

ДЕНИСОВ С.А.

**СБОРНИК
ПУБЛИКАЦИЙ
ПО ПРОБЛЕМАМ КОРРУПЦИИ**

Том II

На правах рукописи

**ЕКАТЕРИНБУРГ
2009**

Справка об авторе

Денисов Сергей Алексеевич (Denisov S.A.), кандидат юридических наук, доцент кафедры публичного права, Гуманитарного университете 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-enisov@yandex.ru

Содержание

Содержание	3
1. Антикоррупционная политика: международный уровень	4
// Антикоррупционная политика в современной России / Под. ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО “Саратовская государственная академия права”, 2006. С. 171 – 204.....	4
2. Основные направления борьбы с коррупцией	7
3. Изучение коррупции и результатов антикоррупционной работы.....	8
4. Привлечение сил общества к предотвращению коррупции	9
5. Привлечение государств к борьбе с коррупцией.....	10
6. Разработка и распространение в мире антикоррупционного законодательства	15
2. Прокуратура как орган противодействия коррупции.....	18
3. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции.....	20
// Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61.	20
1. Благоприятность позитивного права для коррупции	20
2. Методика исследования	20
3. Основные свойства позитивного права, составляющие благоприятный юридический климат для коррупции	21
4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России	22
5. Создание не благоприятного для коррупции юридического климата и выработка программ противодействия коррупции.....	24
4. Коррупция как закономерное следствие обособления управленцев от общества.....	28
5. Механизм нейтрализации института юридической ответственности должностных лиц	31
// Государство, право, управление: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. М.И. Абдулаева, С.И. Некрасова. Вып. 1. М.: ГУУ, 2004. С. 113- 117.	31
6. Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения»).....	35
// Государство и право. 2005. № 1. С. 9-10.	35
7. Глобальная программа ООН против коррупции и особый путь России	36
// Правовая система России в условиях глобализации: Сборник материалов «круглого стола». М.: «Ось-89», 2005. С. 107 – 109.....	36
Материал, помещенный в статью «Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов «круглого стола»).....	40
// Государство и право, 2004. № 11. С. 108-109.	40
8. Опыт Соединенных Штатов в борьбе с коррупцией.....	41
// Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 5. С. 68-75.	41
9. Отношение к коррупции в административном государстве	48
10. Борьба с коррупцией в административном обществе	50

1. Антикоррупционная политика: международный уровень

// Антикоррупционная политика в современной России / Под. ред. А.В. Малько. Саратов: Изд-во ГОУ ВПО “Саратовская государственная академия права”, 2006. С. 171 – 204.

С. 171

1. Субъекты, участвующие в международной деятельности по борьбе с коррупцией

Сегодня, вместе с глобализацией экономических отношений коррупция приобрела всемирный масштаб. Возникли коррупционные регионы, которые в силу этого не могут осуществлять развитие своей экономики. В связи с этим, борьба с коррупцией перестала быть внутренним делом отдельных стран. С начала 90-х годов XX века к ней подключились международные организации.

В «Глобальной программе ООН против коррупции» отмечается, что снижение коррупции становится приоритетным как на национальном так и на международном уровне. Оно требует концентрации усилий и обмена опытом всех стран мира¹. ООН связывает проблему коррупции с проблемой бедности в ряде стран, население которых не может самостоятельно пресечь расхищения бюрократией тех средств, которые выделяются им странами-донорами для развития здравоохранения, образования транспортной инфраструктуры. Поборы чиновников сокращают и так небольшие доходы населения этих стран. Без помощи извне эти страны не смогут преодолеть коррупцию.

Активную деятельность развернула **Организация Объединенных Наций**. Она не раз рассматривала вопрос коррупции и тесно связанные с ней проблемы борьбы с организованной преступностью и отмыванием денег на сессиях Генеральной Ассамблеи ООН. В последние годы посредством своих резолюций Генеральная Ассамблея ООН одобрила целый ряд документов, нацеленных на международную борьбу с коррупцией. Резолюция 51/59 (декабрь 1996) одобрила Международный кодекс поведения публичных должностных лиц. Резолюция 51/191 (декабрь 1996) одобрила Декларацию Объединенных Наций против коррупции и подкупа в международных коммерческих взаимоотношениях.

С. 172

Резолюция 55/25 от 15 ноября 2000 года одобрила Конвенция Объединенных Наций против трансграничной организованной преступности, которая в том числе предусматривала меры против коррупции, связанные с организованной преступностью.

В своей резолюции 55/61 от 4 декабря 2000 года Генеральная Ассамблея согласилась разработать эффективные юридические документы против коррупции. В соответствии с ее поручением, Генеральный Секретарь ООН подготовил доклад, анализирующий все относящиеся к делу международные документы, другие документы и рекомендации направленные против коррупции². Такое же поручение было дано Комиссии ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию. На основании этих докладов и заключения межправительственной группы экспертов резолюцией Генеральной Ассамблеи 58/4 от 31 октября 2003 года была принята Конвенция ООН против коррупции³.

Непосредственно вопросами коррупции в ООН занимается Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)⁴.

Знакомство международного сообщества с мерами по противодействию коррупции осуществляется в рамках Программы развития, осуществляемой ООН (United Nations Development Programme). Собранные в рамках этой Программы материалы размещаются на ее собственном сайте в Интернете. В рамках этой Программы была подготовлена публикация «Коррупция и развитие стимулов честности в развивающихся странах» (Corruption and Integrity Improvement Initiatives in Developing Countries).

Для реализации принятой ООН программы по предотвращению преступности создана целая сеть институтов (14 институтов), занятых исследованием коррупции и выработкой рекомендаций по борьбе с ней. Они расположены в разных странах мира. Так, созданный в 1997 году Центр по предупреждению международной преступности в Вене (Centre for International Crime Prevention)⁵ является организацией ООН, которая нацелена на сбор и анализ информации о преступности в целом, распространение по всему миру стандартов борьбы с ней. Он оказывает непосредственную помощь отдельным странам в проведении экспертиз состояния преступности, обучает приемам противодействия

С. 173

преступности и финансирует соответствующие проекты. Центр так же является организатором конференций по проблемам борьбы с коррупцией.

¹ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

² http://www.unodc.org/pdf/crime/10_commission/3e.pdf

³ [A/res/58/4 // http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf](http://www.un.org/russian/document/convents/corruption.pdf)

⁴ <http://www.odccp.org>

⁵ http://www.odccp.org/crime_prevention.html

Институт Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия в Турине (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute) осуществляет исследовательскую деятельность, реализует образовательные программы и поддерживает сотрудничество стран в борьбе с преступностью, в том числе и с коррупцией⁶. Подобной же деятельностью в азиатском регионе занимается Институт ООН Азии и Дальнего Востока по предупреждению преступности и угроз с ее стороны, работающий в Токио⁷. Такие институты созданы в Латинской Америке⁸, Европе⁹, Африке¹⁰, в арабских странах¹¹ и в Австралии¹².

Управление по контролю за наркотиками и предупреждения преступности Секретариата Объединенных Наций совместно с Центром по предупреждению международной преступности и Институтом Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия разработали и с 1999 года осуществляют «Всемирную программу против коррупции» (Global Programme against Corruption)¹³. Программа ставит перед собой цель помочь государствам-участникам международных отношений в их усилиях по борьбе с коррупцией. В рамках этой программы ООН осуществляет помощь конкретным странам по формированию антикоррупционных институтов и развитию антикоррупционного законодательства. За последние годы такая помощь была оказана 12 странам мира¹⁴. Программа предусматривает также принятие мер по распространению в мире антикоррупционной политики, способствует координации действий мирового сообщества в борьбе с коррупцией. Материалы о проводимых в рамках Программы мероприятиях собираются в особых сборниках: Материалы конференций, Антикоррупционная политика, Материалы исследований и научных разработок, Технические руководства, Деятельность на местах, проекты и изучение дел¹⁵.

В соответствии с указаниями Генеральной Ассамблеи ООН (Резолюции 51/59 и 54/128) Центр по предупреждению международной преступности

С. 174

разработал Руководство Объединенных Наций по антикоррупционной политике (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹⁶ и Антикоррупционный набор инструментов Объединенных Наций (The Anti-Corruption Tool Kit)¹⁷, который систематически перерабатывается и обновляется. 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»¹⁸. 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. Названные документы не имеют юридической силы и являются рекомендациями ученых для стран, которые действительно намерены бороться с коррупцией.

В 2000 году была создана **Всемирная организация парламентариев против коррупции**. Она объединяет региональные группы парламентариев, участвующих в противодействии коррупции, помогает осуществлять контакты между ними¹⁹.

К противодействию коррупции подключились региональные организации.

С 1994 года в борьбу с коррупцией на международной арене вступает **Совет Европы**. На своей встрече министры юстиции стран участниц признали, что коррупция является серьезной угрозой демократии, господству права и правам человеческим. В связи с этим Совет Европы, защищая эти фундаментальные ценности должен ответить на эту угрозу. В 1996 году Комитетом министров Совет Европы принял Программу против коррупции. В соответствии с ней им были утверждены **Резолюцию (97) 24 «Двадцать руководящих принципах по борьбе против коррупции»**. В рамках реализации своей программы Совет Европы принял несколько конвенций, направленных на борьбу с коррупцией. Это Гражданско-правовая конвенция по коррупции 1999 года (**Civil Law Convention on Corruption**)²⁰, Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы 1999 года (Council of Europe Criminal Law Convention)²¹. В 2000 году Комитета Министров

С. 175

принял Рекомендацию № R (2000) 10, которой утвердил Модельный кодекс поведения публичных должностных лиц (Codes of conduct for public officials)²². В 1998 году в Страсбурге была принята Первая и Вторая объединённая программа Совета Европы и Европейской Комиссии по "Борьбе с коррупцией и организованной преступностью в странах с переходным типом экономики" (ОСТОПУС). Россия входит в состав Совета Европы, но ни одной из названных конвенций не ратифицировала.

Совет Европы создал **Многопрофильную группу по борьбе с коррупцией** (комитет GMC), задачей которой является выработка различных мер, направленных на борьбу с коррупцией в государственном секторе. Совет Европы также

⁶ <http://www.unicri.it>

⁷ <http://www.unafei.or.jp>

⁸ <http://www.ilanud.or.cr>

⁹ <http://www.vn.fi/om/heuni>

¹⁰ <http://www.unojust.org>

¹¹ <http://www.naass.edu.sa>

¹² <http://www.aic.gov.au>

¹³ <http://www.unicri.it/Projects%20corruption.htm>

¹⁴ <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

¹⁵ <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption.html>

¹⁶ <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpocpublication/manual.pdf>

¹⁷ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

¹⁸ Версия 1 была помещена на сайте www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc. Версия 4 находилась на сайте: www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html.

¹⁹ http://www.parlcent.ca/gopac/index_e.php

²⁰ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

²¹ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

²² <http://www.greco.coe.int>

инициировал объединение нескольких государств в «Группу государств против коррупции (ГПК - ГРЕКО)» (Резолюцию (99) 5 от 1 мая 1999 г.).

Свой вклад в борьбу с коррупцией сделал **Европейский Союз**. В 1995 году он принял Конвенцию по защите своих финансовых интересов ("EU Convention on the protection of the financial interests") и Первый протокол к этой Конвенции от 27 сентября 1996 года, который содержит требования, направленные на противодействие коррупции должностных лиц сообщества и стран в него входящих. Второй протокол к Конвенции был принят в 1997 году и касался ответственности юридических лиц за коррупцию, отмывание денег, полученных преступным путем, конфискации их имущества. В 1998 году Европейский Союз принял документ, который был назван «Совместные действия» ("EU Joint Action"). Он содержит предложения к членам Союза принять соответствующие законы по борьбе с коррупцией в частном секторе.

Организация американских государств в 1996 году приняла Межамериканскую конвенцию против коррупции²³.

Страны Африки, объединенные в **Мировую коалицию для Африки**, в 1999 году одобрили Принципы борьбы против коррупции в странах Африки (Principles to Combat Corruption in African Countries), нацеленные на внедрение общепринятых стандартов по борьбе с коррупцией в национальное законодательство²⁴.

Члены **Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)** пришли к выводу, что подкуп стал широко распространенным явлением

С. 176

в международных коммерческих отношениях, включая торговлю и инвестиции. Коррупция вызывает серьезную моральную и политическую озабоченность, подрывает хорошее управление и экономическое развитие, извращает условия международной конкуренции. В связи с этим в 1997 году ОЭСР приняла «Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)²⁵. На начало 2001 года к Конвенции присоединилось уже 24 страны. России в их числе нет. ОЭСР собирает материал об эффективной антикоррупционной политике и практике и знакомит с ним всех желающих²⁶. Под руководством ОЭСР был разработан План действий для стран Азии и Океании²⁷.

Определенные меры по борьбе с коррупцией через обеспечение прозрачности в международной торговле предпринимает **Всемирная торговая организация**. В частности, в 1998 году ею принято Руководство по предотвращению отмыванию денег.

Участие в борьбе с коррупцией принимает **Всемирный банк** и его отделения в регионах²⁸. Они помогают противостоять коррупции и предотвращать ее посредством поддержки экономических и социальных реформ. Всемирным банком был создан Центр антикоррупционных знаний (Anti-Corruption Knowledge Center). Он ведет учет фирм, которые были уличены в мошеннических и коррупционных операциях в мире. Всемирным банком создана электронная библиотека по проблемам коррупции и управления²⁹.

Вовлечен в решение проблем коррупции и улучшения управления экономикой стран мира **Международный валютный фонд**. Он финансирует программы по улучшению управления в экономике, исследованию причин и состояния коррупции в регионах. Не секрет, что финансовые ресурсы, которые выделяет МВФ развивающимся странам подчас расхищаются должностными лицами этих стран. Это происходило и в России в 90-х годах XX века. На сайте МВФ в Интернете можно найти исчерпывающую информацию о том, какую работу он прodelывает в борьбе с коррупцией в различных странах мира³⁰.

С. 177

В 1998 году при **Интерполе** была создана Группа экспертов по коррупции (Interpol Group of Experts on Corruption - IGEC), которой вменяется в обязанность разрабатывать и распространять антикоррупционные стратегии, помогать правоохранительным органам стран мира повышать эффективность борьбы с коррупцией, распространять знания по этому вопросу среди населения. Группа экспертов по коррупции Интерпола выработала и предложила мировому сообществу Всемирный стандарт по борьбе с коррупцией в полицейских силах (службах) (Global Standards to Combat Corruption in Police Forces/Services)³¹, Кодекс поведения для должностных лиц, участвующих в защите права (Code of Conduct for Law Enforcement Officers)³² и Кодекс этики должностных лиц, участвующих в защите права (Code of Ethics for Law Enforcement Officers)³³. Ею создана библиотека лучшей практики борьбы с коррупцией.

В 2000 году начала свою работу межправительственная организация **ФАТФ**, название которой можно перевести на русский язык как «Оперативная группа финансовых действий по противодействию отмыванию денег». Из названия видно, что целью этой организации является выработка политики по противодействию легализации средств, полученных преступным путем, в том числе, через коррупцию. Эта организация выработала так называемые «Сорок рекомендаций»³⁴, направленных на развитие уголовного преследования и финансового контроля за деятельностью банков с целью предотвращения и выявления фактов отмывания денежных средств, полученных от преступной деятельности. Одновременно ФАТФ составляет так называемый «черный список» стран, где борьба с отмыванием денег не ведется должным образом.

Отдельные страны объединяются в группы для совместного решения проблем коррупции. Так, Англии, Нидерланды, Норвегии и Германии объединились в **Союз 4-х** государств (Utstain) и создали Антикоррупционный

²³ <http://www.oas.org/EN/PROG/uridico/english/FightCur/html>

²⁴ <http://www.gca-cma.org/ecorrupt.htm#prin>

²⁵ DAFPE/IME/BR(97)20 // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

²⁶ <http://www.oecd.org/daf/nocorruptionweb/index.htm>

²⁷ <http://www1.oecd.org/daf/asiacom/ActionPlan.htm>

²⁸ <http://www.worldbank.org/publicsector/anticorrupt/>

²⁹ <http://www.worldbank.org/wbi/governance/library.html>

³⁰ <http://www.imf.org/external/np/gov/guide/eng/index.htm>

³¹ <http://www.interpol.int/Public/corruption/standard/Default.asp>

³² <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp#conduct>

³³ <http://www.interpol.int/Public/Corruption/IGEC/Codes/Default.asp#ethics>

³⁴ http://www1.oecd.org/fatf/40Recs_en.htm

ресурсный центр (Utstein Anti-Corruption Resource Centre)³⁵. На сайте этого Центра читатель может найти информацию об антикоррупционной деятельности, осуществляемой различными международными организациями и самими

С. 178

участниками Союза. Партнерство четырех государств также нацелено на создание общих стратегий и планов по борьбе с коррупцией.

Страны Юго-восточной Европы заключили Пакт твердой антикоррупционной инициативы (Stability Pact Anti-corruption Initiative - SPAI). В 2002 году они разработали Стратегию и План действий на 2002 и последующие годы³⁶.

В 1993 году была создана некоммерческая общественная организация **Международная прозрачность** (Transparency International)³⁷, название которой иногда употребляется без перевода как Трансперенси Интернешнл. Эта организация осуществляет мониторинг состояния коррупции в большинстве стран мира и публикует ежегодные отчеты о результатах своих исследований. Она собирает информацию о лучшей мировой практике борьбы с коррупцией и доводит ее до всех заинтересованных лиц. Результатом ее труда является Пособие по борьбе с коррупцией (TI Source Book)³⁸, которое было переведено и на русский язык.

При участии международных организаций уже было проведено несколько всемирных форумов по борьбе с коррупцией, на которых приняты соответствующие декларации.

К борьбе с коррупцией в международном масштабе подключились страны, обладающие необходимым научным потенциалом, имеющие специалистов в этой области и средства финансирования проектов. Так, **Соединенные Штаты** не ограничиваются деятельностью по борьбе с коррупцией в своей стране. Они активно участвуют в международных акциях, помогают другим странам мира противодействовать этому злу. США часто действуют через свое Министерство юстиции. Министерство торговли США и Государственный Департамент США взяли на себя обязанность отслеживать, как страны присоединившиеся к Конвенции ОЭСР осуществляют имплементацию ее норм в собственное законодательство. Собранный ими материал служит хорошей информационной базой для сравнительного изучения уголовного законодательства стран мира. Агентство США по международному развитию (U.S. Agency for International Development) выпустило хороший сборник, в котором собран материал о приемах борьбы с коррупцией (USAID's Efforts on Anticorruption, Handbook on

С. 179

Fighting Corruption)³⁹. Информацию о хорошем корпоративном управлении и борьбе с коррупцией для частного бизнеса дает Центр международного частного предпринимательства подчиненный Торговой палате США.

2. Основные направления борьбы с коррупцией

Во всех международных документах обращается внимание на необходимость **системного подхода** к противодействию коррупции. Принимаемые меры ни как не могут сводиться к привлечению виновных к юридической ответственности. Нет какого-то одного чудодейственного способа избавиться от коррупции.

В проекте документа «Глобальная программа против коррупции»⁴⁰ отмечается, что коррупция имеет экономические, политические, социальные, юридические, административные и культурные причины. Исходя из этого, эффективная борьба с ней, может строиться только на **междисциплинарном** подходе. Разработанные организациями ООН документы, 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.

Международные организации предлагают государствам систему средств (инструментов) борьбы с коррупцией, которые с различным успехом применялись в разных условиях, во многих странах мира. Каждая страна должна сама решить, какие из них подходят для нее и в каком объеме их реализовать. Благодаря международным контактам, страны мира могут обмениваться информацией о лучшем опыте противодействия коррупции. Страны-доноры и международные организации готовы помогать другим странам осуществлять антикоррупционные мероприятия, посредством консультирования, предоставления специалистов и денежных средств. Помощь может заключаться в совершенствовании законодательства отдельных стран, осуществлении реформ их систем управления, развития общественных институтов, организации обучения чиновников, представителей бизнеса и общественных организаций приемам и методам борьбы с коррупцией.

С. 180

Глобальная программа ООН против коррупции доказывает, что не смотря на различие между странами международное сотрудничество является необходимым в борьбы с коррупцией и для поддержания действия принципов ответственности государства перед обществом, прозрачности его деятельности господства права. Для реализации этих целей предлагается предпринять следующие действия: 1) Создать при Институте Объединенных Наций по исследованию межрегиональной преступности и правосудия и Центре по предупреждению международной преступности ООН группы высокопрофессиональных экспертов, которые будут проводить исследование коррупции как мировой проблемы, оценивать нужды регионов и стран мира по оказанию помощи, давать рекомендации по применению тех или иных инструментов борьбы с коррупцией, приемлемых для конкретных стран. В эту группу предлагается включать прокуроров, судей, ученых и представителей частного сектора со всех стран мира. 2) Странам мира предлагается содействовать созданию атмосферы международной **прозрачности** и работе механизмов международного контроля за состоянием коррупции. 3) Использовать наработанные в мире инструменты борьбы с коррупцией, в том числе закрепленные в декларациях и конвенциях нормы права. 4) Проводить широкие международные форумы, на которых представители стран мира могли бы знакомиться с новейшим опытом по борьбе с коррупцией. Они также должны стать площадкой для обсуждения стратегических планов, направленных на противодействие коррупции во всем мире, которые предлагаются учеными, правительствами отдельных

³⁵ <http://www.u4.no/news/welcome.cfm>

³⁶ <http://www.respondenet.com/english/index.htm>

³⁷ <http://www.transparency.de/documents/>

³⁸ <http://www.transparency.org/toolkits>

³⁹ <http://www.info.usaid.gov/democracy/>

⁴⁰ <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

стран и международными организациями. В проводимых ежегодно встречах должны участвовать представители всех выше названных организаций, участвующих в борьбе с коррупцией⁴¹.

Как уже отмечалось, данная программа действий реализуется на деле. В 1999 году в Вашингтоне прошел Первый мировой форум против коррупции с участием представителей более 90 стран мира. В нем приняли участие более 50 министров разных стран. Второй мировой форум провело правительство Дании и США в Гааге в 2001 году. На нем собрались представители более 120 стран мира, в том числе более 100 министров разных стран. В 2000 году в Бухаресте состоялась Антикоррупционная конференция стран Центральной и Восточной Европы. Подобные форумы дают шанс осуществления коллективных международных действий против коррупции. Видные политические деятели выступали на этих встречах

С. 181

с политическими заявлениями, вносили конкретные предложения по противодействию коррупции, которые могли бы использоваться во всех странах мира. На них были обсуждены вопросы взаимоотношений между государствами-донорами и государствами, которые получают помощь для осуществления антикоррупционных программ; вопросы обеспечения честности (чистоты) государственных органов, борьбы с легализацией средств, полученных преступным путем.

ООН рекомендует государствам мира для борьбы с коррупцией принимать **антикоррупционные программы**, которые должны вырабатываться совместно с представителями общественности. Такие программы уже приняты во многих странах мира. В России общество идет впереди государства. Национальный антикоррупционный комитет, который является общественной организацией, еще в 2000 году разработал Программу антикоррупционной политики России (основные направления)⁴². Государство не только не поддержало эту Программу, но сделало все, чтобы о ней быстрее забыли.

