Не вошедшие в Уголовный кодекс РФ составы правонарушений, существующие в Конвенции ООН и в законодательстве других стран должны быть предусмотрены Кодексом РФ об административных правонарушениях в качестве смежных с составами существующих в России уголовных преступлений.

Российское уголовное право сегодня (ст. 290 УК РФ) считает преступлением только получение взятки имущественного характера. Конвенция ООН 2003 года предлагает считать уголовно наказуемым подкуп с помощью предоставления должностному лицу **любых выгод** (ст. 15-16, 21). Получение взятки неимущественного характера должно стать составом административного правонарушения.

В Конвенции ООН рекомендуется считать уголовно наказуемым поступком **предложение или обещания** дать взятку публичному

С. 158

должностному лицу (ст. 15). В УК РФ в соответствие со ст. 291 УК РФ и ст. 30 УК РФ это расценивается как приготовление к преступлению. Дача взятки по ч. 1 ст. 291 УК РФ относится к преступлению небольшой тяжести (ст. 15 УК РФ). Приготовление к этому преступлению не наказуемо. Но оно должно стать составом административного деяния.

Коммерческий подкуп в России (ст. 204 УК РФ) также относится к преступлению небольшой или средней тяжести. Поэтому предложение взятки и обещание ее дать уголовно не наказуемы и могли бы быть административными проступками. Конвенция ООН 2003 года предлагает криминализовать предложение или обещание дать взятку лицу частной коммерческой организации (ст. 21). При этом субъектом пассивного подкупа может быть не только руководитель этой организации, но и любое лицо, работающее в этой организации.

§ 201 (b) (2) главы 11, титула 18 Собрания законов Соединенных Штатов рассматривает как уголовное преступление действие публичного должностного лица, которое ищет (seeks), или соглашается получить (agrees to receive) или принять (accept) какую-либо ценность (anything of value) лично или для любого другого лица или организации в обмен на свои действия по должности¹⁷³. Если российские законодатели не считают это уголовным преступлением, то оно должно стать административным правонарушением.

В России не является уголовно наказуемым предложение, обещание или дача взятки **иностранному должностному лицу**. Предложение криминализовать данное деяние содержится и в Конвенции ООН против коррупции 2003 года (ст. 16) и в Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих сделках (21 ноября 1997 года) (ст. 1)¹⁷⁴. Участники последней конвенции выразили серьезную моральную и политическую озабоченность тем, что подкуп стал широко распространенным явлением в международных коммерческих отношениях, включая торговлю и инвестиции. Это подрывает хорошее управление и экономическое развитие всего мира, извращает условия международной конкуренции (Преамбула Конвенции ОЭСР). Наша страна ведет себя безответственно и не

¹⁷² A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

¹⁷³ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/201.html>

¹⁷⁴ DAFFE/IME/BR(97)20 // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

стремится поддерживать честность своих предпринимателей, работающих на международном рынке. Очевидно, для того, чтобы войти в цивилизованный

С. 159

мир, Россия должна ввести в свое уголовное и административное законодательство составы правонарушений, связанных с подкупом иностранных публичных должностных лиц.

Подкупом в России считается только деяние, при котором взятку получает само должностное лицо прямо или через посредника (ст. 204 и 290-291 УК РФ). Если блага предоставляются третьим лицам, без цели передачи их должностному лицу, например, предприятию, в деятельности которого заинтересовано должностное лицо или партии, в которой состоит должностное лицо, то это подкупом не считается. Конвенция ООН против коррупции 2003 года (ст. 15-16, 21) и законодательство многих демократических стран мира¹⁷⁵ считает подобного рода деяния преступным подкупом.