Набор антикоррупционных инструментов, предлагаемый ООН включает рекомендацию выработки **национальных планов** принятия мер против коррупции⁴³. План должен конкретизировать стратегии, изложенные в антикоррупционной программе. В нем ставятся ясные и выполнимые цели, определяется порядок действий, показатели, на основании которых будет оценен результат, назначаются сроки выполнения отдельных мероприятий, исполнители, надзорные органы. Установление неясных целей будет подрывать доверие общества к действиям государства. План должен предусматривать меры по обеспечению прозрачности его исполнения и привлечения поддержки населения. На основании общенационального плана должны быть разработаны планы антикоррупционных действий в регионах и в отдельных министерствах и ведомствах. Реальность планов обеспечивается предварительным их обсуждением с теми, кто будет осуществлять их реализацию, надзор за их выполнением и оценку результативности исполнения. Это позволит на стадии планирования выявить возможные препятствия на пути осуществления намеченных целей и принять меры к их преодолению. Эксперты ООН считают, что антикоррупционные действия должны приниматься на всех уровнях власти, включая местное самоуправление⁴⁴. Государство должно помочь органам местного самоуправления в

С. 182

антикоррупционном планировании, в координировании местных планов с планами государства и с планами в соседних муниципальных образованиях. Применяемые на государственном уровне меры нуждаются в приспособлении к местным условиям. При составлении планов противодействия коррупции необходимо выявить государственные органы наиболее подверженные коррупции.

Самыми лучшими мерами по борьбе с коррупцией, отмечается в Глобальной программе ООН против коррупции, является ее **предупреждение**. Это гораздо дешевле для самого общества. Эффективное предупреждение может сократить расширение и стоимость пенитенциарных действий⁴⁵. Лучше осуществлять профилактику, чем потом лечить болезнь, отмечается в рекомендациях «Трансперенси Интернешнл». Конвенция ООН против коррупции предлагает государствам-участникам устанавливать и поощрять эффективные виды практики, направленные на предупреждение коррупции (ч. 2 ст. 5). Акцент на профилактику коррупции сделан в Резолюцию (97) 24 Комитета Министров Совета Европы «Двадцать руководящих принципов по борьбе против коррупции» (принцип 1). В странах мира и в международных отношениях должна быть создана атмосфера, в которой коррупция не может распространяться.

3. Изучение коррупции и результатов антикоррупционной работы

Как показано выше, исследованием феномена коррупции сегодня занято несколько институтов, поддерживаемых ООН. Головной организацией ООН, проводящей исследование коррупции и способов борьбы с ней, является Институт Объединенных Наций по исследованию межрегиональной преступности и правосудия. Объектом исследования является коррупция трех типов: (а) коррупция в публичном (государственные органы и органы местного самоуправления) управлении с которой непосредственно сталкиваются граждане (“street-level” corruption); (б) коррупция в частном секторе, которая подрывает честную рыночную конкуренцию, способствует монополизации в экономике; (в) коррупция на высшем уровне среди политиков, чиновников высокого уровня, в финансовых центрах власти. Это наиболее опасный и скрытый вид коррупции, подрывающий основы демократии и правового государства в стране. Коррупционеры высокого ранга создают

С. 183

коррупционные сети, охватывающие экономические и политические сферы общественной жизни. Исследования Института так же касаются связи коррупции с организованной преступностью. Особое внимание уделяется исследованию коррупции и антикоррупционных мер принимаемых внутри системы уголовного правосудия, которая может оказаться не борцом с коррупцией, а ее проводником. Институт вырабатывает методы исследования коррупции, мониторинга ее состояния и тенденций развития, предоставляет сравнимую по всем странам информацию, на основе которой можно принимать скоординированные меры. В частности, он вырабатывает общие показатели (индикаторы), с помощью которых можно измерять распространение коррупции в стране и эффективность мер противодействия ей. Институт создает массив

⁴¹ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴² Чистые руки. 2000. № 4. С.

⁴³ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 147.

⁴⁴ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 155.

⁴⁵ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

постоянно обновляемой информации, которой могут пользоваться все страны и международные организации. В этом массиве представлены лучшие примеры антикоррупционной деятельности отдельных стран, примеры эффективного антикоррупционного законодательства. Глобальная программа ООН против коррупции предлагает всем странам использовать единый протокол мониторинга коррупции (the corruption monitoring protocol), заполнение которого обеспечит сравнимость результатов этого мониторинга по всему миру, позволит отслеживать динамику коррупции и эффективность принимаемых мер против нее⁴⁶. Институт берет на себя обязанность осуществлять обзор исследований по вопросам коррупции во всех странах мира.

В исследовании коррупции предлагается применять социологические опросы населения и в первую очередь предпринимателей и чиновников, анализировать уголовно-правовую статистику, выборочно изучать уголовные дела по коррупции, анализировать законодательство и материалы периодической печати⁴⁷.

Как уже отмечалось, большую роль в исследовании коррупции играет международная неправительственная организация Международная прозрачность. Ее эксперты обращают внимание на ненадежность данных статистики для оценки уровня коррупции в стране и предпочитают делать свои выводы на основе социологических опросов разных групп граждан. Данная организация проводит измерения индекса восприятия коррупции в более чем 90 стран мира. В результате этих исследований выяснилось,

С. 184

что Россия находится в десятке самых коррумпированных стран мира вместе с государствами Азии и Африки.

Исследованием коррупции в частном секторе систематически занимаются Международный валютный фонд (МВФ), Международная торговая палата, Всемирный Банк.

В международных исследованиях отмечается, что коррупция является феноменом, который варьируется от страны к стране и зависит от суммы социальных, экономических, исторических и юридических факторов.

Исследования, произведенные международными организациями, позволяют им предложить всем странам мира свои наборы инструментов борьбы с коррупцией о которых будет сказано ниже.

Международные организации осуществляют оценку того, как страны ратифицировавшие конвенции их выполняют. Например, в последние годы Группа государств против коррупции (ГРЕКО) производила оценку законодательства и юридической практики Словакии с точки зрения их соответствия требованиям Руководящих принципов, принятых Советом Европы в 1997 году⁴⁸.

Государственный департамент США взял на себя обязанность осуществлять ежегодный обзор того, как страны подписавшие Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных бизнес отношениях приводят свое законодательства в соответствие с ее требованиями⁴⁹.

4. Привлечение сил общества к предотвращению коррупции

Рекомендации международных организаций уделяют первостепенное внимание антикоррупционным мерам, которые должно осуществлять общество, его институты. Распространение коррупции в государственных органах зависит от того, как общество к этому относится. Высокая степень коррупции в ряде стран с восточным менталитетом обусловлена пассивностью общества, укоренившимися традициями невмешательства в дела государства. Исходя из этого, стратегическим направлением борьбы с коррупцией во всех странах мира является вовлечение в эту борьбу гражданского общества. В документах ООН отмечается, что главным субъектом борьбы против коррупции является активное и независимое гражданское общество, которое больше всего страдает от коррупции в государственном

С. 185

аппарате⁵⁰. Очевидно, что в России предстоит еще построить независимое от государства, сильное и активное гражданское общество.

Общество должно осознать цену коррупции, как явления, которое мешает развитию экономики страны, делает аппарат государственного управления неэффективным. Необходимо создание системы, которая придает огласке все факты коррупции. Авторитарные режимы наоборот, пытаются доказать населению, что могут справиться с коррупцией сами без участия общества и, поэтому скрывают существующую коррупцию.

Общество в ряде стран мира настолько свыклось с коррупцией на всех уровнях власти, что считает ее неизбежным явлением, с которым бесполезно бороться.

Привлечь гражданское общество к борьбе с коррупцией, в первую очередь, через доступ к информации о деятельности государственных органов требует ст. 13 Конвенции ООН против коррупции.

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. В 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. «Правительства не должны допускать цензуру, дискриминации средств массовой информации, например, путем ограничения доступа к рекламе, запасам газетной бумаги и прочее», - отмечается в Антикоррупционном наборе инструментов ООН⁵¹.

⁴⁶ Annex I of Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴⁷ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁴⁸ <http://www.greco.coe.int>

⁴⁹ www.state.gov/www/issues/economic/chapter2.html

⁵⁰ Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1. // www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc С.

⁵¹ Там же. С. 34.

Принцип 16 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы провозглашает, что **средства массовой информации** (СМИ) должны быть свободны в получении и распространении информации о коррупции. В «Руководстве по борьбе с коррупцией» разработанном Агентством международного

С. 186

развития США так же рекомендуется обеспечить финансовую независимость СМИ от государственных органов, устранить цензуру. 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.

Различные руководства по борьбе с коррупцией предлагают всем заинтересованным субъектам оказывать помощь журналистам в проведении ими журналистских расследований.

В Глобальной программе ООН против коррупции предлагается создавать Консультативные группы представителей частного сектора, которые могли бы выражать свое мнение по поводу принимаемых государством антикоррупционных мер⁵². Предприниматели заинтересованы в уменьшении коррупции, так как она мешает развитию честной конкуренции и увеличивает затраты на осуществление коммерческих предприятий. Принимаемые антикоррупционные законы и программы должны проходить стадию общественных слушаний.

Государствам предлагается поддерживать общественные организации, деятельность которых нацелена на обеспечение честности в работе государственных органов и в коммерции. Отмечается, что необходимо проводить встречи представителей государства и общественных организаций, на которых поднимались бы вопросы коррупции и борьбы с ней.

В стратегиях борьбы с коррупцией, предлагаемых «Трансперенси Интернешнл» отмечается, что необходимо построение творческого партнерства между правительством и гражданскими общественными организациями. Такого партнерства не может быть в авторитарных государствах, где общественные движения и общественная инициатива подавляются.

Антикоррупционную пропаганду предлагается начинать со школьной скамьи (USAID Handbook for Fighting Corruption).

С развитием Интернета резко возросли возможности общества знакомиться с проблемами коррупции во всем мире и предлагаемыми инструментами борьбы с ней. Например, сайт Союза 4-х содержит ссылки на 22 других сайта, содержащих большое количество информации по проблемам коррупции⁵³. Количество этих сайтов постоянно растет. К сожалению,

С. 187

большая часть информации представлена только на английском языке. На русском языке информация размещена на сайте Трансперенси интернешнл⁵⁴. Сведения о борьбе с коррупцией можно почерпнуть на сайте фонда ИНДЕМ⁵⁵. Много материалов по международной борьбе с коррупцией на русском языке содержится на сайте nobribes.org.

К сожалению, руководство нашего государства продолжает утверждать, что Россия не походит ни на какие другие страны, и ей не подходят инструменты борьбы с коррупцией, применяемые в мире. Определенные меры против коррупции продолжают осуществляться в основном на низовом уровне силовыми структурами без привлечения общественности. Практика многих стран уже показала бесперспективность такой политики.

5. Привлечение государств к борьбе с коррупцией

На следующем 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 высшими должностными лицами. Российская Конституция не дает парламенту возможности создавать подобные комиссии. Все попытки внести в Конституцию РФ поправки, предоставляющие такие права парламенту, были успешно провалены представителями Президента РФ и Правительства РФ. В сложившихся условиях выявление и расследование фактов коррупции в высших органах власти определяется не законом, а политической конъюнктурой.

С. 188

В различных документах ООН содержатся предложения государствам, используя принцип разделения властей, создавать **независимые органы**, нацеленные на борьбу с коррупцией. Этого же требуют ст. 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции 2003 года. **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 Проекту⁵⁶). 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

⁵² Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁵³ <http://www.u4.no/news/welcome.cfm>

⁵⁴ <http://www.transparency.org>

⁵⁵ <http://www.indem.ru>; www.anti-corr.ru

⁵⁶ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

парламент и правительство. Принцип разделения властей устраняется. Совет по борьбе с коррупцией создана при Президенте РФ⁵⁷. При этом Совете будет функционировать Комиссия по противодействию коррупции. Данные органы созданы как совещательные при Президенте РФ. Пока результаты деятельности этих органов остаются неизвестными.

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 органе⁵⁸. Эта идея нашла воплощение в ст. 6 и 36 Конвенция ООН против коррупции. Такой орган должен быть достаточно самостоятельным и иметь необходимые для осуществления своей деятельности ресурсы. Антикоррупционный набор инструментов ООН предлагает создавать гарантии независимости агентств по расследованию коррупции подобные тем, что есть у судов (особое бюджетное финансирование,

С. 189

иммунитеты для высших должностных лиц, независимость от проверяемых). Только такие органы способны использовать оперативно-розыскные меры для выявления фактов коррупции, эффективно работать с жалобами граждан, привлекать к ответственности не только исполнителей коррупционных актов, но и их организаторов. Общество через своих представителей должно осуществлять надзор за деятельностью независимых агентств (отчеты о деятельности), участвовать в формировании высшего руководства. Создание нового института создает шанс того, что он не будет иметь коррупционных традиций. Это может быть также знаком того, что руководство государства намерено всерьез бороться с коррупцией. Население может проявить больше доверия к новой организации. Отмечается, что организация и деятельность независимого агентства должна иметь законодательную и, может быть даже конституционную основу. Его полномочия по возбуждению уголовных дел и их расследованию должны быть четко определены. Хотя, замечают эксперты, часто, помехи в деятельности таких агентств связаны с тем, как толкуются и применяются принятые законы. Создание независимых институтов расследования особенно рекомендуется странам с широко распространенной коррупцией, охватившей все имеющиеся органы государства, в том числе и правоохраны⁵⁹. Как известно России по индексу восприятия коррупции, по данным Трансперенси Интернешнл находится на одном из лидирующих мест. Коррупция у нас приобрела системный характер.

Принцип 3 Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы также указывает на то, что противодействие коррупции должны осуществлять независимые органы, осуществляющие предупреждение, расследование и привлечение к ответственности за коррупцию. Принцип 7 Резолюции предлагает государствам идти по пути создания специализированных органов, которым поручается борьба с коррупцией. Эти принципы развиваются в Уголовно-правовой конвенции о коррупции Совета Европы, которая предлагает государствам члена поручить борьбу с коррупцией специализированным органам, обладающим навыками, особой независимостью и ресурсами, позволяющими им действовать эффективно (ст. 20). В своих научных разработках автор данной статьи предлагает выделять контрольно-надзорные органы, участвующие в борьбе с коррупцией, в особую ветвь власти⁶⁰.

С. 190

Коррупция является одной из проблем гражданской службы. Решать ее предлагается посредством осуществления **административных реформ**. Всемирный Банк с 1987 г. по 1999 г. профинансировал 169 реформ гражданской службы в 80 странах. Отмечается, что эти реформы часто носили имитационный характер и не приводили к эффективным результатам⁶¹. В Антикоррупционном наборе инструментов ООН обобщен негативный и позитивный опыт административных реформ проведенных в мире. Рекомендации, дающиеся в этом документе учитывают этот опыт⁶².

Коррупция в государственном аппарате связана с такими явлениями, как волокита, излишние штаты, неуправляемость, нечестность, непрозрачность деятельности чиновников, низкая оплата их труда. Ликвидация этих недостатков будет одновременно шагом в борьбе с коррупцией.

Антикоррупционный набор инструментов ООН предлагает обществу и государственному аппарату рассматривать **честность** или чистоту (*integrity*) как **высшую ценность**. С позиции реализации требования честности предлагается смотреть на всех должностных лиц государства, в том числе на кандидатов на выборные должности в органы власти. Эта ценность должна быть осознана обществом. Требование честности должно быть зафиксировано во всех нормативных документах. На обеспечение честности (чистоты) должны быть направлены административные реформы, построение системы контрольно-надзорных органов, международное сотрудничество, работа СМИ, профсоюзных и судебных органов, реформа законодательства, деятельность органов государственного и местного самоуправления⁶³.

В рассматриваемых документах организаций ООН предлагается строить всю работу государственного механизма на принципах **прозрачности, подотчетности** обществу, ответственности перед ним, на основе господства права. Усилить прозрачность деятельности всей работы государственного аппарата предлагается в ст. 9 и 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 года. Данный призыв реализуется на практике. Управлением ООН по контролю над наркотиками и предупреждению преступности, при участии Центра по предупреждению международной преступности и Института Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия совместно с правительством Венгрии реализовало объединенный

С. 191

проект по продвижения **прозрачности, ответственности и господства права** внутри данной страны. Этот проект был профинансированным правительством США.

⁵⁷ Указ Президента РФ от 24 ноября 2003 г. N 1384 «О Совете при Президенте Российской Федерации по борьбе с коррупцией» // Российская газета. 2003. № 240 (26 ноября).

⁵⁸ Приложение № 5 к проекту «Глобальная программа ООН против коррупции» // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁵⁹ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 79-80.

⁶⁰ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁶¹ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107.

⁶² http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107-130.

⁶³ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 73-74.

ООН намерена создать механизм международного **контроля прозрачности** распределения государственных заказов и заключения коммерческих контрактов внутри государств и на международном уровне. Ежегодные доклады о проводимом мониторинге, с перечислением конкретных фирм, уличенных в коррупции, предлагается публиковать в печати.⁶⁴

Принцип девятый Резолюции 24 (97) Комитета министров Совета Европы требует обеспечения максимальной прозрачности в организации и функционировании публичных органов. Как уже отмечалось, в большинстве европейских стран приняты специальные законы о доступе граждан к информации, хранящейся в государственных органах. Особое внимание Совет Европы обращает на открытость процедур распределения государственных заказов. 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 принимается⁶⁵.

Многопрофильная группа по борьбе с коррупцией Совета Европы предложила странам участникам ряд мер, направленных на обеспечение прозрачности государственной и общественной жизни. Она предлагает развивать сотрудничество и устанавливать международную кооперацию с другими международными организациями (ОЭСР, ООН, ЕС и другими), а также с неправительственными организациями (Transparency International, International Bar Association и т.д.), предотвращать монополизацию рынка средств массовой информации представителями различных групп интересов, принять обязательство сообщать обо всех подозрительных финансовых международных связях, учреждать специальные программы защиты свидетелей. Группа так же рекомендует государствам-участникам Совета Европы предавать гласности случаи злоупотребления властью, особенно в виде взяточничества, любыми государственными чиновниками, политическими партиями или средствами массовой информации, предавать гласности уровень доходов и публиковать сведения об имущественном положении избираемых чиновников

С. 192

и членов правительства, а возможно и высших государственных чиновников, вводить принцип прозрачности финансирования политических партий. Россия, будучи членом Совета Европы, тем не менее, отказывается реализовать большинство названных рекомендаций. В частности, установление государственного контроля за СМИ приводит к тому, что они не в состоянии участвовать в борьбе с коррупцией в государственном аппарате. В марте-апреле 2001 года в правительственной «Российской газете» была организована акция поддержки видного государственного чиновника, который был уличен правоохранительными органами Швейцарии в коррупции и осужден за это судом. Этот чиновник до сих пор занимает свою должность и активно участвует в российской политике.

В предисловии к первому варианту Антикоррупционного набора инструментов ООН 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.

Осуществление эффективного контроля за деятельностью государственных органов и должностных лиц возможно только при условии выработки четких критериев оценки их работы, определении приоритетов деятельности. Эти критерии должны учитывать удовлетворение государственным аппаратом общественных потребностей.

В целях усиления контроля за работой государственных органов международные документы предлагают упростить процедуры их деятельности⁶⁶, обеспечивать гласность их осуществления, знакомить граждан со структурой государственных органов, распределением компетенций внутри этой структуры, порядком работы и принятия решений органами и должностными лицами (демистифицировать принятие решений). В рекомендациях ООН и других антикоррупционных наборах инструментов настойчиво предлагается обеспечить гласность осуществления **бюджетных процессов**, поощрять участие граждан в их обсуждении и контроле за исполнением особенно на местном уровне.

С. 193

Ст. 9 Конвенции ООН против коррупции требует проведения открытых конкурсов при осуществлении государственных **закупок и подрядов**. Этим вопросом посвящаются две главы в разработанном организациями ООН «Антикоррупционном наборе инструментов»⁶⁷. Как уже отмечалось выше, частные фирмы, уличенные в подкупе должностных лиц, должны отстраняться от участия в конкурсах. Полученные в результате коррупционных действий контракты и лицензии должны признаваться недействительными. Для того, чтобы затруднить частным фирмам выделение средств на осуществление подкупа должностных лиц, всем странам предлагается вводить международно-признанные процедуры бухгалтерского учета.

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. Это направление развития контроля за деятельностью органов власти поддерживается в Резолюции 24 (97) Комитета Министров Совета Европы.

Некоторые антикоррупционные наборы инструментов предлагают государствам отказываться от излишнего регулирования предпринимательской деятельности со стороны государства, осуществлять либерализацию экономики, уменьшать количество «бюрократических слагаемых» (лицензирование, квотирование, регулирование цен и т.д.) (USAID Handbook for Fighting Corruption). Затруднения в осуществлении предпринимательской деятельности порождают «черный рынок» и неизменно сопутствующую ему коррупцию. Там же предлагается создать такой порядок работы государственного аппарата, который сокращает непосредственные контакты между гражданами и ответственными за принятие решений должностными лицами.

⁶⁴ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁶⁵ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001. С. 22.

⁶⁶ Этому посвящена глава Антикоррупционного набора инструментов ООН // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 294-297.

⁶⁷ http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 275-290.

Систематический **контроль** за гражданскими служащими предлагается осуществлять с помощью специальных **внешних и внутренних структур** в исполнительных органах власти. Внутри исполнительных органов предлагается выделять независимые структуры, осуществляющие контроль за деятельностью государственных служащих и выявляющие факты коррупции. Поскольку, существующий сегодня в России внутренний контроль за поведением служащих показывает свою неэффективность, то акцент, по мнению автора, следует сделать на внешнем контроле. Внешние контрольно-надзорные

С. 194

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 коррупционной деятельности своих подчиненных 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 некому⁶⁸. Эта работа должна так же осуществляться внешними административными органами.

Государство должно наладить работу с жалобами населения. Любая **жалоба** на работу государственного аппарата должна быть рассмотрена. Виновные в нарушении прав граждан и плохом исполнении своих обязанностей должны быть наказаны. В различных наборах инструментов против коррупционной системы рекомендуется вводить так называемые «телефонные горячие линии» позволяющие любому человеку по телефону сообщать компетентным должностным лицам о фактах коррупции или подозрении в коррупции в органах власти.

В Антикоррупционном наборе инструментов ООН странам мира рекомендуется создавать у себя институт **омбудсмана** (Уполномоченный по правам человека), в задачи которого входит самостоятельное расследование жалоб граждан на административные органы⁶⁹. Омбудсман должен стать частью независимой контрольно-надзорной власти государства⁷⁰. Институт Уполномоченного по правам человека создан в России, как на федеральном уровне, так и в ряде субъектов Федерации. Но, как правило, на эту должность назначают лиц, которые не готовы вступать в конфликт с исполнительной ветвью власти при защите интересов граждан. Законодательство об Уполномоченном по правам человека ограничивает его возможность проводить расследования фактов коррупции⁷¹.

С. 195

Конвенция ООН связывает борьбу с коррупцией с организацией **подбора кадров** в аппарат государства (ст. 7). 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, в свою очередь, являются основой системной коррупции и создания в органах власти организованных преступных групп управленцев.

ООН предлагает отказаться от принципов, на которых основана государственная служба восточных стран. От службы на основе преданности своему руководителю с типичным для нее фаворитизмом, круговой порукой, канцелярской тайной предлагается перейти к службе на благо общества на основе ответственности перед гражданским обществом, которое выражает свои интересы через закон. От господства персон предлагается перейти к господству права (правовому государству – ст. 5 Конвенции ООН против коррупции). Документы, разработанные организациями, созданными ООН для противодействия коррупции, содержат предложения странам мира принимать специальные **кодексы поведения** государственных служащих (ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). В этих кодексах должны быть сформулированы основные составы коррупционных правонарушений и ответственность за их совершение. Необходимо выделение специального органа, который мог бы осуществлять контроль за соблюдением служащими норм кодекса этики и привлекать виновных к юридической ответственности. В условиях системной коррупции, когда в нее вовлечены служащие разных уровней власти, лучше, если эта ответственность будет административно-правовой, а не дисциплинарной. Коррупционные акты, по российскому законодательству, если они не являются преступлениями, относятся к категории дисциплинарных проступков. Наказание за их совершение зависит от произвола руководителя, поскольку дисциплинарная ответственность является диспозитивной. Принцип неотвратимости наказания здесь не действует. В результате в государственных органах имеет место полная безответственность. Сама дисциплинарная ответственность служит предметом коррупционных сделок. Руководитель подразделения не наказывает подчиненных за факты коррупции, мешает проведению независимых расследований, не реагирует на жалобы граждан. В ответ, подчиненные стараются угодить своему начальнику, беспрекословно выполняют

С. 196

все его приказы, направленные на реализацию личных и ведомственных интересов, даже если они откровенно не законные. В «Руководстве по борьбе с коррупцией», разработанном Агентством международного развития Соединенных Штатов отмечается, что необходимо делать высших должностных лиц более доступными для судебного преследования.

В 1996 году Генеральная Ассамблея ООН приняла «Международный кодекс поведения публичных должностных лиц»⁷². 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)

⁶⁸ Основы противодействия коррупции. М.: Спартак, 2000. С. 79.

⁶⁹ www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc С. 9.

⁷⁰ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

⁷¹ 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.

⁷² GA/res/51/59 от 12 декабря 1996 года, дополнение

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 от служащих декларировать имущественное положение и получаемые блага, отказываться от подарков. Последний год в России характеризуется массовым вступлением государственных служащих в партию «Единство России». Это противоречит рекомендации ООН публичным служащим избегать политической активности.

На необходимость введения декларирования доходов и имущественного положения публичных служащих обращено внимание в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН». Декларированию должно подлежать имущество не только находящееся в собственности, но и на правах пользования. Предлагается так же, где это необходимо придавать публичной огласке данные деклараций. Это касается, в первую очередь, высших должностных лиц. Декларирование имущественного положения и доходов создает препятствие для получения взяток в крупных размерах, позволяет выявлять не честных должностных лиц и привлекать их к ответственности за одно только сокрытие получения незаконных доходов или предоставление в декларации ложных сведений. Эта ответственность должна быть значительной (например, увольнение или применение уголовных санкций за должностной подлог). В противном случае все меры по декларированию будут не эффективны, что в частности и произошло в России. Для нашей страны, где типичным стало совмещение занятия предпринимательством и государственными делами в рамках одной семьи, важно требовать декларации доходов и имущества так же от близких родственников должностных

С. 197

лиц. Как известно, Президент РФ в свое время отказался подписать принятый Федеральным Собранием закон «О борьбе с коррупцией», который предусматривал декларирование доходов государственных служащих и их родственников, сославшись на то, что это является посягательством на права человека.

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 сегодня для нашей страны вопросы конфликта партийной принадлежности служащего и его публичных обязанностей.

На основе обобщения мировой практики гражданской службы институты ООН делают вывод, подчас коррупция вызывается низкой оплатой труда чиновников, плохой организацией управления, ненужной процедурной сложностью, свободой усмотрения в принятии решений, непрозрачностью деятельности органов власти⁷³. Исходя из этого, эксперты ООН рекомендуют государствам провести **сокращение** государственного аппарата вместе с увеличением оплаты труда оставшихся чиновников, повышением требовательности к их честности и способности быстро и качественно исполнять свои обязанности. Заработная плата служащих должна быть больше прожиточного минимума, сравнима с оплатой труда в частном секторе, увязываться с выполнением ясных задач и увеличиваться по мере достижения установленных показателей. Необходимо максимально ограничить свободу усмотрения должностных лиц при принятии решений. Государство должно оставить себе только те функции, которые не могут быть реализованы общественными организациями или частными компаниями. Наряду с этим предлагается проводить реформы по децентрализации государственного управления, которые наиболее актуальны для современной России. Сегодня администрация Президента держит курс на централизацию управления страной, что неизбежно должно привести к росту коррупции при формировании аппарата управления страной (в частности, при назначении глав регионов), уменьшению прозрачности его деятельности и подотчетности его перед населением, которое устраняется от выборов.

С. 198

Особое внимание ООН в последние годы уделяет созданию в странах мира честной **системы уголовного правосудия**. Посредством этого делается попытка поддерживать господство права, решить проблему чистоты в иных органах государственной власти и в частном секторе. Судебные реформы должны обеспечить независимости суда от исполнительной ветви власти. Для этого необходимо подвергнуть ревизии порядок назначения судей и порядок перемещения их. Предлагается введение кодексов поведения судей. В феврале 1999 года в Вашингтоне прошел Всемирный форум по борьбе с коррупцией: обеспечение прозрачности судебной деятельности и служб безопасности⁷⁴.

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 Совета Европы № 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

⁷³ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 107.

⁷⁴ http://www.state.gov/www/global/narcotics_law/global_forum/appendix2.html

виновных в совершении коррупционных преступлений до уровня, необходимого в демократическом государстве.

ООН берется помочь конкретным странам (а) принять **кодексы поведения и этики** для публичных должностных лиц; (б) разработать **процедуры, относящиеся к набору служащих, продвижению** их по карьерной лестнице, обучению, переходу из одной службы в другую, а так же разработать положения о заработной плате; (в) подготовить нормативный акт о **раскрытии финансового и имущественного положения** публичных должностных лиц; (г) ввести систему **дисциплинарных санкций**; (д) принять меры по усилению механизма самоконтроля в органах специализирующихся на борьбе против коррупции; (е) организовать компании по ознакомления населения с антикоррупционной политикой государства, создать «горячие линии» для связи правоохранительных органов с населением⁷⁵.

Центр по международному предупреждению преступности готов оказывать помощь конкретным странам в организации **обучения** политиков, судей, прокуроров, персонала правоохранительных органов, членов банков

С. 199

и финансовых организаций, включая всех возможных представителей частного сектора и не правительственных организаций. Это обучение должно проводиться на основе испытанных в мире антикоррупционных мер. Обучение для должностных лиц правоохранительных органов должно помочь им изучить опыт расследования конкретных случаев коррупции имевших место в последние годы.

6. Разработка и распространение в мире антикоррупционного законодательства

Важнейшим инструментом противодействия коррупции считается право. Как уже было отмечено выше, в мире принято несколько конвенций против коррупции. Конвенция ООН против коррупции наиболее широко охватывает проблемы, связанные с этим явлением. ООН призывает страны участницы международных отношений участвовать в разработке международных и межрегиональных конвенций, ратифицировать уже имеющиеся документы, принимать необходимые законы на национальном уровне.

В рассматриваемых документах организаций ООН подчеркивается, что акцент 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. Предупреждение коррупции связывается с развитием гражданского, хозяйственного, финансового, налогового и банковского права.

ООН предлагает всем странам мира сделать ревизию своего законодательства с целью выяснения необходимости его совершенствования, принятия каких-либо комплексных законов антикоррупционной направленности. Необходимо соотнести внутригосударственное законодательство с нормами международного права и нормами стран, успешно борющихся с коррупцией⁷⁶.

С. 200

Большое внимание в международных конвенциях уделяется развитию **уголовного законодательства**, направленного против коррупции и преступлениям, сопровождающим ее.

Конвенция ООН предлагает странам-участницам признать в качестве коррупции и **криминализовать** не только подкуп, но и хищения государственного имущества (ст. 17), злоупотребление должностными лицами служебным положением (ст. 19), незаконное обогащение (ст. 20), сокрытие имущества, полученного в результате коррупции (ст. 24), воспрепятствование правосудию, по делам о коррупции (ст. 25).

В Конвенции ООН против коррупции государствам участникам предлагается не ограничиваться криминализацией передачи и получения взятки. Преступлением предлагается считать так же **обещание и предложение** (the promise and offering) ее, вымогательство взятки (ст. 15, 16, 18, 21). Того же требует Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц.

Предметом взятки предлагается считать не только материальную ценность, но **любую выгоду** (any undue advantage) или получаемое преимущество должностного лица. В России, отношения внутри аппаратов управления по оказанию взаимных услуг, которые нельзя непосредственно выразить в материальной форме, реализующие принцип «ты мне – я тебе», в соответствии с Уголовным кодексом РФ не признаются взяточничеством (ст. 290, 291 УК РФ).

⁷⁵ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁷⁶ Этой цели автор посвятил несколько своих исследований, опубликованных ранее. См. Антикоррупционные нормы европейского права и проблемы их восприятия в России // Российский ежегодник международного права. СПб.: Социально-коммерческая фирма «Россия-Нева», 2003. С. 316-323; Международные инструменты борьбы с коррупцией // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 2. С. 63-68; Опыт Соединенных Штатов в борьбе с коррупцией // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 5. С. 68-75; Правовая составляющая антикоррупционных программ // Вестник Тюменского государственного университета. 2003. № 3. С. 19-26; 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.

Взятка, в соответствии с названными нормами Конвенции ООН, может передаваться не только самому должностному лицу, но и **третьим лицам** (предприятиям, партиям и т.д.).

В соответствии с Конвенцией ООН, 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).

«Декларация ООН против коррупции и подкупа в международных коммерческих трансоотношениях»⁷⁷ призывает все страны мира криминализовать подкуп **иностраннх должностных лиц**, который осуществляется в международных коммерческих отношениях, не освобождать от налога средства потраченные на их подкуп, как это имеет место во многих странах

с. 201

мира, где налог взимается с полученной прибыли. Криминализации активного (дача взятки) и пассивного (получение взятки) подкупа иностранных публичных должностных лиц в ходе коммерческих транснациональных отношений (ст. 1) требует ввести «Конвенция ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях». Конвенции ООН против коррупции призывает ввести уголовное наказание за подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц международных публичных организаций (ст. 16) «для получения или сохранения коммерческого или иного неправомерного преимущества в связи с ведением международных дел». Ввести наказуемость подкупа иностранных публичных должностных лиц требует Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы. В России подкуп иностранных публичных должностных лиц не является преступлением.

Конвенция ООН ставит вопрос о введении ответственности **юридических** лиц за коррупцию (ст. 26). Субъектом активного подкупа по Конвенции ОЭСР также может быть не только физическое, но и юридическое лицо. Она предлагается в качестве санкции за коррупционную деятельность лишать компании государственного кредитования, лицензий, отказывать им в заключение контрактов по государственным поставкам. Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы требует от своих участников ввести юридическую ответственность корпораций за активный подкуп (ст. 18). Российские законодатели не слышат этих рекомендаций. Крупные компании содержат специальные отделы, которые занимаются лоббированием интересов этих компаний в государственных органах, в том числе, и в форме коррупции⁷⁸. В случае выявления коррупционного факта, наказание несет только работник компании. Сама компания получает огромные прибыли и к уголовной ответственности в качестве юридического лица привлечена быть не может.

«Конвенция Европейского Союза по защите своих финансовых интересов» и два протокола к ней (1996 и 1997 года)⁷⁹ устанавливают ответственность лиц непосредственно, осуществляющих подкуп (обещающих

с. 202

или дающих взятку) и ответственность руководителей компаний, которые 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.

Межамериканская Конвенция против коррупции устанавливает ответственность не только за активный и пассивный подкуп, но и за другие действия или бездействия должностных лиц, направленные на получение незаконной выгоды, а так же за использование и сокрытие имущества, полученного в результате коррупции. Конвенция придерживается широкого понимания противоправной коррупции, которая не сводится к подкупу. Под коррупцией понимается: неправильное использование конфиденциальной информации, государственного имущества должностными лицами, попытка добиваться от публичной власти любых решений для незаконной цели и неправильное распоряжение любым государственным имуществом, деньгами или мерами безопасности. 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. Служащий может быть привлечен к ответственности за нарушение требования открытости получения доходов, обязанности производить декларирование не только подарков, но и крупных расходов.

Действие Межамериканской конвенции распространяется на деяния совершенные как внутри страны-участницы, так и на те, что совершаются в ходе международных контактов. 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. Конвенция рекомендует странам

⁷⁷ GA/res/51/191 от 16 декабря 1996 года, приложение

⁷⁸ Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

⁷⁹ 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

участникам набор превентивных мер, касающихся изменения в служебном, налоговом, банковском праве. Эта конвенция доступна для чтения на русском языке⁸⁰.

Борьба с коррупцией связывается с принятием мер **уголовной ответственности** за отмывание денег (money laundering), полученных в результате

С. 203

коррупции (ст. 14, 24). «Конвенцией ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» требует рассматривать легализацию денежных средств, полученных от коррупции, как преступление. Уголовно-правовая конвенция о коррупции Совета Европы требует сделать уголовно наказуемым отмывание денег, полученных от коррупции. Как уже отмечалось для выработки международной политики, направленной на борьбу с легализацией доходов, полученных от преступной деятельности, в мире создана специальная межправительственная организация ФАТФ (Financial Action Task Force on Money Laundering - Оперативная группа по осуществлению финансовой деятельности, направленной на борьбу с отмыванием денежных средств). Руководство по предотвращению отмывания денег выработано также Международной торговой палатой в 1998 году. Контроль за денежными потоками должен помочь выявлять коррумпированных должностных лиц.

ООН в своей Конвенции против коррупции предлагает государствам принять законодательные меры по защите **свидетелей** и лиц, сообщающих о фактах коррупции (ст. 32-33). Совет Европы в уголовно-правовой Конвенции также требует ввести защиту информаторов и свидетелей, которые сотрудничают со следственными органами по расследованию фактов коррупции (ст. 22).

Конвенция Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности⁸¹. (ст. 14, параграфа 2) предлагает использовать **конфискованное** у преступников имущество для покрытия расходов, связанных с получением доказательств по делу. Конвенции ОЭСР предлагает конфисковать доходы, полученные от коррупционных актов.

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. Последняя проблема решается особенно трудно. Ей посвящается глава 9 Антикоррупционного набора инструментов ООН (версия 2004 года)⁸². ООН берется помогать государствам в заключение договоров по оказанию взаимной юридической помощи и об экстрадиции обвиняемых, в сокращении оснований по которым

С. 204

государства отказывают в производстве экстрадиции⁸³. Регулированию этих отношений посвящена чуть ли не половина объема текста Конвенции ООН против коррупции (Глава 4-6. Ст. 43-62). Страны-участницы Конвенция берут на себя обязательства оказывать друг другу помощь в расследовании 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.

Экстрадиции преступников, взаимной юридической помощи и другим формам сотрудничества государств-участников посвящены ст. 25-31 Уголовно-правовой конвенции Совета Европы о коррупции.

Мало кому известна в России «Гражданско-правовая конвенция против коррупции» принятая Советом Европы в 1999 году⁸⁴. Не смотря на то, что мы уже давно вступили в Совет Европы, данная Конвенция не подписана и не ратифицирована Россией. В соответствие 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. i части 1 ст. 4), а так же государство, чье должностное лицо виновно в совершении коррупционного акта (ст. 5). Конвенция ООН против коррупции требует обеспечить возмещение вреда, который получают лица в результате коррупционных деяний (ст. 35). Было бы полезно включить аналогичные нормы в гражданское законодательство России, конкретизировав ст. 1069 и 1070 ГК РФ.

Выступая на Втором всемирном форуме против коррупции Генеральный Атторней США отметил, что международное сообщество приняло уже много правовых документов, направленных на борьбу с коррупцией. Главное сейчас озаботиться их имплементацией в национальное законодательство всех стран мира⁸⁵.

К сожалению, руководство России проводит изоляционистскую политику и не желает принимать участие в международной борьбе с коррупцией, использовать те инструменты, что наработаны международной практикой. Это обеспечивает коррупционное будущее нашей страны.

⁸⁰ www.law.vl.ru

⁸¹ GA/res/55/25, приложение от 15 ноября 2000

⁸² http://www.unodc.org/pdf/crime/corruption/toolkit/AC_Toolkit_chap9.pdf

⁸³ Global Programme against Corruption // <http://www.unicri.it/Prodoc%20corruption.htm>

⁸⁴ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

⁸⁵ <http://usinfo.state.gov/topical/econ/bribes/ashcroft.htm>

2. Прокуратура как орган противодействия коррупции

Конференция в г. Екатеринбург. Февраль 2005 г.

Коррупция в последние годы стала общемировой проблемой, к решению которой подключились все крупные международные организации: Организация Объединенных Наций, Совет Европы, Европейский Союз, Союз американских государств и т.д. Эти организации обобщают накопленный опыт противодействия коррупции в мире и на этой основе вносят свои предложения по совершенствованию методов, средств и институтов противодействующих коррупции.

В выработанном специальными организациями ООН «Антикоррупционном наборе инструментов»⁸⁶ ставится вопрос об органах, которые могли бы эффективно бороться с коррупцией. Отмечается, что одни страны идут по пути создания специального антикоррупционного агентства, занимающегося исключительно этой проблемой. Другие, опираются на уже созданные институты, совершенствуя их деятельность и усиливая их антикоррупционную направленность. В частности, таким институтом в России могла бы стать прокуратура. Она имеет самый высокий уровень изолированности от других государственных органов, наделена достаточно большими полномочиями по надзору за деятельностью исполнительных органов власти и проведению расследований.

Позитивные черты вновь создаваемых антикоррупционных агентств заключаются в том, что они не имеют истории, свободны от груза старых проблем, в них нет сложившихся клановых групп и системных коррупционных связей. Такие органы могут иметь большее доверие у населения, чем уже известные ему. Этих достоинств нет у российской прокуратуры, которую постоянно обвиняют в политической ангажированности. Вместе с тем, имеются существенные препятствия для создания специальных антикоррупционных агентств. Они заключаются в больших затратах на подобного рода проекты, сопротивлении иных правоохранительных органов, которые в новом институте видят конкурента, неизбежно отнимающего у них ряд полномочий. Новый орган может оказаться в изоляции от ранее существующих правоохранительных органов, которые не пойдут с ним на сотрудничество.

Для России возможен промежуточный вариант. Он заключается в создании в органах прокуратуры специального подразделения по борьбе с коррупцией, которое объединило бы специалистов в этой области, имеющих знания и опыт работы. Это подразделение должно иметь особый статус, определенную самостоятельность.

Чем более системной является коррупция в стране, тем большую специализацию и обособленность должен иметь антикоррупционный орган.

Главным принципом деятельности антикоррупционного подразделения является его **независимость** от иных государственных органов и должностных лиц, деятельность которых расследуется. Об этом говорится в Конвенции ООН против коррупции 2003 года⁸⁷, в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН», в Резолюции Комитета Министров Совета Европы «Двадцать принципов борьбы против коррупции»⁸⁸ и в других международных документах. Однако, реализовать провозглашаемый принцип не так легко. В Гонконге пошли по пути создания Независимой комиссии против коррупции (The Independent Commission Against Corruption), руководитель которого подчинен непосредственно губернатору этого особого административного региона Китая. Последний имел политическую волю для принятия эффективных мер по борьбе с коррупцией. Все международные эксперты отмечают эффективность принятых мер и резкое сокращение коррупции на этой территории⁸⁹.

В Аргентине создали специальное Антикоррупционное управление (Anti-Corruption Office), которое возглавил Прокурор по надзору за государственной администрацией (The Public Administration Prosecutor) Министерства юстиции и прав человека страны (The Ministry of Justice and Human Rights). Этот прокурор находится в ранге Государственного Секретаря. Такая модель объединения прокуратуры и министерства юстиции заимствована Аргентиной в США. Республика Польша в 90-х годах XX века ввела у себя эту модель. Как отмечают эксперты, независимость прокуратуры от иных органов власти только уменьшилась. Вместе с этим снизилась эффективность ее работы по надзору за государственными органами⁹⁰.

Ключом к решению проблемы независимости антикоррупционного органа является реализация принципа разделения властей. Независимость контрольно-надзорных органов в целом может быть обеспечена посредством выделения их в особую самостоятельную ветвь власти, формирующуюся наряду с законодательной, исполнительной и судебной. Частью этой ветви власти могла бы стать отечественная прокуратура. Эта мысль уже не нова для нашей теории государственного права⁹¹. В рекомендациях организации ООН отмечается, что средства обеспечения независимости антикоррупционных органов надо заимствовать в организации независимости суда, финансового аудита, омбудсманов.

Выделение прокуратуры в особую ветвь власти позволило бы прокурорам осуществлять расследования правонарушений должностных лиц самого высокого ранга, вплоть до президента страны, как это делалось до недавнего времени в США⁹². В этом случае, прокуратура могла бы стать действенным инструментом в борьбе с системной коррупцией, которая охватила наш государственный аппарат. Независимую прокуратуру будет труднее сделать политическим инструментом чье-либо власти, превратить в орудие репрессий.

Средством обеспечения независимости антикоррупционного подразделения, как отмечают эксперты ООН, может быть законодательное урегулирование порядка его организации и деятельности. Рекомендуется даже принимать

⁸⁶ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

⁸⁷ A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

⁸⁸ <http://www.greco.coe.int>

⁸⁹ Приводимые здесь и ниже примеры описаны в «Антикоррупционном наборе инструментов ООН» // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html

⁹⁰ Чешейко-Сохацки З. Польша // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 64-65.

⁹¹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16; Чиркин В.Е. Контрольная власть // Государство и право. 1993. № 4. С. 18.

⁹² Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58. Скимор М.Дж., Трипп М.К. Американская система государственного управления. М.: СП «КВАДРАТ». 1993. С. 277.

конституционные законы, которые было бы трудно изменить. Например, Антикоррупционное агентство Аргентины обязано действовать на основе Межамериканской конвенции против коррупции⁹³. Вместе с тем, те же эксперты констатируют, что реальная независимость антикоррупционных органов часто зависит от толкования принятых законов и практики их применения. В России уже достаточно примеров, иллюстрирующих эти опасения. Конституционный Суд РФ своим толкованием Конституции РФ ограничил независимость Генерального прокурора от Президента РФ. Он признал конституционными действия президента Б.Н. Ельцина по отстранению от должности Генерального Прокурора РФ без согласия на то Совета Федерации. Поводом к этому, как известно, стала поддержка Генеральным Прокурором инициативы проведения расследования действий президента и его окружения, которые могли иметь коррупционный характер⁹⁴. Со времен великого вождя пролетариата, в России не закон, а кадры решают все. Формирование органов прокуратуры из людей верных Президенту⁹⁵ делает ее совершенно неспособной бороться с коррупцией в верхних этажах власти без разрешения на то президентских структур.

Международные эксперты рекомендуют создать особые условия для безопасности работников антикоррупционных подразделений. Как уже сказано, в России, наоборот, пошли по пути увеличения зависимости Генерального Прокурора от Президента страны.

Эффективная работа антикоррупционных органов конечно связана с достаточным их финансированием. Предлагается принимать законодательные меры к тому, чтобы эти органы имели особое бюджетное финансирование, не позволяющее кому-либо уменьшать его и тем самым ставить антикоррупционный орган в финансовую зависимость.

Антикоррупционное подразделение должно иметь приоритет в расследовании дел о коррупции и брать в свое производство любое дело, которое расследуется другими правоохранительными органами.