В различных странах мира существует уголовная или административная ответственность **юридических лиц** за коррупционные проступки. Ст. 26 Конвенции ООН против коррупции 2003 года и ст. 2 Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития призывают государства криминализовать подкуп, осуществляемый юридическими лицами. Административная ответственность юридических лиц за различного рода деяния стала привычной для нашей правовой системы. Не трудно будет ее распространить на такие коррупционные деяния, как подкуп должностных лиц и лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческой или иной организации. Так, в соответствии со статьей 30 Акта об административных правонарушениях Германии юридические лица могут быть подвергнуты штрафу за организацию подкупа. В соответствии со ст. 130 этого Акта корпорация может нести административную ответственность и в случаях, когда ее руководство плохо осуществляло контроль за своими подчиненными, в следствие чего последние совершили уголовно наказуемый проступок. Размеры штрафа на корпорацию достигают 1 миллиона дейчмарок (приблизительно 531300 долларов) за организацию подкупа и до 500000 дейчмарок (приблизительно 265650 долларов) за халатность, повлекшую подкуп. Греческая правовая система так же не признает уголовной ответственности юридических лиц. Законодательство Греции предусматривает три вида административных наказаний для компаний, чьи наемные менеджеры осуществляют подкуп должностных лиц: штрафы в три раза большие ценности или любой выгоды, которую получила компания в

С. 159

результате подкупа; временный или постоянный запрет заниматься бизнесом; временное или постоянное отрешение от возможности получать государственные гранты или заказы¹⁷⁶.

Проблемой России является прием на государственную службу по «блату»¹⁷⁷. В США уголовно наказуемым является активный подкуп любого лица, фирмы или корпорации с целью оказания **любого влияния**, чтобы получить **любую назначаемую должность или место** под покровительством США (to procure any appointive office or place under the United States) для любого лица (ст. 210 Титула 18 Собрания законов США)¹⁷⁸. Уголовно наказуемым является и требование или получение денежных или материальных средств любым лицом, которое обещает использовать свое влияние для получения должности или места под покровительством США (ст. 211 Титула 18 Собрания законов США)¹⁷⁹.

Презумпция невиновности не позволяет имплементировать в российское законодательство норму Конвенции ООН против коррупции 2003 года об уголовной ответственности за **незаконное обогащение** (ст. 20). Эта норма предполагает привлекать к ответственности должностное лицо за значительное увеличение его активов, превышающее его законные доходы, при условии, что оно не может разумно обосновать то, откуда эти активы он получил. Выявление факта получения дополнительного дохода из источника, не предусмотренного законом о государственных служащих, могло бы быть основанием для увольнения служащего на основании отказа ему в доверии в рамках административной ответственности, налагаемой судом. В США установлена уголовная ответственность за незаконное получение дохода государственным служащим. Ст. 209 титула 18 Собрания законов США обязывает государственных должностных лиц и служащих получать заработную плату только от государства¹⁸⁰. В противном случае, они подвергаются уголовному преследованию. Наказывается и само лицо, выплачивающее должностному лицу или служащему деньги, дающее пожертвование или иным путем прибавляющее его жалование (pays, or makes any contribution to, or in any way supplement the salary). Ст. 212 титула 18 Собрания законов США устанавливает уголовную ответственность лица, работающего в финансовом учреждении, который делает или выдает любой

¹⁷⁵ Борьба с международным подкупом 1999 // www.state.gov/www/issues/economic/chapter2.html

¹⁷⁶ www.state.gov/www/issues/economic/chapter2.html

¹⁷⁷ Митин А.Н. Атгестация государственных служащих – гильотина или новый стимул? Материалы круглого стола // Чиновник. 2001. № 2. С. 36.

¹⁷⁸ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/210.html>

¹⁷⁹ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/211.html>

¹⁸⁰ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/209.html>

С. 161

кредит или денежный подарок (makes or grants any loan or gratuity) проверяющему его инспектору. Виновный может быть оштрафован на сумму выданного кредита или подарка¹⁸¹.