Организации ООН в своем «Антикоррупционном наборе инструментов» предлагают наделять антикоррупционные органы, в том числе, входящие в состав прокуратуры, следующими функциями:

1) Выработка политики, направленной на борьбу с коррупцией и реализация ее в жизнь. Например, Антикоррупционное агентство Аргентины разрабатывает и принимает антикоррупционные программы Министерства юстиции и прав человека Аргентины.

2) Координация деятельности государственных органов в борьбе с коррупцией.

3) Выработка конкретных предложений по борьбе с коррупцией для законодательных органов и органов управления.

4) Осуществление надзора за административными органами, имеющего профилактический характер. В частности, Антикоррупционное управление Аргентины осуществляет функции контроля за декларированием должностными лицами своего финансового и имущественного положения.

5) Проверка заявлений о подозрении в коррупции и расследование возбужденных дел.

6) Осуществление обвинения в суде по делам о коррупции.

7) Участие в общественном образовании, касающемся борьбы с коррупцией (просвещение граждан и особенно предпринимателей). Эти меры должны быть направлены на то, чтобы население нетерпимо относилось к коррупции и оказывало помощь правоохранительным органам в выявлении фактов коррупции.

В соответствии с выполняемыми функциями, определяется структура антикоррупционных органов. Так, Антикоррупционное агентство Аргентины имеет два департамента: (а) Департамент политики прозрачности, осуществляющий надзор за государственными органами и их должностными лицами и (б) Департамент расследований.

Конечно, чтобы прокуратура не превратилась в самостоятельный орган репрессий, она сама должна быть включена в систему сдержек и противовесов. Независимая прокуратура должна стать объектом более тщательного судебного контроля. Международные эксперты обращают внимание на то, что антикоррупционные органы, наделенные широкими полномочиями, сами должны быть под пристальным общественным контролем. Гласным, учитывающим репутацию должно быть назначение на высшие должности в антикоррупционных органах. К сожалению, в России назначение на должность Генерального Прокурора производится на основе личной преданности кандидата президенту страны. Занимавшие этот пост люди не отличались безукоризненной репутацией и имели явные политические пристрастия.

От антикоррупционных органов обычно требуют ежегодных отчетов перед обществом о их деятельности.

Вопрос о совершенствовании институтов борьбы с коррупцией в нашей стране обсуждается пока только на теоретическом уровне. Российское руководство не проявляет политической воли к борьбе с коррупцией и, по всей видимости, не намерено внедрять у себя те предложения, которые исходят от международных организаций. Россия не присоединилась ни к одной антикоррупционной конвенции, принятой в мире.

⁹³ <http://www.oas.org/EN/PROG/uridico/english/FightCur/html>

⁹⁴ Скуратов Ю. Маски сброшены. Теперь свое слово должен сказать закон // Парламентская газета. 1999. 15 октября. С. 1, 3.

⁹⁵ Колбая Г. Взрыв первой мины // Российская Федерация. 1995. № 4. С. 39-43.

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

Работа выполнена на грант, предоставленный Американским Университетом г. Вашингтона, США и Московским исследовательским Центром по проблемам транснациональной организованной преступности и коррупции при Институте государства и права РАН, г. Москва, Россия

// Чиновникъ. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61.

С. 54

1. Благоприятность позитивного права для коррупции

В правовой науке обычно говорят только о положительном влиянии позитивного права на жизнь общества. Однако, надо признать, оно может создавать условия для сохранения негативных для общества явлений. В частности, можно говорить о позитивном праве как условии для противодействия коррупции или наоборот, условия, способствующем совершению коррупционных деяний. Например, А.Э Жалинский говорит о коррупциогенности юридических институтов⁹⁶. По этой тематике нами было проведено социологическое исследование. 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. Они утверждают, что право ни при каких условиях не может способствовать коррупции в стране. При этом 14 % опрошенных юристов считают, что отечественное позитивное право не оказывает ни какого влияния на коррупцию, поскольку право в России вообще имеет ограниченное действие.

Теоретически, 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

С. 55

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 (а) «наиболее благоприятный коррупционный юридический климат», (б) «благоприятный», (в) «неблагоприятный», (г) «наиболее неблагоприятный» или «суровый» климат для коррупции.

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, Трансперенси Интернешнл в России). Автор провел интервьюирование лиц, которые наиболее часто становятся жертвами вымогательств 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, 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 подразделений⁹⁷, Совета Европы⁹⁸, Союза Американских государств⁹⁹, Группы государств против коррупции (ГРЕКО)¹⁰⁰, Союза 4¹⁰¹, Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)¹⁰², Агентства по международному сотрудничеству США¹⁰³, Трансперенси Интернешнл¹⁰⁴. 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 России¹⁰⁵.

⁹⁶ Роль гражданского права и смежных с ним отраслей права в предупреждении коррупции и организованной преступности // Государство и право. 2002. № 3. С. 105.

⁹⁷ www.unodc.org; www.unicri.it; www.odccp.org

⁹⁸ www.coe.int

⁹⁹ www.cas.org

¹⁰⁰ www.greco.coe.int

¹⁰¹ www.u4.no

¹⁰² www1.oecd.org

¹⁰³ www.usaid.gov

¹⁰⁴ www.transparency.org

¹⁰⁵ Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-62.

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

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 исследованиях¹⁰⁶. 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.

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. Разработчики программы противодействия коррупции в России Национального антикоррупционного комитета отмечали, что альтернативные и относительно определенные санкции в административном праве дают простор для произвола управленцев¹⁰⁷. На это обратили внимание 9 % опрошенных. 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»¹⁰⁸. Интересы обособленных от общества управленческих групп реализуются за счет вытеснения частного права публичным правом¹⁰⁹. Это приводит к росту потенциала рынка коррупционных услуг. Однако, на чрезмерное количество норм права, как фактор коррупции обратили внимание только 5 % опрошенных.

Степень благоприятности юридического климата для коррупции определяется тем, насколько законодательство страны реализует

С. 56

набор антикоррупционных мер, предлагаемых в мире: ООН (Anti-corruption Tool Kit)¹¹⁰, Советом Европы (для стран Европы)¹¹¹, Организацией экономического сотрудничества и развития¹¹², Трансперенси Интернешнл¹¹³. Необходимо брать во внимание антикоррупционные стандарты, принимаемые в отдельных странах. При анкетировании, только один из опрошиваемых указал на пробелы в законодательстве, как благоприятное условие для коррупции. Это объясняется тем, что отечественные юристы не знают международных юридических антикоррупционных стандартов.

Третьей составляющей юридического 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 права¹¹⁴. 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.

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,

¹⁰⁶ Гражданские инициативы и предотвращение коррупции. СПб.: Норма, 2000. С. 118-119.

¹⁰⁷ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

¹⁰⁸ Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

¹⁰⁹ Денисов С.А. Отношение обособленных управленческих групп к публичному и частному праву // Частное и публичное в праве. Челябинск: Издательство ЮУрГУ, 2002. С. 6-11.

¹¹⁰ www.odccp.org/odccp/corruption_toolkit.html

¹¹¹ Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int>; Civil Law Convention on Corruption // <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹¹² Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

¹¹³ www.transparency.org/toolkits/2002

¹¹⁴ www.unicri.it/Projects%20corruption.htm

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.

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.

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.

4. Благоприятность коррупционного юридического климата в современной России

Очень часто отечественные исследователи в своих работах перечисляют те законодательные меры, которые применяются для противодействия коррупции¹¹⁵. 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 стандарты¹¹⁶. Сравнение права России с этими стандартами позволяет определять степень благоприятности юридического климата страны для коррупции.

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. 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.

На самом высшем уровне признается¹¹⁷, 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 граждан¹¹⁸. 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.

Исследование научного правосознания, проводимое в ходе участия в 8 научно-практических конференциях, показывает, что

С. 57

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 направлении¹¹⁹.

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

¹¹⁵ Пекарев В.Я. Правовые аспекты борьбы с коррупцией на национальном и международном уровне. М.: Издательство РУДН, 2001.

¹¹⁶ 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.

¹¹⁷ Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию РФ // Российская газета. 2002. № 71. С. 4.

¹¹⁸ Пастухов В. Право под административным прессом в постсоветской России // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 2002. № 2. С. 106-112.

¹¹⁹ 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.

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.

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 права¹²⁰. 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.

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, не ясностью 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 доступными 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.

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

С. 58

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 аппарате¹²¹. 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

¹²⁰ 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.

¹²¹ Веселов П. Компромат высшей пробы // Российская газета, 2003. № 70. С. 5.

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.

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.

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 следствие совершения коррупционного сговора. Об этом постоянно говорят юристы, журналисты и сами предприниматели¹²².

Коррупция распространяется в экономической жизни общества при отсутствии реальной конкуренции между предпринимателями. Эта конкуренция подавляется монополиями, на поддержку которых работает российское законодательство¹²³.

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 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 лицам¹²⁴. 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 службы¹²⁵. 49 % опрошенных юристов согласились с тем, что отечественное уголовное право благоприятствует коррупции.

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.

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.

С. 59

¹²² 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.

¹²³ Петухов В. Комментарий к закону о финансово-промышленных группах // Право и экономика. 2002. № 7. С. 7.

¹²⁴ 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.

¹²⁵ 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.

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 опрашиваемыми. 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.

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 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)¹²⁶. Необходимо принять законы об «Основах антикоррупционной политики», который должен ввести понятие коррупции, определив 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»¹²⁷.

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 парламентаризма¹²⁸.

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 суд¹²⁹.

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.

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 службы¹³⁰. 62 % опрошенных надеются, что конкурсный подбор кадров, осуществляемый специализированными органами создаст неблагоприятные климат для коррупции.

¹²⁶ www.greco.coe.int

¹²⁷ Лопатин В.Н. О системном подходе в антикоррупционной политике // Государство и право. 2001. № 7. С. 23.

¹²⁸ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 56-57.

¹²⁹ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

¹³⁰ 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.

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 функции (государственные и муниципальные унитарные предприятия, компании с решающим государственным пакетом акций). Это предлагается многими исследователями¹³¹.

Коррупционные деяния (не являющиеся преступлениями: получение подарков,
С. 60

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 проступков¹³². 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.

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 связей¹³³. Важное значение 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

¹³¹ Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск: Частная коллекция, 2002. С. 70.

¹³² 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.

¹³³ Время государства и экономическая политика (либеральная альтернатива) // Общество и экономика. 2002, № 10-11. С. 35.

предусматривать меры административной ответственности за уклонение должностных лиц от учета своей деятельности и сокрытие документов от граждан¹³⁴.

Многие международные программы и резолюции международных организаций говорят о необходимости обеспечить свободу средств массовой информации (СМИ). Особые условия России требуют 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

С. 61

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 коррупции¹³⁵. 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, лишении 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 %). 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 обвинение¹³⁶.

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.

¹³⁴ Денисов С.А. Реализация прав граждан на полную и достоверную информацию // Информационное общество: право и власть. Сборник статей. Екатеринбург, 2001. С. 45-46.

¹³⁵ Совет Европы и Россия. 2002. № 2 с. 46-55.

¹³⁶ 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.

4. Коррупция как закономерное следствие обособления управленцев от общества

Материал подготовлен для выступления на конференции в г. Саратове

Эффективное противодействие коррупции возможно только на базе понимания причин и условий ее возникновения. Этическая традиция в отечественной науке исходит из положения, что правонарушения в обществе существуют в силу слабости государственного аппарата, который не имеет достаточных средств для борьбы с ними. Население в этой борьбе рассматривается только как помощник. В демократическом обществе главным субъектом, противодействующим правонарушениям и в особенности, коррупции, является гражданское общество, под контролем которого работает государственный аппарат и правоохранительная система органов. Гражданское общество так же создает мотивацию для антикоррупционной деятельности органов государства.

Главным аргументом против выстраивания такой системы отношений в России является то, что у нас нет сильного гражданского общества. Поэтому в соответствии с образом мысли, господствующим в странах Востока, все надежды возлагаются на главу государства. От него ждут мотивации антикоррупционной деятельности, а в качестве главного действующего лица видят аппарат правоохранительных органов. Управленческие элиты стараются поддержать эту патерналистскую и вождистскую идеологию, поскольку она обеспечивает их господство над обществом.

Как показывает история социальных систем, основанных на господстве обособленных от общества управленческих групп, построение такой антикоррупционной системы не дает высоких результатов. Глава государства сам является заложником управленцев, посредством которых управляет страной и не может принимать строгих мер против коррупции в среде своих подчиненных. Правоохранительные органы только обозначают антикоррупционную деятельность, выявляя для отчета ежегодно определенное количество фактов коррупции среди мелкого чиновничества. Не подконтрольные обществу правоохранительные органы сами становятся сосредоточением произвола и коррупции в стране.

Таким образом, стратегическим направлением развития антикоррупционной политики России является формирование гражданского общества, которое не может мириться с коррупцией в аппарате управления, ибо она приводит к тому, что чиновники действуют в собственных интересах и пренебрегают общественными.

Уже сегодня, по мере перехода к альтернативным выборам в органы власти аппарат управления вынужден перед выборами обозначать активную антикоррупционную деятельность. Надо понимать, что антикоррупционные настроения в обществе возникают не сами по себе. Они нуждаются в подъеме, который как раз и происходит в ходе борьбы различных политических элит за власть, когда самый отъявленный коррупционер гневно осуждает коррупцию.

Реальные меры против коррупции будут приниматься тогда, когда политическая оппозиция будет иметь возможность осуществлять контроль за теми, кто получил государственную власть, выявлять факты коррупции, проводить их расследования и с помощью механизмов импичмента или не политизированных правоохранительных органов привлекать виновных к ответственности.

Система противодействия коррупции через гражданское общество хорошо известна во всем мире. На ее основе демократические силы России должны выстраивать свою программу действий.

1. В первую очередь, в стране должна возникнуть сильная демократическая оппозиция правлению бюрократии. Поскольку демократические силы сегодня полностью отстранены от власти, то их задача сводится к критике государства за не эффективное проведение антикоррупционной политики и предложение своих программ таких действий.

Стремление получить власть принуждает саму оппозицию осуществлять постоянный контроль за деятельностью государственных органов, выискивать недостатки в их работе. Для того чтобы заручиться поддержкой населения, оппозиция вынуждена работать с ним, в том числе, привлекая к антикоррупционной деятельности.

Важное значение имеет создание заинтересованных групп давления, деятельность которых направлена на осуществление контроля за работой государственного аппарата, за принятием им решений в бюджетной сфере, при распределении государственных заказов. Эти группы давления могут состоять из представителей предпринимательских кругов, не обласканных властью и терпящих значительные убытки от коррупции, которая способствует монополизации рынков, созданию привилегий для избранных. Обеспечение прозрачности в деятельности государственных органов, особенно при принятии решений по распределению общественных благ, признано принципиальным направлением в борьбе с коррупцией Советом Европы.

Благодаря международной поддержке сегодня в России уже действуют институты гражданского общества, которые осуществляют мониторинг коррупционной ситуации в стране. Конечно, нужна общественная поддержка и увеличение финансирования таких организаций, которые могли бы оценивать не только представление общества о коррупции в стране, но и состояние антикоррупционного законодательства, динамику работы государства по использованию выработанных в мире антикоррупционных инструментов.

2. Очевидно, что главным звеном в контроле за государственными органами, в создании общественной атмосферы нетерпимости к коррупции являются свободные от государства средства массовой информации. Одним из принципов борьбы с коррупцией, выработанных Советом Европы является обеспечение свободы

СМИ в получении и передаче информации по коррупционным вопросам. СМИ, находящиеся под контролем государства превращаются в инструмент пропаганды достижений аппарата государственного управления и не могут показывать истинные масштабы коррупции в стране, не могут критиковать тех от кого зависят. Они наоборот, «убаюкивают» население, убеждают его, что правоохранительные органы сами справятся со всеми общественными проблемами.

3. Сегодня уже совершенно ясно, что с парламентом, где большинство мест принадлежит партеобразному объединению чиновников страна не сможет воспринять те законодательные идеи, которые выработаны в мире. Такой парламент никогда не ратифицирует конвенции, направленные на борьбу против коррупции принятые Советом Европы, ООН и Организацией экономического сотрудничества и развития. Только возвращение в парламент демократических сил позволит поставить вопрос о принятии законов, расширяющих возможности борьбы с коррупцией.

В демократических странах парламент осуществляет не только законодательную, но и контрольную функцию. Сегодняшний состав парламента, зависимый от президента и правительства не нуждается в контрольных полномочиях. Даже получив их, он не посмеет их использовать. Тем не менее, стратегическая задача вполне ясна. Необходимо законодательное закрепление права парламента создавать независимые следственные комиссии с широкими правами расследовать дела по подозрению высших должностных лиц в коррупции. Необходимо расширение права парламента осуществлять импичмент в отношении широкого круга должностных лиц государства.

4. Необходимо преодолевать пренебрежительное отношение населения к формированию гражданского общества. Всеми возможными способами нужно распространять мысль, что только само общество может справиться с проблемами коррупции в государственном аппарате. Лучшей профилактикой коррупции является общественная мораль, искоренение общественных коррупционных традиций. Совет Европы определил это направление развития общества в качестве основного принципа борьбы против коррупции¹³⁷. Включению населения в активную антикоррупционную деятельность мешают распространенные в России идеи патернализма и вожизма, отчуждения большинства населения от активного участия в решении общих проблем. 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. Другой вредный миф заключается в том, что решить проблему коррупции позволяет установление авторитарного режима в стране. На примере стран Азии, Африки и Латинской Америки легко показать, что в условиях военных режимов коррупция хорошо скрывается, но разрастается до масштаба, неизвестного ни одной демократической стране.

Особенно важно знакомить с проблемой коррупции молодое поколение. Это не трудно делать в ходе образовательного процесса, особенно на факультетах, готовящих юристов и государственных служащих. Необходимо включать в образовательные программы вузов спецкурсы, в рамках которых знакомить студентов с системой антикоррупционных мер выработанных в мире и задачами реализации этих мер в России. Ни в коем случае программы этих спецкурсов не должны сводиться к изучению мер только уголовно-правового характера. За основу должен браться «Антикоррупционный набор инструментов», выработанный организациями при ООН¹³⁸.

Научная юридическая общественность должна активно подключаться к разработке стандартов антикоррупционного законодательства и оценке российского законодательства с точки зрения этих стандартов.

В целом, развитие гражданского общества и его способности противостоять коррупции связано с ростом конкуренции в сфере экономики между предпринимателями, в сфере политики и идеологии, между партиями, средствами массовой информации.

¹³⁷ Resolution 24 (97) on the twenty guiding principles for the fight against corruption // www.greco.coe.int

¹³⁸ www.odcepc.org

Краткая аннотация выступления на тему:

КОРРУПЦИЯ КАК ЗАКОНОМЕРНОЕ СЛЕДСТВИЕ ОБОСОБЛЕНИЯ УПРАВЛЕНЦЕВ ОТ ОБЩЕСТВА. Подготовлена для журнала «Правовая политика и правовая жизнь».

Эффективное противодействие коррупции возможно только на базе понимания причин и условий ее возникновения. Этатистская теория исходит из положения, что правонарушения в обществе существуют в силу **слабости государственного аппарата**, который не имеет достаточных средств для борьбы с ними. Если Россия выбрала демократический путь развития, то стратегическими направлениям ее развития необходимо считать развитие гражданского общества:

1. Формирование **сильной демократической оппозиции** правлению бюрократии. Стремление получить власть принуждает оппозицию осуществлять постоянный контроль за деятельностью государственных органов, выискивать недостатки в их работе. Важное значение имеет создание заинтересованных групп давления, деятельность которых направлена на осуществление контроля за работой государственного аппарата, за принятием им решений в бюджетной сфере, при распределении государственных заказов.

2. Главным звеном в контроле за государственными органами, в создании общественной атмосферы нетерпимости к коррупции являются **свободные от государства средства массовой информации**.

3. Возвращение **в парламент демократических сил** позволит поставить вопрос о принятии законов, расширяющих возможности борьбы с коррупцией. Необходимо законодательное закрепление права парламента создавать независимые следственные комиссии с широкими правами расследовать дела по подозрению высших должностных лиц в коррупции.

4. Необходимо преодолевать пренебрежительное отношение населения к формированию гражданского общества. Всеми возможными способами нужно распространять мысль, что **только само общество** может справиться с проблемами коррупции в государственном аппарате.

В целом, развитие гражданского общества и его способности противостоять коррупции связано с ростом конкуренции в сфере экономики между предпринимателями, в сфере политики и идеологии, между партиями, средствами массовой информации.

5. Механизм нейтрализации института юридической ответственности должностных лиц

// Государство, право, управление: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции / Под ред. М.И. Абдулаева, С.И. Некрасова. Вып. 1. М.: ГУУ, 2004. С. 113- 117.

С. 113

В ряде стран управленцы, составляющие государственный аппарат, достигают высокой степени независимости от общества, и даже господства над ним. Это позволяет им создавать достаточно эффективный механизм нейтрализации или даже полного блокирования норм, устанавливающих юридическую ответственность должностных лиц за совершение правонарушений.

Механизм нейтрализации норм права, так же, как и механизм их реализации, состоит из экономических, социальных, политических, идеологических и правовых звеньев (элементов). В данной статье предлагается рассмотреть только ту часть механизма нейтрализации норм права, которая составляет часть правовой системы.

1. Политическое господство управленческих групп в обществе позволяет им активно влиять на процессы правотворчества и создавать нормы права, реализующие их интересы или, наоборот, препятствовать появлению норм права, не выражающих эти интересы. Общественно вредные и даже общественно опасные деяния могут **не рассматриваться в нормах позитивного права как правонарушения** (1). Юридическая ответственность за эти деяния не имеет своей правовой основы. Например, при монархических формах правления любые действия главы государства рассматриваются как дозволенные. Только после ухода его с политической арены общество может признать его деяния преступными, как это, например, произошло с репрессиями, производимыми И.В. Сталиным (2). В данном случае можно говорить о нейтрализации норм естественного, а не позитивного права.

Возможно и другая ситуация, при которой должностным лицам устанавливаются обязанности и запреты, но **не устанавливаются санкций за их нарушение**. Так, Президент РФ, согласно ст. 93 Конституции РФ не подлежит конституционной ответственности в виде отрешения от должности за нарушение норм конституции страны, как это имеет место, например в Австрии (3).

Для эффективного применения юридической ответственности, регулятивная норма, устанавливающая обязанности и запреты должна дополняться **охранительной нормой**, четко определяющей состав правонарушения определенного вида. Это также может не производиться. Например, только с внесением в декабре 2003 года в УК РФ поправок (4) появилась уголовно-правовая санкция за не целевое расходование бюджетных средств в крупном размере (ст. 285-1 УК РФ). Нарушение бюджетного закона через не целевое расходование меньших сумм, по прежнему ни как не наказуемо, если

С. 114

речь идет о должностном лице категории «А», которого ни кто не может привлечь к дисциплинарной ответственности.

Препятствиями для применения мер юридической ответственности могут быть не ясно сформулированные составы правонарушения в охранительных нормах. Они позволяют правоприменителю по собственному усмотрению ограничительно толковать содержание норм и не применять ее в отдельных случаях.