Действующий УК РФ предусматривает уголовную ответственность должностных лиц за не целевое использование бюджетных (ст. 285-1 УК РФ) и внебюджетных (ст. 285-2 УК РФ) фондов на сумму свыше 1 миллиона 500 тысяч рублей. Логичным является введение административной ответственности за не целевое расходование бюджетных средств на сумму меньшую, чем 1 миллион 500 тысяч рублей. Криминализовать данное деяние предлагает ст. 17 Конвенции ООН против коррупции 2003 года.

Ст. 285 УК РФ устанавливает уголовную ответственность должностных лиц за **злоупотребление должностными полномочиями**, повлекшие «существенные нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства». Отсюда логически вытекает мысль, что при совершении деяния, причиняющего вред не признанный «существенным» должна следовать административная ответственность должностного лица, как это имеет, например, место при разграничении кражи уголовно наказуемой (ст. 158 УК РФ) и административно наказуемой (ст. 7.27. КоАП РФ).

В США не ждут, пока лицо начнет злоупотреблять своим служебным положением в личных целях и принесет вред обществу и государству. Уголовно наказуемым там является само принятие решения должностным лицом по делу, в котором у него, его супруга, его несовершеннолетнего ребенка, общего партнера, организации, в которой он служит как должностное лицо, директора, доверенного лица, общего партнера или служащего или любого лица или организации, с которой он состоит в договорных отношениях или имеет любое соглашение, касающееся его будущего трудоустройства имеется финансовый интерес (Титул 18 Собрания законов США, ст. 208)¹⁸². Наказание применяется, если должностное лицо знало об этом интересе и не сообщило компетентному органу о его наличии.

Таким же образом, **превышение должностных полномочий** не повлекшее существенного нарушения прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества и государства должно наказываться в административном порядке, дополняя состав преступления, предусмотренный ст. 286 УК РФ.

С. 162

Злоупотреблять информацией, накопленной за время службы, полученными навыками, связями, влиянием можно и после окончания службы. Для пресечения этого в развитых странах существует запрет какое-то время занимать отставным чиновником должности в частных компаниях, которые находились под его контролем во время службы. Рекомендация ввести запрет на перемещение государственных (муниципальных) служащих в ранее подконтрольный им частный сектор содержится в ст. 26 Рекомендаций Совета Европы № R(2000) 10 к Кодексу поведения публичных должностных лиц. Данный запрет направлен так же на то, чтобы пресечь скрытый подкуп должностных лиц. Предоставление выгодной должности отставному чиновнику может быть формой оплаты услуг, которые оказывал чиновник, находясь на службе. За нарушение запрета устанавливается юридическая ответственность. Естественно, в силу увольнения служащего, эта ответственность не может быть дисциплинарной. Она может быть либо уголовной, либо административной. Так, в США уголовно наказуемым является нарушение запрета для бывших должностных лиц, служащих и выборных должностных лиц исполнительной и законодательной ветви власти представлять чьи-либо интересы в делах против Соединенных Штатов (Титул 18 Собрания законов США ст. 207)¹⁸³.

Административным правонарушением должно стать деяние, заключающееся в не предоставлении гражданам общественно значимой информации, которая не затрагивает их права и свободы непосредственно (дополнение к ст. 140 УК РФ), а равно предоставление гражданам не полной или заведомо ложной информации вне зависимости, причинило ли такое деяние вред правам и законным интересам граждан. Данная норма должна обеспечивать охрану конституционного права граждан на информацию (ст. 29 Конституции РФ). Соккрытие информации о деятельности государства и его органов не является коррупционным деянием, но часто служит средством для сокрытия фактов коррупции. Ст. 6 Конвенции ООН против коррупции 2003 года призывает государства создавать и поддерживать механизмы повышения прозрачности государственной службы. Документы Совета Европы, членом которого является Россия, требуют сделать деятельность публичных органов максимально прозрачной для граждан и журналистов. На этой основе предлагается строить всю борьбу с коррупцией в органах управления¹⁸⁴.