Закон может обеспечивать **иммунитет должностных лиц** к применению в отношении их мер юридической ответственности (5). Отмечается, что «нормы закона, устанавливающие статус неприкосновенности для определенных категорий должностных лиц, способствуют не только созданию условий, благоприятствующей нормальной государственной, судебной и правоохранительной деятельности, обеспечению независимости этих лиц, сколько широкому распространению взяточничества на самых высоких этажах власти. Именно статус неприкосновенности открывает двери безнаказанности» (6).

Безответственность должностных лиц может порождаться закреплением в праве **не эффективного порядка привлечения** к ответственности за правонарушение. Так, использование в основном дисциплинарных мер ответственности за проступки, не относящиеся к уголовным преступлениям, приводит к тому, что вопрос об ответственности решает по своему произволу руководитель правонарушителя (7). Дисциплинарная ответственность имеет диспозитивный характер и применяется по усмотрению правоприменителя.

Фактические хищения государственных средств в особо крупных размерах в 90-е годы XX века в России представлялись как нарушения правил приватизации. К виновным должностным лицам, присваивающим себе целые предприятия, применялись лишь праввосстановительные санкции, предусмотренные гражданским правом (8). Ответственность Президента РФ за совершение тяжких уголовных преступлений (ст. 93 Конституции РФ) связывается с политическим решением Федерального Собрания, наличием или отсутствием большинства сторонников Президента в парламенте. Это хорошо проиллюстрировала попытка отрешения Б.Н. Ельцина от должности Президента РФ в 1999 году.

Нормы права могут не создавать **эффективно действующего механизма выявления** правонарушений должностных лиц, закреплять не эффективный процессуальный порядок расследования правонарушений, совершаемых ими. Например, законодательные акты об Уполномоченных по правам человека в России и в субъектах Федерации ограничивают возможности этих должностных лиц выявлять и расследовать факты плохого управления и посягательств на права граждан государственными и муниципальными служащими. Компетенция отечественных правозащитников оказывается гораздо уже, чем у омбудсманов в скандинавских странах (9).

Процессуальный порядок привлечения должностного лица к юридической ответственности может быть настолько усложнен, что реализовать его

С. 115

практически невозможно. Примером может служить опять же порядок отрешения Президента РФ от должности, установленный в ст. 93 Конституции РФ (10).

Более мягкие наказания за правонарушения может обеспечивать не верная квалификация деяний, произведенная законодателем. Например, государственные и муниципальные предприятия в современной России выполняют публичные функции. Но их руководство приравнивается действующим Уголовным кодексом РФ к лицам, выполняющим управленческие функции в коммерческих организациях (Ст. 201, 204 УК РФ 1996 года). Ответственность, установленная за злоупотребление служебным положением и получение взятки для лиц, выполняющих управленческие функции в коммерческих организациях ниже, чем для публичных должностных лиц.

Забывая об интересах управленцев, законодатель может отказаться криминализировать отдельные деяния, рассматривая их только как дисциплинарные проступки, уменьшая, одновременно юридическую ответственность за их совершение. Так, органы власти России не желают ратифицировать конвенции, принятые в мире против коррупции. Российское уголовное право не криминализирует вымогательство взятки, не доведенное до ее получения, получение взятку в виде выгод не материального характера, злоупотребление служебным положением в интересах третьих лиц (партий, коммерческих организаций) (11).

Должностные лица могут уйти от индивидуальной ответственности за неправомерные решения, если они приняты **коллективным органом**.

Нормы права могут **затруднять гражданам и организациям защищать свои интересы**. Так система публичного обвинения должностных лиц, применяемая в уголовном и административном праве не позволяет гражданам и юридическим лицам самостоятельно в суде обвинять их в злоупотреблении служебным положением (ст. 285 УК РФ), превышении должностных полномочий (ст. 286 УК РФ), халатности (ст. 293 УК РФ), которые привели к нарушению прав и законных интересов граждан и организаций. В уголовном процессе это может делать только прокурор, а в административном процесс составляет протокол и направляет его в суд специальный субъект (глава 23 КоАП РФ 2001 года).

Усложненный порядок защиты своих прав не стимулирует граждан обращаться в компетентные органы. Например, защита прав граждан на получение общественно значимой информации осуществляется в гражданско-правовом порядке через суд. Процедура такой защиты сложна и длительна. Результат часто не стоит затраченных усилий. Поэтому, нарушения должностными лицами конституционных прав остаются не выявленными и не подвергаются юридической оценке.

Управленцы принимают возможные меры к тому, чтобы вопросы ответственности за их правонарушения решались **в рамках их корпорации**. Долгое время в СССР отсутствовал судебный порядок обжалования действий и административных решений. Жаловаться на действие должностного лица можно было только его начальнику.

2. Важное значение в механизме нейтрализации норм, устанавливающих юридическую ответственность должностных лиц, имеет правосознание общества и управленцев. Неотъемлемым элементом правовой психологии людей, так называемого восточного типа цивилизации, является долготерпимость. Члены

с. 116

общества осуждают тех, кто пишет жалобы, настойчиво добивается своих прав в суде. Их называют сутяжниками. Факты правонарушений управленцев не выявляются в силу правовой неграмотности населения, незнания им своих прав и свобод.

Политики могут уходить от ответственности за нарушение закона, опираясь на поддержку населения. Например, в 90-е годы XX века региональные политики открыто нарушали федеральные законы, зная, что федеральные власти не посмеют применить к ним меры юридической ответственности, поскольку это может вызвать массовые волнения.

Для правосознания управленцев, характерна корпоративная солидарность. Руководители управленческих структур часто не считают необходимым применять предусмотренные законом дисциплинарные меры воздействия к подчиненным, совершившим правонарушения. Более того, они делают все, чтобы помешать компетентным органам, проводить расследования фактов правонарушений, совершенных их подчиненными. В советской литературе обращалось внимание на сложившуюся практику при которой, должностное лицо, оштрафованное за административное правонарушение, в качестве компенсации, получало премию или материальную помощь по решению его выше стоящего начальника (12).

Названные выше установки в правосознании типичны для так называемых традиционных и патриархальных типов организации власти. Государственный служащий здесь полностью зависит от своего начальника и служит именно ему, а не государству и обществу. Главное для него – сохранять личную преданность своему начальнику. Нарушение этого правила неизбежно влечет ответственность. В обмен на верность, начальник готов терпеть нарушения подчиненным интересов общества и его граждан. Некоторые нарушения демократических норм даже поощряются. Например, поддержание тайности работы организации при нарушении конституционного права граждан на информацию. Руководство организации может стимулировать коррупционную деятельность своих подчиненных, служебные подлоги при составлении отчетности, направленные на преувеличение успехов в работе организации.

3. Нейтрализация института юридической ответственности должностных лиц связана с системой субъектов правоотношений, которая имеет место в конкретной правовой системе. Фактическая **зависимость граждан** от аппарата государства в советской правовой системе не позволяла им эффективно отстаивать свои права. Попытка сопротивления произволу управленцев ставила их в еще более худшие условия. Сегодня очевидно, что только с появлением частного собственника, способного и желающего защищать свои права, мы можем покончить с бесправием людей перед государственной машиной.

В политической литературе давно описан прием перекладывания ответственности должностными лицами на своих подчиненных, которые вынуждены покорно исполнять роль «козлов отпущения» (13). Показательные расправы над подчиненными, например, в сталинские времена, позволяли поддерживать авторитет и безответственность вождя и советской бюрократической системы в целом (14).

С. 117

Эффективному привлечению властных субъектов к юридической ответственности мешает отсутствие независимой и сильной **судебной власти** (15). Управленцы пытаются соединять суд с администрацией на основании закона или фактически, в нарушении существующего закона.

В международных документах ООН отмечается, что латентность коррупционных правонарушений связана с отсутствием специальных, независимых контрольных органов, способных выявлять факты коррупции, проводить расследования и привлекать должностных лиц к суду (16).

Существующие правоохранительные органы, на которые возлагается выявление должностных правонарушений могут быть ослаблены и не в состоянии реализовать свои обязанности. Слабость контрольно-надзорных органов может проявляться в недостатке материальных и финансовых ресурсов для осуществления своей деятельности, в отсутствие профессиональных кадров (17).

Нейтрализовать институт юридической ответственности позволяет система личных связей между должностными лицами.

Движение к конституционным целям построения демократического, правового государства с республиканской формой правления требует обеспечения неотвратимости юридической ответственности государства, его органов и должностных лиц за совершаемые правонарушения. Поэтому, необходимо глубоко и всесторонне исследовать существующие механизмы нейтрализации норм права, с целью их демонтажа.

Сноски:

1. Денисов С.А. Влияние бюрократического характера государства, позитивного права и общества на преступность в стране // Современная преступность: состояние, тенденции, средства преодоления. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (22-23 апреля 1999 года). Екатеринбург. 1999. С. 24-26.
2. Малеев Н.С. Современные проблемы юридической ответственности // Государство и право. 1994. № 6. С. 24-25.
3. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 24.
4. ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации» от 26 ноября 2003 года.
5. Лунеев В.В. Преступность в России при переходе от социализма к капитализму // Государство и право. 1998. № 5. С. 55,57.
6. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 21.
7. Там же. С. 19.
8. Давыдов В. Второй этап приватизации: необходимо усилить надзор // Законность. 1997. № 2. С. 6-8.

9. Денисов С. А. Встраивание института Уполномоченного по правам человека в механизм власти различных управленческих групп // Комиссии и уполномоченные по правам человека: опыт российских регионов. СПб.: Норма, 2002. С. 115-128.
10. Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 3. С. 25.
11. Денисов С.А. Международное уголовное право и российское законодательство // Ученые записки: Сборник научных трудов Института государства и права. Вып. 5. Тюмень: Изд-во ТюмГУ, 2003. С. 61-70.
12. Ответственность в управлении. М.: Наука, 1985. С. 217.
13. Макиавелли Н. Государь. М.: Планета. 1990. С. 22.
14. Постановление ЦК ВКП(б) «О борьбе с искривлениями партийной линии в колхозном движении» // Директивы КПСС и Советского Правительства по хозяйственным вопросам. М., 1957. С. 166-169.
15. Денисов С.А. Интересы обособленных управленческих групп и судебная система современной России // Дни наук УрГИ. Гуманитарное знание и образование на рубеже тысячелетий. Материалы научной конференции. Екатеринбург, 2000. С. 113-114.
16. Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html с. 80-83.
17. Денисов С.А. Нейтрализация правоохранительной деятельности органов государства // Вестник Тюменского государственного университета. 2000. № 4. С. 181-186.

6. Административная ответственность: вопросы теории и практики (Восьмые «Лазаревские чтения»)

// Государство и право. 2005. № 1. С. 9-10.

С. 9

С.А. Денисов, доцент кафедры публичного права Екатеринбургского гуманитарного университета, к.ю.н. **«Возможности применения института административной ответственности для борьбы с коррупцией государственных служащих».**

По сведениям социологов коррупция в России приобрела колоссальные размеры. При этом массив коррупционных проступков, не являющихся преступлениями во много раз больше преступных деяний. Сегодня за эти деяния государственных служащих предусмотрена дисциплинарная ответственность. В условиях системной коррупции, охватывающей различные уровни власти такой вид ответственности показывает свою неэффективность и приводит к безответственности. При формировании аппарата на основе личной преданности руководители подразделений не наказывают подчиненных за коррупционные проступки, мешают проведению расследования фактов коррупции. Жалобы граждан остаются без ответа. Сама ответственность за проступки может становиться предметом коррупционной сделки. Руководитель не наказывает подчиненного за его проступки, а подчиненный вместо службы государству начинает служить своему начальнику.

Международные организации по противодействию коррупции в своих рекомендациях предлагают государствам создавать специальные независимые органы (агентства) по расследованию фактов коррупции¹³⁹. В условиях глубокого поражения государственного механизма коррупцией, такие органы должны создаваться при участии президента и парламента и представлять собой звено самостоятельной контрольной ветви власти. Специализированное агентство по противодействию коррупции может быть создано в рамках исполнительной ветви власти. В компетенцию таких агентств должны входить плановые и внеплановые проверки работы государственных служащих, рассмотрение сообщений о коррупции. При выявлении фактов коррупции агентство должно возбуждать уголовное или административное дело. Вынесение наказаний должно осуществляться судом.

С. 10

Независимость антикоррупционного агентства позволяет ему выявлять факты коррупции на разных уровнях власти, привлекать к ответственности не только исполнителей но и организаторов правонарушений, а так же тех руководителей, которые не принимают должных мер против пресечения коррупции своих подчиненных. Они в состоянии привлекать к ответственности государственных служащих за нарушение требования департизации аппарата, реализации ведомственных интересов, например, через фальсификацию отчетности, иные нарушения ограничений, связанных с государственной службой (осуществление предпринимательской деятельности государственными служащими, принятие решений в условиях конфликта интересов и т.д.).

Для выявления фактов коррупции специализированные агентства могут применять те или иные оперативно-розыскные мероприятия, принимать конфиденциальные и анонимные сообщения государственных служащих о фактах коррупции внутри аппарата, в котором они работают.

Коррупционные проступки, не являющиеся преступлениями должны быть возведены в ранг административных правонарушений, которые, например, могут предусматриваться Кодексом поведения государственных служащих. Переход от дисциплинарной ответственности государственных служащих за коррупционные проступки к административной ответственности уже произошел на Украине¹⁴⁰.

Широкое использование административной ответственности государственных служащих за совершение коррупционных проступков будет иметь значительный профилактический эффект, позволит предотвратить массу уголовных преступлений и очистить аппарат государства от не честных людей.

¹³⁹ Anti-Corruption Toolkit // http://www.unodc.org/unodc/corruption_toolkit.html С. 79-81

¹⁴⁰ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.

7. Глобальная программа ООН против коррупции и особый путь России

// Правовая система России в условиях глобализации: Сборник материалов «круглого стола». М.: «Ось-89», 2005. С. 107 – 109.

Сокращенный текст.

Полный текст помещен на сайте: www.gu.ur.ru/Studies/Studies_Ur.htm

Вместе с глобализацией экономических отношений всемирный масштаб приобрела коррупция. В связи с этим Организация Объединенных Наций приняла «Глобальную программу против коррупции» (Global Programme against Corruption)¹⁴¹. К работе по ее осуществлению были подключены Центр по предупреждению международной преступности (Centre for International Crime Prevention)¹⁴², Управление по контролю за наркотиками и предупреждению преступности Секретариата Объединенных Наций (Office for Drug Control and Crime Prevention of the United Nations Secretariat)¹⁴³ и Институт Объединенных Наций по межрегиональной преступности и исследованию правосудия (United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute). В рамках Глобальной программы были разработаны «Руководство ООН по антикоррупционной политике» (United Nations Manual On Anti-Corruption Policy)¹⁴⁴ и «Набор антикоррупционных инструментов» (Anti-Corruption Tool Kit)¹⁴⁵. В 2003 года ООН приняла Конвенцию против коррупции¹⁴⁶. Данные документы разработаны на основе обобщения мирового опыта борьбы с коррупцией. ООН показывает пример системного подхода к решению этой проблемы. Документы выделяют основные направления борьбы с коррупцией и предложения по развитию государственного, гражданского, хозяйственного, административного, финансового и уголовного законодательства. Часть предложений направлено на формирование государственных и общественных органов, способных реализовать принимаемые нормы права в жизнь. ООН призывает страны участницы международных отношений участвовать в разработке международных и межрегиональных конвенций, ратифицировать уже имеющиеся документы, принимать необходимые законы на национальном уровне. Казалось бы, что в данном случае решается частная проблема, которая затрагивает определенную сферу жизни. Однако, рекомендации, разработанные на основе опыта развитых демократических стран, фактически направлены на замену восточной модели цивилизации западной. От традиционного для обществ Востока не участия в политике всем странам мира предлагается формировать сильное гражданское общество, которое способно оказывать воздействие на государственную бюрократию. Управленческие элиты России последнее время много говорят о необходимости поддержки ООН, поднятии ее авторитета. Вместе с тем, они не торопятся заимствовать мировой опыт противодействия коррупции и реализовать в своей стране предлагаемые меры. Причины этого понятны. С помощью коррупции обеспечивается благосостояние наиболее активных групп общества страны. Большинство населения страны, которому коррупция приносит вред, пассивно, не имеет знаний о предлагаемых ООН мерах и не является силой, способной развивать правовую систему России в русле мировых тенденций.

1. В документах ООН отмечается, что главным субъектом борьбы против коррупции является активное и независимое гражданское общество, которое больше всего страдает от коррупции в государственном аппарате¹⁴⁷. Очевидно, что только сильная демократическая оппозиция может критиковать правящую группу за факты коррупции и предлагать населению те или иные меры по борьбе с ней. В России, правящая группа в последние годы приняты все возможные меры для устранения демократической оппозиции. Страна вернулась к однопартийной системе. В парламенте страны, которая называется демократической, не представлено ни одной демократической партии.

Только **независимые от государства средства массовой информации** могут возбуждать в обществе нетерпимость к коррупции, выявлять отдельные факты посягательства на общественные

¹⁴¹ <http://www.unicri.it/Projects%20corruption.htm>

¹⁴² http://www.odccp.org/crime_prevention.html

¹⁴³ <http://www.odccp.org>

¹⁴⁴ <http://www.unodc.org/pdf/crime/gpocpublication/manual.pdf>

¹⁴⁵ 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

¹⁴⁶ A/res/58/4 // <http://www.un.org/russian/documen/convents/corruption.pdf>

¹⁴⁷ Антикоррупционный набор инструментов. Версия 1. // www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc

интересы и придавать их огласке. «Правительства не должны допускать цензуру, дискриминации средств массовой информации, например, путем ограничения доступа к рекламе, запасам газетной бумаги и прочее», - отмечается в названном Антикоррупционном наборе инструментов¹⁴⁸. Государствам предлагается усилить прозрачность деятельности всей работы государственного аппарата (ст. 9, 13 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). Руководство России в последние годы проводит политику совсем другого плана. Большая часть средств массовой информации поставлена под контроль государственного аппарата и выполняет при нем роль пропагандиста его достижений. Факты плохого управления замалчиваются. В обществе распространяется вождистская и патерналистская идеология, способствующая росту общественной пассивности. Вместо того, чтобы принимать законодательные и организационные меры, направленные на обеспечение независимости СМИ, депутаты нового состава Государственной Думы вносят предложения, направленные на дальнейшее ограничение конституционного права граждан на получение информации о работе государственного аппарата¹⁴⁹. Проект закона о доступе граждан к информации, находящейся в государственных органах, отвергнут депутатами¹⁵⁰. Вместо того, чтобы помогать журналистам в проведении журналистских расследований, в регионах происходит открытое преследование журналистов, выявляющих факты коррупции и плохого управления, независимые газеты закрываются. Нормы, направленные на защиту прав журналистов (ст. 144 УК РФ) не применяются.

2. Предложения ООН фактически направлены на изменение традиционного для стран Востока монархического правления с его концентрацией власти в руках главы государства. В документах ООН содержатся предложения государствам создавать **независимые органы** борьбы с коррупцией на основе реализации принципа разделения властей (ст. 6 и 36 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). Предлагается формировать независимые национальные антикоррупционные комитеты, которые могли бы выработать стратегию борьбы против коррупции и координировать деятельность иных органов в этом направлении. Специализированные органы предлагают создавать для расследования фактов коррупции, особенно в высших эшелонах власти. Эти органы должны быть достаточно самостоятельными и иметь необходимые для осуществления своей деятельности ресурсы. Только такие органы способны использовать оперативно-розыскные меры для выявления фактов коррупции, эффективно работать с жалобами граждан на коррупцию в государственных органах, привлекать к ответственности не только исполнителей коррупционных актов, но и их руководителей за не принятие должных мер по противодействию коррупции в их подразделениях. Россия, в последние годы пошла в прямо противоположном направлении. И так широкие полномочия Президента РФ, предусмотренные Конституцией РФ, возрастают благодаря восстановлению в обществе правовых традиций единой державы. Сегодня, фактически, невозможно создать независимые органы контрольно-надзорной власти, поскольку президенту удалось поставить под свой контроль не только правительство, но и парламент. Принцип разделения властей, провозглашенный в Конституции РФ (ст. 10) фактически перестал действовать. Вместо сильного органа власти, способного противостоять коррупции, Президент РФ сформировал совещательный орган «Совет при Президенте РФ по борьбе с коррупцией»¹⁵¹. Даже зависимый от Президента парламент не имеет права создавать независимые следственные комиссии по расследованию фактов нарушения норм права высшими должностными лицами страны. Все попытки внести в Конституцию РФ поправки, предоставляющие такие права парламенту, были успешно провалены представителями Президента РФ и Правительства РФ. В сложившихся условиях выявление и расследование фактов коррупции в высших органах власти определяется не законом, а политической конъюнктурой.

3. В органах исполнительной власти ООН предлагает формировать **специализированные структуры**, способные осуществлять внешний надзор за деятельностью государственных служащих, соблюдением ими ограничений, предусмотренных законодательством о государственной службе. Специальные органы могли бы осуществлять подбор и продвижение кадров на основе принципа меритократии. Государственная служба в России продолжает строиться на патриархальных основах. Руководитель подразделения сам подбирает кадры и решает судьбу своих подчиненных. Это

¹⁴⁸ Там же. С. 34.

¹⁴⁹ Госдума защитила свободу слова и тела // Коммерсантъ. 2004. № 59. С. 1.

¹⁵⁰ Симонов А. Температура гласности – 2000: Заметки, статьи, интервью журналистов и прессы. М.: Сашко, 2001.

¹⁵¹ Российская газета. 2003. № 240 (26 ноября)

приводит к формированию внутри аппаратов управления неформальных клик¹⁵², поддерживающих системную коррупцию.

4. ООН предлагает отказаться от принципов, на которых основана государственная служба восточных стран. От службы на основе преданности своему руководителю с типичным для нее фаворитизмом, круговой порукой, канцелярской тайной предлагается перейти к службе обществу на основе ответственности перед гражданским обществом, которое выражает свои интересы через закон. От господства персон предлагается перейти к господству права (правовому государству – ст. 5 Конвенции ООН против коррупции). Документы, разработанные организациями, созданными ООН для противодействия коррупции, содержат предложения странам мира принимать специальные **кодексы поведения** государственных служащих (ст. 8 Конвенции ООН против коррупции 2003 года). В этих кодексах должны быть сформулированы основные составы коррупционных правонарушений и ответственность за их совершение. В условиях системной коррупции, когда в нее вовлечены служащие разных уровней власти, лучше, если эта ответственность будет административно-правовой, а не дисциплинарной. Специальное независимое антикоррупционное агентство могло бы привлекать к ответственности не только исполнителей коррупционных актов, но и их руководителей, за не принятие должных мер по противодействию коррупции в подчиненных им структурных подразделениях. Вместо реализации этих рекомендаций, в России Президент РФ принял Указ № 885 от 12 августа 2002 года, утвердивший «Общие принципы служебного поведения государственных служащих»¹⁵³ содержащий одни декларации. Коррупционные акты, по российскому законодательству, если они не являются преступлениями, относятся к категории дисциплинарных проступков. Наказание за их совершение зависит от произвола руководителя, поскольку дисциплинарная ответственность является диспозитивной. Принцип неотвратимости наказания здесь не действует. В результате в государственных органах имеет место полная безответственность. Сама дисциплинарная ответственность служит предметом коррупционных сделок. Руководитель подразделения не наказывает подчиненных за факты коррупции, мешает проведению независимых расследований, не реагирует на жалобы граждан. В ответ, подчиненные стараются угодить своему начальнику, беспрекословно выполняют все его приказы, направленные на реализацию личных и ведомственных интересов, даже если они откровенно не законные.

На Украине, переход от дисциплинарной ответственности к административной за совершение коррупционных актов, не являющихся преступлениями осуществлен на основе Закона Украины «О борьбе с коррупцией» от 5 ноября 1995 года¹⁵⁴. В России закон «О борьбе с коррупцией» Государственная Дума принимала три раза (в 1993, 1995 и 1997 году). Каждый раз Президент РФ отказывался его подписать¹⁵⁵.

5. В «Антикоррупционном наборе инструментов» странам мира рекомендуется создавать у себя институт омбудсмена, в задачи которого входит расследование жалоб на административные органы¹⁵⁶. Омбудсман должен стать частью независимой контрольно-надзорной власти государства¹⁵⁷. Институт Уполномоченного по правам человека создан в России, как на федеральном уровне, так и в ряде субъектов Федерации. Но, как правило, на эту должность назначают лиц, которые не готовы вступать в конфликт с исполнительной ветвью власти при защите интересов граждан. Законодательство об Уполномоченном по правам человека ограничивает его возможность проводить расследования фактов коррупции¹⁵⁸.

6. ООН рекомендует государствам мира для борьбы с коррупцией принимать **антикоррупционные программы**, которые должны вырабатываться совместно с представителями общественности. В России общество идет впереди государства. Национальный антикоррупционный комитет, который является общественной организацией, еще в 2000 году разработал Программу антикоррупционной политики России (основные направления)¹⁵⁹. Государство не только не поддержало эту Программу, но сделало все, чтобы о ней быстрее забыли.

7. Во всех рекомендациях ООН настойчиво предлагается обеспечить гласность бюджетных процессов и конкурсность распределения государственных (муниципальных) заказов. Российское законодательство пока не обеспечивает реализации этих целей. Значительное количество финансовых средств расходуется, не по назначению, не эффективно¹⁶⁰, на основе коррупционных соглашений. В декабре 2003 года в Уголовный Кодекс РФ введена ответственность за не целевое использование бюджетных средств (ст. 285-1 УК РФ) в сумме

¹⁵² Макаренко В.П. Групповые интересы и властно-управленческий аппарат: к методологии исследования // СоцИС. 1996. № 11. С. 127.

¹⁵³ Собрание законодательства РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

¹⁵⁴ Проблемы правовой ответственности государства, его органов и служащих // Государство и право. 2000. № 4. С. 20.

¹⁵⁵ Коррупционный капкан // Русский фокус. 2004. № 2. С. 17-18.

¹⁵⁶ www.nobribes.org/russuin/Document/Toolkit_UN_Ru.doc С. 9.

¹⁵⁷ Денисов С.А. Формирование контрольной ветви государственной власти для противодействия коррупции // Государство и право. 2002. № 3. С. 9-16.

¹⁵⁸ 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.

¹⁵⁹ Чистые руки. 2000. № 4. С.

¹⁶⁰ Украден каждый десятый рубль // Российская газета. 2004. № 69. С. 1,2.

более 1,5 миллиона рублей. За не целевое использование меньших сумм, как и ранее, существует только дисциплинарная ответственность, которая, чаще всего, означает безответственность¹⁶¹.

8. Конвенция ООН предлагает развивать **уголовное законодательство**, направленное против коррупции. Государствам участникам предлагается криминализировать не только передачу и получение взятки, а так же обещание и предложение ее, вымогательство взятки (ст. 15, 16, 18, 21), незаконное обогащение (ст. 20), сокрытие имущества, полученного в результате коррупции (ст. 24). Предметом взятки предлагается считать любое, а не только материальное преимущество. Взятка, в соответствии с названными нормами Конвенции, может передаваться не только самому должностному лицу, но и третьим лицам (предприятиям, партиям и т.д.). Субъектом активного подкупа могут быть не только физические, но и юридические лица (ст. 26). Государства-участники Конвенции 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). В соответствии с Конвенцией, 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). 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). Российские законодатели остаются глухими к рекомендациям ООН. Недавние изменения в Уголовном кодексе РФ не восприняли ни одного из названных здесь предложений ООН. Наоборот произошла отмена такого наказания, как конфискация имущества¹⁶². Закон о защите свидетелей Государственной Думой фактически отвергнут. Крупные компании содержат специальные отделы, которые занимаются лоббированием интересов этих компаний в государственных органах, в том числе, и в форме коррупции¹⁶³. В случае выявления коррупционного факта, наказание несет только работник компании. Сама компания получает огромные прибыли и к уголовной ответственности в качестве юридического лица привлечена быть не может. Отношения внутри аппаратов управления по оказанию взаимных услуг, которые нельзя непосредственно выразить в материальной форме, реализующие принцип «ты мне – я тебе», в соответствии с Уголовным кодексом РФ не признаются взяточничеством (ст. 290, 291 УК РФ). Массовый характер в последние годы приобрело нарушение требования департизации государственного аппарата (ст. 11 Закона РФ «Об основах государственной службы в РФ» 1995 года)¹⁶⁴, которое не криминализировано в нашей стране.

За последние годы ООН приняла две конвенции против коррупции: Конвенция ООН против транснациональной организованной преступности (2000 года)¹⁶⁵ и названную выше Конвенцию против коррупции 2003 года. Совет Европы в 1998 году принял «Уголовно-правовую Конвенцию о коррупции»¹⁶⁶, а в 1999 году «Гражданско-правовую Конвенцию против коррупции»¹⁶⁷. В 1997 году Организация экономического сотрудничества и развития приняла «Конвенцию по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях»¹⁶⁸. Россия не ратифицировала ни одного из названных нормативных документов. Из сказанного можно сделать вывод, что руководство России, декларируя приверженность западным ценностям, на деле твердо придерживается курса на сохранение восточных традиций, неотъемлемой частью которых является пассивность общества, патернализм и сопровождающее их коррупция.

Доминирующим в России управленческим группам не выгодна унификация отечественного законодательства. Ссылаясь на древние российские традиции, антизападные настроения в обществе последних лет, они будут проводить изоляционистскую политику и осуществлять имитацию реформирования государственно-правовой системы страны. Эта политика взята на вооружение управленческими элитами России со времен Петра I. Проводя чисто внешние преобразования, связанные с большой шумихой вокруг них, им удастся сохранить и даже укрепить основы власти бюрократии в стране. Как минимум, это приведет к тому, что Россия, в ближайшие годы, останется в группе стран с самым высоким уровнем коррупции¹⁶⁹. Известно, что во многих развивающихся странах, коррупционные доходы составляют основу первоначального накопления капитала государственными чиновниками¹⁷⁰. Это, в свою очередь, как отмечалось в одной из резолюций Генеральной Ассамблеи ООН, будет мешать укреплению господству права и демократии в стране, развитию ее экономики¹⁷¹.

¹⁶¹ Коновалов С. Полпред президента отделил незаконное от нецелевого // Коммерсантъ. 2004. № 60. С. 3

¹⁶² Собрание законодательства РФ. 2003. № 50. Ст. 4848.

¹⁶³ Долохов В. Рулевые большой «нефтянки» // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

¹⁶⁴ Собрание законодательства РФ. 1995. № 31. Ст. 2990.

¹⁶⁵ GA/res/55/25, приложение от 15 ноября 2000.

¹⁶⁶ Совет Европы и Россия. 2002. № 2. С. 46-55.

¹⁶⁷ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

¹⁶⁸ DAF/FE/IME/BR(97)20 // www1.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

¹⁶⁹ Центр антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Р. Третий год. Открытость через информированность. Ч. 1-2. М., 2003. С. 4-5.

¹⁷⁰ Зарубежный Восток и современность. Т. 1. М.: Наука, 1980. С. 326.

¹⁷¹ Resolution adopted by the General Assembly № 55/61 от 22 января 2001 (A/RES/55/61) // http://www.unodc.org/pdf/crime/a_res_55/res5561e.pdf

Материал, помещенный в статью «Правовая система России в условиях глобализации и региональной интеграции (Обзор материалов «круглого стола»)

// Государство и право, 2004. № 11. С. 108-109.

С. 108

Докладчик отметил особую роль ООН в процессе сближения национальных правовых систем, что проявляется в принятии этой организацией значимых международно-правовых документов. Особое значение имеет «Конвенция ООН против коррупции» 2003 года и ряд рекомендательных документов, принятых по вопросу борьбы с коррупцией.

С. 109

Данные документы носят системный характер, что отличает их от большинства актов аналогичного уровня. По мнению выступающего, это неприемлемо для российской политической элиты. Среди причин такого неприятия положений Конвенции ООН докладчиком были названы:

Фактическое вытеснение политической оппозиции, являющейся залогом независимого и активного гражданского общества, которое Конвенция рассматривает в качестве основного субъекта борьбы против коррупции;

Превращение средств массовой информации в пропагандистский инструмент власти, в результате чего СМИ в России едва ли способны выполнять отведенную им Конвенцией функцию выявления фактов коррупции;

Предусмотренное Конвенцией усиление роли Омбудсмана в деле борьбы с коррупцией, имеет слабые перспективы ввиду слишком ограниченной компетенции аппарата Уполномоченного по правам человека в России.

В заключение докладчик выразил сомнение насчет того, что управленческие элиты России по собственной воле примут предложения ООН. Тем не менее, он выразил надежду, что популяризация идей, заложенных в антикоррупционных актах международных организаций, может оказать благоприятное влияние на процесс сближения российской правовой системы с системами стран Запада.

8. Опыт Соединенных Штатов в борьбе с коррупцией

// Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральской академии государственной службы. 2004. № 5. С. 68-75.

С. 68

Сегодня, по данным международных организаций, Россия входит в группу стран с наиболее развитой коррупцией¹⁷². В борьбе с этим злом необходимо использовать опыт других стран.

Более решительной политикой в борьбе с коррупцией с помощью законодательных средств отличаются США. На международном уровне признается, что уголовное законодательство этой страны содержит более широкое понятие уголовно наказуемой коррупции, чем в странах Европы, которые уделяют проблеме коррупции не меньше внимания. О Соединенных Штатах говорят как о стране, где доминирующее значение имеет судебный прецедент, и не все знают, что в она имеет свой Свод законов США (US Code), доступ к которому открыт через Интернет. Подкуп в Своде законов посвящена глава 11, титула 18, которая так и называется «Подкуп, незаконные доходы и конфликт интересов» (Bribery, Graft, and conflicts of interest). Титул 18 содержит нормы, относящиеся к уголовному праву и процессу (Crimes and criminal procedure).

Статья 201(b)(1) (Подкуп публичных должностных лиц и доказательств)¹⁷³ Главы 11 Титула 18 Свода законов США¹⁷⁴ устанавливает уголовную ответственность за предложение, обещание и дачу взятки в обмен на совершение незаконных действий должностным лицом. Иногда это

С. 69

называют активным подкупом. Отечественное законодательство не всегда устанавливает ответственность за предложение или дачу взятки. Судебная практика нашей страны идет по пути назначения наказания только при условии того, что взятка получена должностным лицом.

Предметом взятки, в соответствии со ст. 201 титула 18 Свода законов США может быть любая ценность материальная или нематериальная. Этим законодательство США так же отличается от законодательства России, где взятка, даваемая в нематериальной форме не наказуема (ст. 204, 290, 291 УК РФ 1996 года).

Пункт (b)(2) ст. 201 титула 18 Свода законов США предусматривает ответственность публичного должностного лица, которое «прямо или косвенно требует в качестве подкупа, добывается, получает, принимает или соглашается получить или принять какую-либо ценность лично или для любого другого лица или организации» в обмен на какие-либо незаконные действия или бездействия по службе. Иногда это называют пассивным подкупом. Как видно из формулировки, состав преступления, в отличие от отечественного законодательства, не требует чтобы взятка была выплачена в пользу состав должностного лица. Она может быть выплачена другому лицу, на которое укажет должностное лицо. Например, политической партии, которой должностное лицо хотело бы помочь. Таким образом, наличие собственного корыстного интереса не обязательно. В России взятка, выплаченная партии, иной организации, на которую укажет должностное лицо действующее в интересах взяткодателя, если она не перешла в личную собственность должностного лица, не наказуема. Это одно из условий процветания политической коррупции в России.

Вновь необходимо обратить внимание на то, что отечественное уголовное законодательство рассматривает требование взятки, выражение согласия ее получить только как приготовление или покушение на преступление и часто не наказуемо.

Наказания за активный и пассивный подкуп, описанный в ст. 201 титула 18 Свода законов США предусмотрено в виде штрафа, сумма которого исчисляется тройным размером взятки или лишением свободы до 15 лет. То и другое наказание могут быть совмещены по решению суда. В России, максимальный срок лишения свободы за получение взятки 12 лет, а за дачу взятки 8 лет (ст. 290-291 УК РФ).

Пункт (c) ст. 201 титула 18 Свода законов США предусматривает наказание за выше перечисленные деяния, если они направлены на стимулирование совершения законных действий должностным лицом, т.е. за дачу и получение «чаевых». Наказание предусматривает штраф, размер которого определяет суд или лишение свободы до 2 лет или совмещение и того и другого. В США, должностное лицо имеет право получать вознаграждение за свою работу только от правительства. Считается, что получение так называемых «чаевых» разрушает систему управления государства и порождает стремление служащих получать такие чаевые от всех, обращающихся к ним за помощью¹⁷⁵.

Уголовно наказуемым в США является само получение денег должностным лицом или служащим США от иных лиц и выплата таких вознаграждений частными лицами и организациями, т.е. общий подкуп без связи с каким-либо конкретным действием или бездействием должностного лица или служащего (ст. 209 титула 18 Свода законов США)¹⁷⁶. За нарушение этого правила установлена ответственность до 5 лет лишения свободы или штраф в размере полученной суммы или то и другое вместе (ст. 216 Титула 18 Собрания законов США). Отмечается, что наличие такой нормы имеет большое значение для процесса привлечения к ответственности должностных лиц за факт коррупции¹⁷⁷. Даже если обвинение не в состоянии доказать, что деньги получены должностным лицом в обмен на совершение каких-либо действий в пользу взяткодателя, более мягкой уголовной ответственности за незаконное получение дохода ему не избежать. В России подобного рода деяния взяточничеством не считаются и не наказуемы. Все могут знать, что должностное лицо получает

¹⁷² Global Corruption Report 2001. Berlin, 2001. P. 236.

¹⁷³ Иногда статья Собрания законов США называется параграфом (Волженкин Б.В. Коррупция. СПб., 1998. С. 19), что неправильно, так как в тексте Свода законов параграфом называется часть статьи, обозначаемая цифрой в скобках.

¹⁷⁴ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/201.html>

¹⁷⁵ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 159.

¹⁷⁶ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/209.html>

¹⁷⁷ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 158-159.

деньги от какой-то коммерческой фирмы, но пока не доказана связь между получением денег и каким-то конкретным действием в пользу этой фирмы в обмен на эти деньги, к уголовной ответственности это лицо привлечено быть не может.

Выше названная статья 201 титула 18 Свода законов США предусматривает так же наказание за подкуп свидетеля с целью понудить его дать ложные показания, отказаться от дачи показаний или стимулировать дачу показаний. Законодатель исходит из того, что свидетель обязан давать показания без всякой оплаты. Это не исключает оплату свидетелю расходов, которые он понес в связи с участием в судебном процессе.

Отдельная норма законов США предусматривает уголовную ответственность руководителей банков за предоставление ссуды или денежного подарка инспектору или помощнику инспектора, который проверяет банк или имеет право проверять его (ст. 212 титула 18 Свода законов США)¹⁷⁸. Данная норма является профилактикой взятки. При привлечении к ответственности не нужно доказывать, что инспектор произвел какие-то действия в пользу банка. За совершение данного преступления предусмотрено наказание в виде лишения свободы на срок до одного года или штраф на сумму ссуды или подарка. Такое же наказание и дисквалификация ожидают инспектора, принявшего ссуду или подарок от банка, который инспектирует или может инспектировать (ст. 213 титула 18 Свода законов США)¹⁷⁹.

Специальная норма касается активного и пассивного подкупа работников федеральной банковской системы, нацеленного на получение кредита (ст. 215 титула 18 Свода законов США)¹⁸⁰. Данные деяния наказываются особо сурово. Статья предусматривает штраф до 1 млн долларов или в **тройном размере** от ценности вещи данной,

С. 70

предложенной, обещанной, выпрашиваемой, потребованной, принятой или которую согласился принять подкупаемый. Предусматривается так же лишение свободы до 30 лет или совмещение того и другого наказания. Если ценность взятки не превышала 1 тысячу долларов, то лишение свободы не может быть более одного года.

Служащим США под угрозой уголовного преследования запрещается представлять чьи-либо интересы в делах против США, используя свое служебное положение (ст. 205 главы 11, титула 18 Свода законов США)¹⁸¹.

Ст. 207 главы 11, титула 18 Свода законов США¹⁸² устанавливает запрет бывшим должностным лицам участвовать в делах на чьей-либо стороне против США. Им запрещаются любые контакты со своими бывшими коллегами (any communication to or appearance before any officer or employee), нацеленные на то, чтобы повлиять на них в чью-либо пользу. Такого рода ограничения вводятся на один или два года. В России эта форма коррупции не запрещена. Крупные коммерческие компании систематически внедряют своих работников в государственный аппарат, а при увольнении с должности принимают их к себе на работу, широко используя наработанные ими связи в государственном аппарате. Это делает коррупцию в России системной. Она существует не в виде случайных контактов не знающих друг друга людей, а как система отношений между людьми, хорошо знающими друг друга по совместной работе в государственном аппарате или в бизнесе¹⁸³.

В последнее время в России заговорили о введении в отечественное законодательство такого состава правонарушения, как «конфликт интересов», который предусмотрен уголовным правом США и других странах мира. Законодательство США устанавливает, что должностное лицо не должно принимать участие в разрешении дела, в котором он, его супруг, несовершеннолетний ребенок, главный компаньон, организация, в которой он служит как должностное лицо, директор, член правления совета, главный компаньон или служащий или любое лицо или организация, с которой он состоит в договорных отношениях или имеет любое соглашение, касающееся будущего трудоустройства имеют финансовый интерес (ст. 208 главы 11, титула 18 Свода законов США)¹⁸⁴. Это обосновано тем, что личный интерес должностного лица может вступить в конфликт с общественным интересом по беспристрастному разрешению дела. Должностное лицо должно заранее, до принятия дела уведомить своего начальника о наличии у него конфликта интересов. Руководитель передает дело другому сотруднику или дает письменное предписание своему подчиненному разрешать дело, если сочтет, что личный интерес настолько не значителен, что он не скажется на беспристрастном разрешении дела. Нарушитель этого правила может получить до 5 лет лишения свободы¹⁸⁵. Должностные лица обязаны декларировать свои финансовые интересы в специальных анкетах. Предоставление ложных данных в анкете с целью скрыть конфликт интересов само является уголовным преступлением, предусмотренным ст. 1001 титула 18 Свода законов США¹⁸⁶. Один из руководителей отдела Департамента юстиции США отмечает, что законодательство о конфликте интересов должно гарантировать «чтобы справедливость и равное отношение были проявлены к тем, кто имеет дело с правительством, чтобы при выполнении правительственных заказов руководящими принципами были эффективность и экономия, чтобы государственная должность и доступ к служебной информации не были использованы в целях извлечения личной выгоды»¹⁸⁷.

Обязательное декларирование своих доходов обжаловалось некоторыми должностными лицами в Верховный Суд США, как ограничивающее конституционные права человека. Однако Суд признал такое декларирование конституционным, посчитав, что обеспечение чистоты государственных служащих важнее конфиденциальности их жизни¹⁸⁸. Президент России Б.Н. Ельцин, в свое время, отказался подписать закон о борьбе с коррупцией, предусматривающий декларирование доходов членов семей должностных лиц, оправдывая это заботой о правах человека. В

¹⁷⁸ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/212.html>

¹⁷⁹ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/213.html>

¹⁸⁰ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/215.html>

¹⁸¹ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/205.html>

¹⁸² <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/207.html>

¹⁸³ Долохов В. Рулевые большой нефтянки // Новая газета. 2002. № 70. С. 12.

¹⁸⁴ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/208.html>

¹⁸⁵ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/216.html>

¹⁸⁶ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/1001.html>

¹⁸⁷ Карвер Дж. А. Конфликт интересов как составная часть коррупции // Чистые руки. 2000. № 4. С. 94.

¹⁸⁸ Николайчик В. Соблюдение правил этики должностными лицами в США контролируют агенты ФБР // Чистые руки. 1999. № 1. С. 72.

результате общим правилом для России является то, что неимущих должностных лиц содержат колоссально богатые родственники, капиталы которых прирастают в геометрической прогрессии¹⁸⁹.

В США запрещаются сделки между любыми лицами по поводу устройства на федеральную государственную службу. Уголовно наказуемым является требование или получение денег или имущественных ценностей с целью способствовать устройству на государственную службу (ст. 211 титула 18 Свода законов США)¹⁹⁰. Виновный наказывается лишением свободы на один год или штрафом в размере требуемой или полученной суммы или совмещением того и другого вида наказания. Исключение делается для специальных агентств по найму, получающих разрешение участвовать в наборе на государственную службу.

Необычным для нашего законодательства является то, что Генеральный Атторней США, наряду с принятыми по уголовному делу наказаниями, может подать гражданский иск в районный суд с требованием взыскать с нарушителя законов о коррупции штрафа в размере до 50 тысяч долларов. Штраф может быть больше и равняться сумме, которую правонарушитель получил (передал) или намеревался получить (передать) при подкупе (ст. 216(b) главы 11 титула 18 Свода законов США)¹⁹¹.

В США существует уголовная ответственность не только действующих должностных лиц, но и кандидатов на выборные должности, которые предлагают использовать их влияние или назначить любое лицо на публичную или частную должность в обмен на поддержку их кандидатуры на выборах (Титул 18 Свода законов США статья 599)¹⁹². Отмечается, что эта норма, конечно, не смогла покончить с практикой «торговли должностями», которую проводят обе ведущие партии страны¹⁹³. Уголовно наказуемым в США является обещание государственной должности или государственного контракта любым лицом в обмен на помощь, связанную с выборами на любую политическую должность (Титул 18 Свода законов США статья 600)¹⁹⁴.

Если подкуп осуществляется организованной группой, то вступает в действие так же ст. 371 титула 18 Свода законов США, предусматривающая уголовную ответственность за создание тайной организации (conspiracy)¹⁹⁵.

Борьба с коррупцией облегчается тем, что в США фактически нет иммунитетов, позволяющих должностным лицам избегать наказания за коррупционное поведение. Любое должностное лицо, включая Президента страны, может быть привлечено к уголовной ответственности, хотя и в особом порядке, после отстранения их от должности.

Согласно статьи II (раздел 4) Конституции США Конгресс может отстранить от должности в порядке импичмента не только Президента страны, но и любое гражданское должностное лицо США. Так вице-президент США Спиро Агню был обвинен в получении взяток, когда находился на должности губернатора штата Мэриленд (1967-1968 гг.). В результате он должен был уйти в отставку, был приговорен судом к выплате крупного штрафа. Вся его политическая карьера была сломана и он не смог реализовать свое намерение баллотироваться на пост Президента США¹⁹⁶.