С. 163

Ст. 289 УК РФ должна дополниться смежным составом административного

¹⁸¹ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/212.html>

¹⁸² <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/208.html>

¹⁸³ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/207.html>

¹⁸⁴ Двадцать руководящих принципов борьбы против коррупции», закрепленных в Резолюции 24 (97), принятой Комитетом Министров Совета Европы 6 ноября 1997 года // <http://www.greco.coe.int>

правонарушения, которое включало бы всякое **незаконное участие в предпринимательской деятельности должностных лиц**, если оно не подпадает под состав преступления, предусмотренного выше указанной статьи Уголовного кодекса.

Ст. 292 УК РФ предусматривает уголовную ответственность за **служебный подлог**, совершенный из корыстной или иной личной заинтересованности. Подлог, совершаемый из ведомственных, местнических или иных интересов должен преследоваться в административном порядке, особенно если он затрагивает интересы граждан и организаций.

Дополнительным стимулом к добросовестному отношению должностных лиц к своим обязанностям могла бы стать административная ответственность их за **халатность**, если в отличие от состава преступления, предусмотренного ст. 293 УК РФ, она не повлекла существенного нарушения прав и законных интересов граждан и организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства.

Различные рекомендации по борьбе с коррупцией предлагают вводить обязанность должностных лиц сообщать о фактах плохого управления, коррупции или подозрении в этом в их учреждении. Уголовный кодекс РФ предусматривает уголовную ответственность за отказ свидетеля или потерпевшего от дачи показаний по уголовным делам (ст. 308 УК РФ) и за укрывательство особо тяжких преступлений (ст. 316 УК РФ). Ст. 10 Закона «Об основах государственной службы РФ» 1995 года требует от государственных служащих обеспечивать поддержку конституционного строя, соблюдение и защиту прав и законных интересов граждан¹⁸⁵. На основании этого укрывательство государственным служащим известных ему фактов коррупции надо рассматривать как правонарушение, которое могло бы влечь административную ответственность, поскольку, как уже отмечалось, в условиях системной коррупции, нет надежды на то, что руководство государственных органов будет реагировать на такие сообщения подчиненных. Это подтвердили исследования, проведенные в Республике Словакия организацией «Группа государств против коррупции»¹⁸⁶.

ООН предлагает странам в борьбе с коррупцией принимать **кодексы поведения должностных лиц** (или кодексы этики)¹⁸⁷, которые

С. 164

предусматривали бы нормы, устанавливающие юридическую ответственность за их нарушение. Наиболее серьезные нарушения норм кодекса поведения должны наказываться в уголовном и административном порядке. Так, ст. 208 Титула 18 Собрания законов США предусматривает уголовную ответственность должностных лиц за не соблюдение требований Акта об этике в правительстве 1978 года (Ethics in Government Act)¹⁸⁸.

Таким образом, России есть что перенять из зарубежного законодательства. Р. Давид отмечает, что быстрое развитие Японии было связано с полным отказом от своей правовой системы и заимствованием нормативных актов разных стран мира. Они восприняли все идеи, которые воспринимались как современные, ни мало не заботясь об их иностранном происхождении¹⁸⁹. Управленческие группы России, под предлогом сохранения ее исторических корней, пока успешно сопротивляются принятию серьезных антикоррупционных мер. Наука уголовного и административного права должна помочь гражданскому обществу преодолеть это сопротивление.

¹⁸⁵ Собрание Законодательства РФ. 1995 № 31. Ст. 2990.

¹⁸⁶ Второй оценочный раунд. Оценочный доклад по Республике Словакия // www.greco.coe.int P. 13.

¹⁸⁷ Антикрупционный набор инструментов. Версия 5. Инструмент 8 // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁸⁸ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/208.html>

¹⁸⁹ Давид. Р. Основные правовые системы современности. М.: Международные отношения, 1999. С. 369-276.