Каждая палата Конгресса США по решению двух третей своих членов может лишить любого члена Конгресса его статуса депутата за совершение коррупционных действий (Раздел 5 статьи II Конституции

С. 71

США)¹⁹⁷. Для расследования фактов коррупции в палатах Конгресса избираются специальные комитеты по этике (the Select Committee on Ethics of the Senate and the Committee on Standards of Conduct of the House of Representatives).

Подкуп должностных лиц частных организаций (commercial bribery) официально запрещен нормами уголовного права только в 37 штатах. Однако, в других штатах, при коммерческом подкупе возможно возбуждение уголовного дела за мошенничество (fraud). Федеральные органы возбуждают уголовное дело за коммерческий подкуп только если при его осуществлении использовалась федеральная почта или телеграф.

В некоторых штатах установлена уголовная ответственность руководителей профсоюзов за получение взятки при заключении коллективного договора, определения размеров социальных взносов предпринимателя, предотвращение забастовки¹⁹⁸.

США первыми в мире приняли закон о запрете подкупа иностранных должностных лиц в ходе коммерческой деятельности. Это так называемый Акт об иностранной коррупционной практике (Foreign Corrupt Practices Act)¹⁹⁹, принятый в 1977 году (15USC 78dd-1, et. seq)²⁰⁰. Он родился как результат расследования, проведенного специальной комиссией, в ходе которого было выяснено, что в середине 70-х годов XX века около 400 крупных компаний США допускали подозрительные или не законные выплаты должностным лицам иностранных правительств, политикам и политическим партиям на сумму около 300 млн. долларов²⁰¹.

Против принятия этого Акта возражали некоторые представители бизнеса и отдельные политики, поскольку во многих странах мира, где государство играет решающую роль в экономике, государственный

¹⁸⁹ Беликова А. Россия – страна миллиардеров // Деньги. 2004. № 19. С. 108; Домов так много непростых // Российская газета. 2004. № 101. С. 1; Киселева Е. Генпрокурор хочет в Лондон // Деньги. 2004. № 5. С. 22.

¹⁹⁰ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/211.html>

¹⁹¹ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/216.html>

¹⁹² <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/599.html>

¹⁹³ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 160.

¹⁹⁴ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/600.html>

¹⁹⁵ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/371.html>

¹⁹⁶ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 163.

¹⁹⁷ Мишин А.А., Власихин В.А. Конституция США. М.: Международные отношения, 1985. С. 37

¹⁹⁸ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 166.

¹⁹⁹ www.usdoj.gov/criminal/fraud/fcpa.html

²⁰⁰ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/15/78.html>

²⁰¹ Foreign Corrupt Practices Act // www.transparency.org/working_papers/country/us_paper.html

аппарат настолько коррумпирован, что без взяток там невозможно заниматься бизнесом. Американские компании, не дающие взятки, неизбежно вытесняются из этих стран менее честными конкурентами²⁰². По оценкам Департамента торговли США потери компаний США за последние годы в результате запрета платить взятки за рубежом составляют приблизительно 35-45 млрд долларов²⁰³. Первоначально для компаний, работающих в коррупционных странах, даже сделали исключение. Они должны были декларировать взятки и их сумма вычиталась из налогооблагаемой базы как неизбежные расходы. В конце 80-х годов XX века руководство США решило прекратить конкуренцию между развитыми странами на мировом рынке взяток. В 1988 году Конгресс поручил правительству США через Организацию экономического сотрудничества и развития провести переговоры с большинством развитых стран мира о принятии Конвенции, запрещающей компаниям стран участниц давать взятки за рубежом. По истечению почти десяти лет, в 1997 году 34 страны мира подписали Конвенцию Организации экономического сотрудничества и развития «О борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в международных коммерческих отношениях» (OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions)²⁰⁴. В 1998 году она была ратифицирована в США и вступила в действие. В связи с этим, США должна была принять поправки в свой Акт об иностранной коррупционной практике.

Сегодня названный Акт действует на компании и граждан США, где бы они не совершали подкуп. Акт действует на иностранные компании и иностранных граждан, если они совершают подкуп на территории США. Не имеет значения, совершается ли подкуп прямо или через посредника. Ответственность действует не только за свершившийся акт передачи взятки, но и за предложение или обещание взятки в пользу должностного лица или третьего лица, на которое оно укажет. Наказуемыми являются только выплаты направленные на то, чтобы должностное лицо совершило незаконные действия или бездействия. Оплата ускорения производства законных действий, так называемая «стимулирующая оплата» («facilitating payments»)²⁰⁵ преступлением не считается. Акт охватывает подкуп иностранного должностного лица, иностранной политической партии, партийного чиновника, кандидата на политическую должность за рубежом. Иностранным должностным лицом, в свою очередь, является любое должностное лицо или служащий иностранного правительства, а так же публичной международной организации. Акт охватывает только деяния в области международного бизнеса. На подкуп в интересах государства (шпионаж, политический подкуп) он не распространяется.

За подкуп иностранных должностных лиц Акта об иностранной коррупционной практике предусматривает уголовное наказание в виде штрафа, налагаемый на компанию до 2 млн долларов. Одновременно, лица, осуществляющие подкуп наказываются штрафом до 100 тысяч долларов или лишением свободы до пяти лет. Штраф может быть и больше. Если взятка имеет крупные размеры, то в соответствии с Актом о выборе штрафа (Alternative Fines Act) суд может дать штраф в сумме вдвое превышающей выгоду, которую обвиняемый надеялся получить посредством дачи взятки. Штраф, налагаемый на физическое лицо, не может быть уплачен его фирмой. За иные нарушения Акта об иностранной коррупционной практике, не влекущие непосредственно подкуп, на компанию или ее должностное лицо может быть наложен штраф до 10 тысяч долларов в гражданско-правовом порядке по иску Генерального атторнея США. Иск о возмещении вреда, причиненного конкурентом посредством подкупа иностранных должностных лиц, может быть подан в суд частной фирмой.

Акт об иностранной коррупционной практике является реально работающим. Уже несколько компаний и их служащих были

С. 72

привлечены к уголовной ответственности. Компании заплатили значительные штрафы и были лишены права заключения договоров на государственные поставки. Их служащие получили наказания в виде лишения свободы.

Акт имеет огромное профилактическое воздействие на предпринимателей. Что бы избежать ответственности за поведение своих сотрудников или партнеров, компании вынуждены были ввести у себя системы внутреннего контроля за служащими, с тем, чтобы они не допускали коррупционной практики. От компании требуется тщательно проверять квалификацию и репутацию своих партнеров за рубежом, брать с них обязательство не осуществлять коррупционных актов.

Россия не относится к группе стран, выступающих за чистоту международного бизнеса. Она не присоединилась в Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития. У нас подкуп иностранцев все еще не запрещен. Дело П. Бородина показывает, что руководство страны даже выступает на защиту своих высокопоставленных должностных лиц, уличенных в коррупции за границей²⁰⁶.

Как видно из сказанного выше, в США уголовная ответственность применяется не только к физическим, но и к юридическим лицам. Отсутствие такого института в России приводит к тому, что ответственность за подкуп несут только служащие компании, в интересах которой осуществляется подкуп. Для самой компании осуществление подкупа должностных лиц является выгодным и иногда осуществляется систематически на профессиональной основе.

²⁰² Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и еформы. М.: Прогресс, 1988. С. 243.

²⁰³ Johnston M. International corruption via campaign contributions // www.transparency.org/working_papers/country/us_paper.html

²⁰⁴ www.oecd.org/daf/nocorruption/instruments.htm

²⁰⁵ У нас это иногда переводится как «подмазывающие платежи: Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и еформы. М.: Прогресс, 1988. С. 254.

²⁰⁶ Бородин не останется один // Российская газета. 2001. 3 апреля. С. 1; Козлова Н. За державу обидно // Российская газета. 2001. 29 марта. С. 1.

Расследовать факты коррупции и привлекать к суду лиц самого высокого ранга, в том числе, связанных с организованной преступностью помогают принимаемые в США меры по защите свидетелей. Для этого на федеральном уровне принято два нормативных документа. Это Федеральная программа защиты свидетелей (Federal Witness Security Program) и Программа помощи свидетелям в случае крайней необходимости (Emergency witness Assistance Program). В соответствии с этими документами, свидетель и его семья могут быть перемещены, за счет средств федерального бюджета, в безопасное место. Свидетелю выдается пособие для обустройства на новом месте, оказывается помощь в поиске работы. Ему может быть обеспечена охрана на какой-то срок. В крайнем случае, свидетелю могут выдать документы, изменяющие данные о его личности: фамилию, имя, место рождения. Решение об использовании мер, предусмотренных программами защиты свидетелей, принимает Управление по принудительным действиям (Office of Enforcement Operations) Отдела уголовных преступлений Департамента юстиции США. Реализацией мер по защите свидетелей занимается Служба Маршала (судебного исполнителя) США (The US Marshal's Service).

Получать необходимые доказательства по фактам коррупции помогает право обвинителя снимать обвинение в отношении лиц, совершивших небольшие преступления, за помощь, оказанную обвинителю по уголовному делу. Обвинитель так же может снять обвинение с лица, которое согласилось дать показания против себя.

Ответственным за расследование фактов коррупционных преступлений и поддержание обвинения в суде по этим делам на федеральном уровне является Департамент Юстиции (Department of Justice), возглавляемый Генеральным Атторнеем США (The Attorney General). Расследование коррупционных уголовных преступлений осуществляется подчиненным ему Федеральным бюро расследования (Federal Bureau of Investigation), известное в России, как ФБР. Обвинение в суде по этим делам осуществляют подчиненные Генеральному Атторнею США Управления атторнеев Соединенных штатов (United States Attorneys' Offices) девяносто четырех округов (districts) и специальное объединение обвинителей в Вашингтоне, Округе Колумбия (specialised prosecutorial units in Washington, D.C.).

Кроме ФБР расследованием в суде по делам, связанным с коррупцией может заниматься Отдел по уголовным преступлениям (Criminal Division) Департамента юстиции США, который в своем составе имеет Отделение по обеспечению честности публичной власти (The Public Integrity Section), Отделение по мошенничеству (The Fraud Section), Отделение по организованной преступности и рэкету (The Organized Crime Racketeering Section).

Выявлять факты коррупции в своих агентствах должны Генеральные инспектора (Inspectors General), работающие почти в каждом агентстве. Другие агентства так же имеют специализированные подразделения такие как Служба внутреннего надзора (Internal Revenue Service). В соответствии с Актом о Генеральном инспекторе (The Inspector General Act) 1978 года эти инспектора осуществляют помощь законодателям в осуществлении надзора за исполнительной властью. Они обладают высокой степенью независимости, правом проводить любое расследование по собственной инициативе и допущены ко всей информации и документам о работе агентства. Служащие ведомств обязаны сотрудничать с инспектором. В дисциплинарном процессе, в отличие от уголовного, они не имеют права отказаться от дачи показаний. Дважды в год инспектора докладывают о работе агентств и департаментов, в которых они работают Конгрессу и общественности. Управление Генерального инспектора есть в Департаменте юстиции и ФБР. Таким образом, правоохранительные органы так же находятся под надзором Конгресса. Парламент России, конечно, не имеет

С. 73

такой возможности контролировать органы исполнительной власти.

В правоохранительных агентствах имеются свои службы внутреннего надзора. В ФБР – это Управление профессиональной ответственности (The Office of Professional Responsibility), которое расследует факты коррупции и просто плохого исполнения своих обязанностей работниками ФБР. Служащие ФБР могут быть проверены на полиграфе.

Для того, чтобы стимулировать работников государственного аппарата выявлять факты коррупции в организациях, где они работают и сообщать о них компетентным лицам, в США принят Акт о защите информаторов (The Whistleblower Protection Act). Должностное лицо, преследующее подчиненного за его сообщение о правонарушении в организации, подлежит дисциплинарной ответственности по инициативе Специального Совета (Special Council), расследующего факт преследования.

Кроме всего прочего, ст. 535 титула 28 Свода законов США²⁰⁷ предусматривает, что все федеральные департаменты и агентства должны сообщать Департаменту юстиции США информацию о фактах нарушения федерального уголовного закона, в том числе и о фактах коррупции.

США являются федеративным государством. В их законодательстве, в отличие от российского, действует принцип двойного суверенитета (double sovereignty). Открыто декларируется, что федеральная правовая система и система штатов отделены и независимы друг от друга. Поэтому система правоохранительных органов отличается от штата к штату. Кроме того, каждый штат проводит свою политику в борьбе с преступностью и не редки случаи дублирования функций органов федерации и штата. Органы федерации возбуждают уголовное дело в случае совершения коррупционных действий федеральными должностными лицами и служащими, при использовании средств, выделенных из федерального бюджета, если коррупционный акт охватывает два и более штата, а так же если при совершении коррупционного акта использовались федеральная почта, телеграф (Законы о почте и телеграфе, нормы которого помещены в ст. 1341, 1343 и 1346 титула 18 Свода Законов США)²⁰⁸. В остальных случаях дело может быть возбуждено только правоохранительными органами штата.

Расследование фактов коррупции в государственном аппарате штата и на местном уровне осуществляют органы полиции штата и генеральный атторней штата. Они не подчиняются федеральным органам полиции и обвинения, хотя могут с ними сотрудничать. Эксперты, исследовавшие антикоррупционную политику США, отмечают, что в штатах и на местах не уделяют должного внимания выявлению фактов коррупции и привлечению виновных к ответственности²⁰⁹. В связи с этим, увеличивается нагрузка на правоохранительные органы федерального уровня.

Исследователей правоохранительной системы США обычно поражает большое количество органов, на которые возложена обязанность выявлять и расследовать коррупционные правонарушения, применять иные мер противодействия коррупции. Иногда расследованием одного дела занимается сразу несколько государственных органов, деятельность которых координируется обвинителем. С одной стороны это приводит к распылению сил и средств, а с другой стороны

²⁰⁷ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/28/535.html>

²⁰⁸ <http://www4.law.cornell.edu/uscode/18/1341.html>

²⁰⁹ First Evaluation Round // www.greco.coe.int С. 33.

мешает процессам монополизации в этой сфере, создает конкуренцию между органами правоохраны. США не придерживаются рекомендации международных институтов о формировании единого органа, обеспечивающего расследование фактов коррупции²¹⁰.

Система организации обвинения по уголовным делам в США совершенно не соответствует основным требованиям теории организации эффективной контрольной и правоохранительной деятельности. Департамент юстиции США, возглавляемый Генеральным Атторнеем, выполняющий функции обвинения по уголовным делам не является независимым от исполнительной власти. Он сам является частью исполнительной ветви власти. Это иерархическая бюрократическая организация, где должностное лицо, осуществляющее обвинение могут без всяких объяснений перемещать по службе, оказывать на него воздействие в связи с делом, которое он ведет. От произвола начальников спасает, видимо, высокая профессиональная этика должностных лиц этого департамента²¹¹ и наличие в стране всеведущих и свободных журналистов, которые моментально могут поднять скандал в прессе, если чиновники департамента юстиции постараются замаять какое-либо дело связанной с коррупцией, в особенности в высших эшелонах власти. Когда Президента США Р. Никсон, с целью прекратить «уотергетское» дело, потребовал от Генерального атторнея уволить подчиненного ему атторнея, который расследовал его, тот отказался это сделать и подал в отставку. Средства массовой информации устроили скандал и Р. Никсон, под угрозой импичмента вынужден был уйти в отставку²¹².

Для нас странно, что атторнеи Департамента юстиции поддерживали обвинение против должностных лиц, за которыми стоял Президент страны, назначающий Генерального Атторнея с согласия Конгресса. В нашей стране такое невозможно. Введение системы, включающей прокуратуру в исполнительную ветвь власти негативно сказалось на организации правоохраны в Польше²¹³.

С целью обеспечения независимости органов следствия от исполнительной ветви власти, возглавляемой Президентом, директор ФБР назначается Президентом с согласия Сената на 10 лет. Учитывая, что в США высшая власть систематически переходит от одной партии к другой, директор ФБР имеет определенную независимость от тех, кто его назначил на должность.

Демократическая традиция некоторых штатов США предполагает выборность Генерального атторнея штата, который осуществляет функцию обвинения по уголовным делам от имени населения штата. Это обеспечивает открытость деятельности прокуратуры, но одновременно, подрывает независимость атторнея. Вся его деятельность – это предвыборная кампания, нацеленная на повторное переизбрание на должность. Более того, избранный населением атторней штата самостоятельно определяет направление своей политики и приоритеты в правоохране. Все это не мешает выборному атторнею вести бескомпромиссную борьбу с коррупцией в государственном аппарате. Причина этого в том, что в отличие от стран Востока, американцы не сочувствуют преступникам. Законы здесь не навязываются бюрократией сверху и нарушение их рассматривает большинством людей как посягательство на их собственные права. Кроме того, в США не любят бюрократию и чтобы завоевать доверие населения штата атторней должен не скрывать факты коррупции, а выявлять их вне зависимости от того, представитель какой партии их совершает. Каждый молодой атторней, как отмечают исследователи, пытается построить свою карьеру на уголовном преследовании должностных лиц, нарушающих законы²¹⁴.

С. 74

Положительно зарекомендовал себя в США институт независимого прокурора (Independent Counsel), который назначался для расследования особо важных дел, в отношении высших должностных лиц страны²¹⁵.

При оценке эффективности системы борьбы с коррупцией в США эксперты «Группы государств против коррупции» обратили внимание на то, что судьи в США либо избираются населением, либо назначаются с учетом их политической ориентации, представителями партии, победившей на выборах. В зависимости от важности должности, кандидат в судьи должен собрать на свою избирательную кампанию от 100 до 500 тысяч долларов. Такая система формирования судейского корпуса подрывает независимость судей, создает ситуации конфликта интересов²¹⁶. Негативные последствия такого порядка формирования судейского корпуса преодолеваются с помощью других средств (несменяемость федеральных судей, высокая профессиональная этика, гласность судопроизводства).

Ключевое значение для профилактики коррупции является прозрачность деятельности государственных и муниципальных органов. В США нет государственных средств массовой информации. Доступ журналистов к информации о деятельности государственных органов в США обеспечивается специальным Актом о свободе информации (Freedom of Information Act). Кроме того, недоверие к государственному аппарату здесь является частью традиционной политической культуры. Одно подозрение в коррупционных связях может привести человека к потере политической карьеры. К сожалению, в России средства массовой информации все больше превращаются в правительственные органы пропаганды и способствуют сокрытию всех проблем, которые имеют место в его деятельности. Они способствуют поддержанию и так широко распространенной в обществе идеологии патернализма и вождизма. При отсутствии гласности и критического отношения людей к государству, любые реформы государственного аппарата, направленные на борьбу с коррупцией не будут иметь успеха.

Некоторые исследователи в США отмечают, что процессы по делам «белых воротничков», как называют служащих США, требуют огромных финансовых затрат и «немногие обвинительные органы располагают необходимыми финансовыми и кадровыми ресурсами, чтобы вести такие дела»²¹⁷. Но надо иметь в виду, что если расследование и

²¹⁰ The Need for, and Role? An Independent Anti-Corruption Agency // www.transparency.org/working_papers/pope/jpope_iaca.html

²¹¹ First Evaluation Round // www.greco.coe.int С. 34.

²¹² Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56.

²¹³ Чешейкл-Сохацки З. Польша // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 62-66.

²¹⁴ Никифоров Б.С., Решетников Ф.М. Современное американское уголовное право. М.: Наука, 1990. С. 153.

²¹⁵ Власихин В. Независимый прокурор как блюститель правовой порядочности власти // Российская юстиция. 1999. № 10. С. 56-58.

²¹⁶ First Evaluation Round // www.greco.coe.int С. 36.

²¹⁷ Bequai A. White-collar crime. Lexington, 1979. P. 171.

обвинение не может быть проведено местными органами, то оно передается центральным органам, имеющим достаточно финансовых средств и опытные кадры.

Деятельность исполнительной ветви власти в США находится под пристальным контролем законодателей, которые постоянно создают специальные комитеты по расследованию тех или иных сторон деятельности чиновников. Финансовая деятельность правительства находится под контролем Главного контрольно-финансового управления (General Accounting Office).

Как отмечают эксперты Группы государств против коррупции, власти США не стремятся спрятать проблемы коррупции в своей стране, преуменьшить ее масштабы и готовы в дальнейшем наращивать усилия по борьбе с ней²¹⁸. Одновременно, критически мыслящие исследователи показывают, что борьба с коррупцией в США нарастает в предверии выборов и идет на убыль после их окончания. Россия последних лет так же восприняла эту циклическую политику.

США не ограничивается борьбой с коррупцией в собственной стране. Выступая на Всемирном форуме по борьбе с коррупцией, вице-президент США Альберт Гор заявил: «У нас есть возможность перенести наши старые этические ценности, наши самые сильные демократические принципы, наши самые новые инструменты и технологии, чтобы сделать мир лучше, чем его сделали люди, жившие до нас, не просто лучше, а лучше для всех, кто населяет Землю»²¹⁹.

По инициативе США страны американского континента приняли «Межамериканскую конвенцию против коррупции» (Inter-American Convention on Corruption)²²⁰. Как уже отмечалось, США были инициатором принятия Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц в коммерческих трансоотношениях. Государственный департамент США взялся отслеживать процесс перенесения положений данной Конвенции странами ратифицирующими ее в свое внутреннее законодательство²²¹.

США не отстраняются от европейских инициатив по борьбе с коррупцией. В 2000 году страна подписала Уголовно-правовую конвенцию о коррупции Совета Европы (The Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption)²²². Гражданско-правовую конвенцию о коррупции (Civil Law Convention on Corruption)²²³ принятую Советом Европы они подписать отказались, как несовместимую с

С. 75

их гражданско-правовой практикой. США также подписали и ратифицировали 46 двусторонних договоров о взаимной юридической помощи (Mutual Legal Assistance Treaties), в том числе с Россией.

Соединенные Штаты являются членом организации Группа государств против коррупции, которая имеет аббревиатуру ГРЕКО. Эксперты этой группы провели анализ законодательства и деятельности правоохранительной системы США, результаты которого используются в данной статье²²⁴.

Активная поддержка в разработке и осуществлении антикоррупционных программ разными странами мира осуществляется США через Агентство по международному развитию (The Agency for International Development). Через него оказывается финансовая поддержка такой международной не правительственной организации как Транспаренси Интернешенл (Transparency International), имеющей свое отделение и в России.

Алексис де Токвиль еще в XVIII веке подметил у американцев любовь к самоисправлению и самоулучшению. Видимо эта любовь толкает их на постоянные реформирование законодательства своей страны и норм международного права, в направлении борьбы с коррупцией. Развитию всех стран Востока мешает их верность традиции, в том числе и коррупционной.

В.М. Рейсмен отмечает, что политики и чиновники всех стран на словах всегда готовы бороться с коррупцией. На деле они превращают эту борьбу в бумаготворчество или используют этот лозунг борьбы с коррупцией для устранения своих противников в государственном аппарате²²⁵. В связи с этим юристы любой страны должны отличать имитацию борьбы с коррупцией от принятия реальных законодательных мер. Следует внимательно анализировать свое законодательство с точки зрения его соответствия лучшим аналогам, существующим в мировом опыте противодействия коррупции. Для оценки качества законодательства, его реальной эффективности предлагается использовать термин «степень благоприятности юридического климата страны для коррупции»²²⁶. В современной России юридический климат явно благоприятствует коррупции. В связи с этим, используя опыт других стран, наши юристы должны представить гражданскому обществу предложения по совершенствованию законодательства нашей страны и добиваться от государства реализации этих предложений в жизнь.

²¹⁸ First Evaluation Round // www.greco.coe.int С. 34.

²¹⁹ «Пять снарядов вице-президента Гора // Чистые руки. 1999. № 3. С. 85.

²²⁰ Желаящие могут прочесть ее на русском языке на сайте www.law.vl.ru

²²¹ Последний аналитический обзор восприятия странами мира положений Конвенции в их внутреннем законодательстве можно прочесть на английском языке на сайте Государственного департамента США: www.state.gov/www/issues/economic/chapter2.html

²²² <http://conventions.coc.int>;

²²³ <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Html/174.htm>

²²⁴ First Evaluation Round // www.greco.coe.int

²²⁵ Рейсмен В.М. Скрытая ложь. Взятки: «крестовый поход» и реформы. М.: Прогресс, 1988. С. 243, 245, 249-250.

²²⁶ Денисов С.А. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции // <http://www.transparency.org.ru>

9. Отношение к коррупции в административном государстве

Выступление в Саратове 19 февраля 2008 г.

В 2006 г. Россия ратифицировала принятую в 2003 г. Конвенцию ООН против коррупции²²⁷. В стране появилась твердая правовая база для противодействия коррупции. Но ряд норм Конвенции не реализуются и реализоваться не будут. Главная причина в том, что российское государство относится к государствам административного (бюрократического) типа, т.е., в первую очередь, реализует интересы класса управленцев, составляющих государственный аппарат²²⁸. Высокая степень коррупции является неотъемлемым свойством государств такого рода, типичным способом получения управленцами доли общественного продукта. Конечно, государство и его руководители поддерживают меру коррупционности государства. Ежегодно какой-то процент мелких чиновников должен осуждаться за это преступление. Это похоже на принесение жертвы обществу ради продолжения коррупционной деятельности остальными. Бюрократия создает видимость проделанной работы во всех сферах своей деятельности. В стране все еще не восстановлена строгая иерархия внутри класса управленцев. Есть чиновники, которые нарушают внутрииерархическую дисциплину, выступают против своего начальства, «берут не по чину» и не делятся с начальником. Борьба с коррупцией является самым удачным поводом для очищения аппарата от таких лиц. В России все еще не введено единоначалие. Страной правит группа лиц, каждый из которых имеет свою клиентеллу. Борьба между этими лицами за власть, за расстановку на должности своих вассалов так же ведется под прикрытием преследования коррупционеров²²⁹. Таким образом, осуществляется избирательное привлечение к юридической ответственности за коррупционные правонарушения. Все мероприятия в рамках поставленных целей ведут к политике, которую можно назвать «подстрижкой газонов».

Административное государство не может использовать весь арсенал средств и методов борьбы с коррупцией, которые предлагает Конвенция ООН. Оно не может реализовать требования эффективности, прозрачности и справедливости деятельности своего аппарата (п. «а» ч. 1 ст. 7 Конвенции) поскольку по своей сути является закрытой организацией, действующей в интересах бюрократии, подбирающей кадры на основе личной преданности подчиненного начальнику и классовой солидарности управленцев, противостоящих управляемому населению.

Для административного государства характерна системная коррупция, основанная на клиентистских отношениях между высокопоставленными чиновниками и предпринимателями. Здесь нет необходимости давать взятки за отдельные действия должностных лиц. В стране сформировались властно-предпринимательские клики, где собственность предпринимателей трудно отличить от собственности должностных лиц, входящих в клику. Предприниматель расплачивается за произведенные в его пользу действия не с должностным лицом. Он передает финансовые средства государственному институту (органу) приватизированному властной кликой. Высшие должностные лица государства входят в состав органов управления фактически государственных (загримированных под акционерные общества) компаний и распоряжаются их имуществом как своим.

Ч. 2 ст. 9 Конвенции ООН требует прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами. Российское государство не может реализовать эти требования. Для поддержания своего экономического господства, решения политических задач правящая группа создает акционерные общества, зависимые от государства, государственные корпорации. Эти компании являются самыми не прозрачными. Куда и сколько средств они расходуют обществу неизвестно.

Формирование аппарата государства из бывших военных и работников КГБ обеспечило не усиление прозрачности публичной администрации, как того требует ст. 10 Конвенции ООН, а еще большей закрытости в его работе и принятии решений. Видимость открытости аппарата обеспечивается за счет роста пропагандистских усилий его специальных служб.

Административное государство неизбежно расширяет поле для коррупции, увеличивая число чиновников и объемы их полномочий. За последние четыре года государство постоянно наращивало свое присутствие в экономике (рост государственных средств, распределяемых в обществе, рост ограничений предпринимательской деятельности), а значит потенциальные возможности для коррупции. Рост значения бюрократии в стране связан с укреплением централизации в ее управлении. Правитель империи неизбежно становится заложником своего бюрократического аппарата. Программа сокращения государственных функций, предусмотренная административной реформой оказалась не реализованной.

Отсутствие разделения властей в стране не позволяет поддерживать должный уровень государственного контроля за деятельностью высших должностных лиц. С 2003 г. Федеральное Собрание

²²⁷ Конвенция ООН против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

²²⁸ Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

²²⁹ Киселева Е. и др. Кит и меч // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4; Ларинцева А. «Справедливая Россия» теряет Ставропольский край // Коммерсантъ. 2007. 7 декабря. С. 2; Рубникович О. Генерала Бульбова задерживают по документам прикрытия // Коммерсантъ. 2007. 5 октября. С. 4.

превратился в законорегистрационный орган при Президенте РФ²³⁰. Администрация Президента разработала и позволила принять «потешный» закон о парламентском контроле, в котором предусмотрена только видимость права парламента на осуществление расследований. Федеральное Собрание, действующее под руководством Администрации Президента еще ни разу, хотя бы для создания имитации реализации контрольной функции, этим законом не воспользовалось. Счетная Палата только числится при Федеральном Собрании. Ее руководство и аудиторы подобраны работниками Администрации Президента и используются для выборочных проверок и сбора компроматериалов на клиентеллу. Прокуратура так же полностью зависит от Президента и его Администрации²³¹, осуществляя выборочное правоприменение. Дело «Мабетекса»²³², «Трех китов»²³³ наглядно показало, состояние российской прокуратуры.

Политика по подбору и расстановке кадров в судах, осуществляемая Администрацией Президента поддерживает соединение суда с администрацией. Увольнение судьи О. Кудешкиной из Московского городского суда является прецедентным актом, устанавливающим зависимость судьи от председателя суда²³⁴. Высшие должностные лица страны расставляют свою клиентеллу в руководстве судебных органов²³⁵.

Ст. 33 Конвенции ООН требует принимать меры для защиты лиц, сообщающих компетентным органам о фактах коррупции. В административном российском государстве это рассматривается как тяжкое нарушение корпоративной морали. Лица, осмелившиеся выступить против коррупционных властно-предпринимательских клик показательно наказываются, в целях общей превенции. Вместо расследования фактов коррупции о которых сообщают лица, их привлекают к уголовной ответственности за клевету (дело В. Попова, привлеченного к уголовной ответственности по ст. 129 ч. 2 и 3 УК РФ)²³⁶.

Административное государство должно подавлять гражданское общество, поскольку оно угрожает бюрократии лишением ее власти. Оно должно подавлять свободу средств массовой информации и не может реализовать требование п. «д» ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН. За последние годы большинство СМИ в стране превращены в органы государственной пропаганды. Журналисты лишь сообщают о фактах коррупции, которые выявили «доблестные» правоохранительные органы, рекламируя их работу. На Западе, часто, факты коррупции выявляют журналисты. В России этим занимаются только отчаянные люди. В результате, именно их привлекают к уголовной и гражданской ответственности за оскорбление должностных лиц или клевету на них. Отдельных журналистов просто убивают (пример Ю. Щекочихина). Подавление свободы СМИ приводит к тому, что государство не может реализовать требование прозрачности публичных закупок и распоряжения публичными финансами (ст. 9 Конвенции). Совершенствование законодательства о государственных и муниципальных закупках сопровождается совершенствованием инструментов его нейтрализации. Российское государство, вопреки требования ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН, не привлекает гражданское общество к борьбе с коррупцией, а принимает меры по уничтожению независимых от бюрократии неправительственных организаций. С этой целью приняты поправки в закон «Об общественных объединениях»²³⁷. Только в одной Свердловской области в 2008 г. из 7 тысяч общественных объединений поставлены вне закона и должны быть ликвидированы 6 тысяч²³⁸.

Борьба с коррупцией в демократических странах является частью отношений конкуренции между борющимися за власть партиями. Сильная оппозиция внимательно отслеживает все действия должностных лиц правящей группы, использует принцип разделения властей для расследования фактов коррупции и привлечения виновных к ответственности. Сегодня в России фактически уничтожена оппозиция. Правящая группа и ее клиентелла оказалась вне критики и обладают иммунитетом от привлечения к ответственности.

Подводя итог, можно сказать, что российское государство, являясь представителем бюрократии, принимает меры к тому, чтобы она имела стабильные дополнительные доходы от коррупционных связей и не боялась общества. Коррупционный климат для бюрократии и ее клиентеллы в последние годы постоянно улучшается, что позволило в 2007 г. добиться значительных коррупционных успехов. Страна с 126 места по рейтингу восприятия коррупции Трансперенси Интернешнл переместилась на 143 место.

²³⁰ Денисов С.А. Федеральное Собрание: Нотариальная контора при российском президенте? // Россия и современный мир. 2006. № 4 (53). С. 104 - 118

²³¹ Заподинская Е. Однокашник президента возглавит прокурорское следствие // Коммерсантъ. 2007. 22 июня. С. 4; Фишман Ф. и др. Технический генпрокурор // Коммерсантъ. 2006. 20 июня. С. 1,3.

²³² Нечитайло А. Ксерокопия Бородинина // Новая газета. 2001. № 6. С. 3; Рожнов Г. Следователь Тамаев разучился читать и закрыл дело «Мабетекса» // Новая газета. 2001. № 22. С. 3.

²³³ История дела «Трех китов» // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4.

²³⁴ Заподинская Е. Страсбург не прислушался к московскому совету // Коммерсантъ. 2006. 14 ноября. С. 4.

²³⁵ Заподинская Е. В арбитражных судах – смена поколений // Коммерсантъ. 2004. № 223. С. 1; Заподинская Е. Скандал в благородном судействе // Коммерсантъ. 2005. 6 октября. С. 1, 2.

²³⁶ Крамских А. Председатель Петрозаводского горсовета готовится к аресту // Коммерсантъ. 2008. 30 января. С. 2.

²³⁷ СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

²³⁸ Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.

10. Борьба с коррупцией в административном обществе

Выступление на конференции в Нижнем Новгороде 10 июня 2009 г.

В своих исследованиях автор выделяет особый тип административного общества²³⁹, где управленцы составляют экономически, политически и идеологически господствующий класс. Экономическое господство достигается за счет государственной собственности на основные средства производства и редиистрибутивной экономики. Административное государство, возникающее в административном обществе недемократично. Оно навязывает обществу выгодную классу управленцев идеологию или религию. Такое общество можно назвать этатизированным или служилым. Сегодня такой тип общества присущ для стран Азии, Африки. Черты этой модели общества имеют место в современной России.

Коррупция обычно имеет значительные масштабы в административном обществе²⁴⁰. Она является не законным, но широко распространенным способом получения управленцами доли производимого обществом продукта, действующим наряду с законными налоговыми изъятиями. Население так и называет ее «коррупционным налогом». Это связано с особенностями административной социальной системы, где нет сильного гражданского общества, способного ограничить доходы чиновников законно установленными выплатами. Чиновники здесь обособлены от общества. Они составляют особую закрытую корпорацию, где действуют свои обычаи, нормы морали. Общество воспринимается ими как объект управления или даже подавления. Коррупция не осуждается, а рассматривается как доплата к окладу за особые условия труда.

В административном обществе ответственность чиновника существует только по вертикали. Общество лишено возможности осуществлять контроль над аппаратом управления. Члены общества могут только жаловаться на чиновника его выше стоящему начальнику. Руководитель подразделения не в состоянии установить тотальный контроль за своими подчиненными и пресечь их коррупционность. Кроме того, он сам может заниматься коррупцией.

В административном государстве широко распространены иммунитет должностных лиц разного ранга от привлечения к ответственности. Он не обязательно должен быть закреплен в законе. Здесь действует большое количество не писанных правил, обычаев, прецедентов. Неприкосновенностью обладает правитель, фавориты правителя и других, высоко поставленных начальников, члены их клика, до той поры, пока они преданы своим покровителям, родственники указанных лиц. Отмечается, что Генеральный прокурор России, 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. Скуратовым²⁴¹.

Не развитое гражданское общество не в состоянии бороться с коррупцией. Оно состоит, в основном, из людей, которые **не осознают** вредных последствий коррупции или поглощены своими частными заботами. Этим людям безразличны общественные проблемы. Они могут иметь достаточно слабое представление о том, как работает государственный аппарат. 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. Население, не чувствующее 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 человека²⁴².

Служилое общество сохраняет черты патримониального сознания, т.е. большинство воспринимает государство и чиновника не как слугу общества, а как хозяина. Чиновник получает в свое распоряжение должность и использует ее для своего кормления (приватизация должности).

Масса, не составляющая гражданское общество, не умеет действовать организованно, ставить перед собой цели и добиваться их исполнения. Не развитое гражданское общество не в состоянии выработать нормы самоуправления, исключаяющие коррупцию. Наоборот, коррумпированное чиновничество и связанные с ним предприниматели навязывают обществу обычаи мздоимства, делают его привычным явлением.

В ряде стран мира, где общество не способно перейти к демократическим отношениям, перед людьми стоит выбор, либо поддерживать власть коррумпированных чиновников, либо, под лозунгами демократии и свободы страна погружается в полный хаос.

Общество с редиистрибутивной экономикой неизбежно создает почву для массовой коррупции, поскольку здесь государство, его чиновники распределяют по своей воле значительную часть общественного продукта. Это позволяет управленцам сформировать стабильные коррупционные связи, собрать вокруг себя клиентелу, обеспечивающую не только денежные откаты, но и политическую поддержку патрона. Население в таком обществе рассматривает государство как покровителя и кормильца. Оно не способно позаботиться о себе и не представляет своей жизни без чиновника. Неимущие люди выстраиваются в очередь за дефицитными государственными услугами (социальными, медицинскими, образовательными) и считают своим долгом отблагодарить тех, кто их выдает. Исследователи коррупции показывают, что слияние власти и экономики неизбежно порождает коррупцию²⁴³.

Класс управленцев, определяющий жизнь всего административного общества не заинтересован в устранении коррупции не только потому, что она является средством получения дополнительных доходов и обеспечивает

²³⁹ Денисов С.А. Развитие российского общества и бюрократический характер отечественного государства // Феноменология государства. Сборник статей. Вып. 2. Государство и гражданское общество. М.: Институт государства и права РАН, 2003. С. 62-99.

²⁴⁰ 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.

²⁴¹ Холмс С. Проблемы посткоммунистической прокуратуры. Введение // Конституционное право. Восточноевропейское обозрение. 1999. № 3. С. 50.

²⁴² Механизмы государственного и гражданского противодействия коррупции. Сборник материалов межрегиональной научно-практической конференции. 23 декабря 1999 года. Хабаровск. 1999. С. 15.

²⁴³ Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 7-8.

привилегированность чиновников. Существенное ограничение коррупции неизбежно приведет к развитию свободы предпринимательства в стране, росту экономической власти частных собственников. Капитал будет накапливать не те «правильные» предприниматели, которых опекает бюрократия, а независимые от нее люди: способные, энергичные, честолюбивые, стремящиеся к свободе и независимости от государства. Эти люди лишат класс бюрократии господствующего положения, превратят его по западному образцу в социальный слой, подчиненный гражданскому обществу. Государство из господина превратится в инструмент власти общества, а это означает революцию, смену типа общества и государства. Управленческие элиты постараются не допустить такого развития событий, а значит, коррупция будет процветать. Произошедшие сегодня в России буржуазные преобразования, ликвидация товарного дефицита уже привели к обесцениванию должности заведующего складом, заведующего обувным отделом в магазине, о чем когда-то говорил А. Райкин. Значительные ограничения коррупции обесценят все начальствующие должности, вплоть до главы государства. Аппарат управления постарается избежать этой потери своего статуса.

В западном обществе весомый вклад в борьбу с коррупцией вносят независимые от государства средства массовой информации. Они выявляют факты правонарушений внутри государственного аппарата, поднимают уровень нетерпимости граждан к коррупции, мобилизуют общество на противодействие этому злу. В этих странах есть такой жанр журналистики – журналистское расследование. Правоохранительные органы под давлением общественного мнения вынуждены привлекать виновных к ответственности. Другие чиновники, заподозренные в коррупции, сами подают в отставку. Слабое гражданское общество не может поддерживать свободу производства и распространения информации. Независимые средства массовой информации не находят достаточной материальной и моральной поддержки в обществе. Свою лепту в борьбу со свободой средств массовой информации вносит административное государство, которое трансформирует их в органы государственной пропаганды. Последние, действуя под контролем государства, преуменьшают масштабы коррупции в стране, навязывают обществу мысль о честности и неподкупности правящей элиты, убеждают массы в способности правителя и его чиновников победить коррупцию без помощи гражданского общества, рекламируют проводимые сверху антикоррупционные компании, описывая победы доблестных правоохранительных органов. Задача средств пропаганды – посеять общественную пассивность, доверие к государству и его бюрократии. В 2001 г., когда в Швейцарии был арестован и осужден за коррупцию высокопоставленный российский чиновник П. Бородин, центральная российская пресса дружно встала на его защиту. 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. По возвращению на родину П. Бородин был принят как герой и продолжает занимать ту же высшую должность.

Для того, чтобы затруднить журналистские расследования, руководители государственных органов запрещают своим подчиненным общаться с журналистами. Для искажения информации о работе организации, формирования ее позитивного имиджа создаются специальные пресс-службы. За счет налогоплательщиков оплачивается введение их в заблуждение.

Конечно, всегда находятся отдельные отчаянные журналисты, которые выявляют факты коррупции или осмеливаются критиковать государственный аппарат за пассивность в борьбе с коррупцией и покровительство коррупционерам. Но репрессивная государственная машина легко расправляется с такими журналистами. За ними могут установить наружное наблюдение²⁴⁴, организовать прослушивание их телефонов и использовать собранный материал для шантажа. Таких выскочек привлекают к уголовной и гражданской ответственности за клевету. Право здесь защищает коррупционеров от журналистов. С другими расправляются с помощью наемных бандитов. Третьи неожиданно умирают по неизвестной причине (пример Ю. Щекочихина).

В борьбе групп управленцев за власть, органы пропаганды могут использоваться для опубликования компрометирующих материалов на противников.

Не развитое гражданское общество безвольно и пассивно. Вскрытие фактов коррупции в средствах массовой информации 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.

Административное общество не демократично. Здесь, как правило, отсутствует **слой** политиков, который занимает должности в государственном аппарате, опираясь на общественную поддержку. Само население отказывается в доверии своим представительным органам, предавая власть правителю, главе региона или муниципального образования. Депутатские должности в этатизированном обществе занимают те же чиновники или их клиентела. По этой причине здесь нет ни какого парламентского контроля за бюрократией даже при наличии прав представительных органов проводить депутатские расследования²⁴⁵.

Борьба с коррупцией в демократических странах является частью отношений конкуренции между **борющимися за власть партиями**. Сильная оппозиция внимательно отслеживает все действия должностных лиц правящей группы, использует принцип разделения властей для расследования фактов коррупции и привлечения виновных к ответственности. Оппозиция вовлекает в политическую жизнь и в борьбу с коррупцией массы населения. Слабое гражданское общество не может воспроизвести достаточное количество элит, которые составили бы конкуренцию действующим коррумпированным управленцам. Создается ситуация, когда коррупционеров нечем заменить. Административное государство допускает существование только слабой и послушной оппозиции, которая не имеет сил ни для захвата власти в стране, ни для выявления фактов коррупции у своих конкурентов. Для создания такой оппозиции в России приложено немало сил. Принят Федеральный закон «О политических партиях»²⁴⁶, который фактически запрещает создание новых партий в стране без согласия правящей группы (запрет создания маленьких и региональных партий). Действующие партии поставлены под жесткий контроль правящей группы и ограничены в своих возможностях (регистрация всех членов партии, контроль за

²⁴⁴ Сераджев К. Закон тут не при чем // Эксперт. 1998. № 27 – 28. С. 46.

²⁴⁵ ФЗ «О парламентском расследовании Федерального Собрания РФ» // Российская газета. 2005. 29 декабря. С. 41.

²⁴⁶ СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 2950; 2002. №12. Ст. 1093; № 30. Ст. 3029; 2003. № 50. Ст. 4855; 2004. № 52. Ст. 5272; 2005. № 30. Ст. 3104; 2006. № 29. Ст. 3124; Российская газета. 2009. 8 апреля.

поступление финансовых средств от предпринимателей). Российское законодательство запрещает борющимся за власть кандидатам в депутаты и партиям во время выборов критиковать друг друга²⁴⁷. Журналисты и избиратели не имеют права сообщать сведения о кандидатах в депутаты, которые носят характер пропаганды, если их опубликование не оплачено из избирательного фонда одной из борющихся сторон²⁴⁸.

Размеры денежной коррупции резко возрастают на этапе развития общества, который называют номенклатурным капитализмом. В отличие от так называемого социалистического общества, где нет частной собственности, и коррупция носит в основном безденежный характер, здесь, наряду с колоссальными полномочиями бюрократии присутствуют крупные частные собственники. Они и образуют клиентелу бюрократии. На основе коррупционных связей возникают властно-предпринимательские кланы. Коррупция присутствует при приватизации государственного имущества и земли, при распределении государственных заказов и закупок, предоставлении налоговых и иных льгот, при раздаче помощи в условиях финансово-экономического кризиса. Поддержанию коррупционных клиентистских отношений способствует монополизация экономики. Представители крупных монополитических предприятий имеют старые и крепкие связи с бюрократией и не допускают на рынок посторонних.

В отличие от западных обществ, класс предпринимателей в этицизированном обществе слишком слаб, не организован. Он не может взять политическую власть в свои руки и поставить государственную бюрократию под свой контроль через парламент, на основе законов. Каждый предприниматель здесь действует обособленно, покупая отдельного чиновника или орган власти для реализации своих частных интересов.

В исследуемом обществе частная собственность слабо защищена законом.²⁴⁹ Предприниматель вынужден искать себе надежного покровителя среди чиновников и, естественно, оплачивать это покровительство (на современном языке – «крыша»).

Типичными для административных обществ являются отношения клиентизма внутри аппарата управления и вне его, между чиновниками и предпринимателями. Коррупционные отношения здесь являются не единичными актами обмена ценностями, а носят системный характер. Должностное лицо осуществляет общее покровительство клиентеле, а последняя систематически оказывает услуги покровителю. Факта оплаты какой-то конкретной услуги не усматривается. Строятся длинные цепочки лиц, оказывающих друг другу услуги не обязательно денежного характера. Очень часто роль клиентелы играет родственник чиновника. Как известно, жены и дети многих высших российских чиновников являются сверх успешными предпринимателями. Институциональная коррупция предполагает, что предприниматель расплачивается за произведенные в его пользу действия не с конкретным должностным лицом. Он передает финансовые средства государственному институту (органу) приватизированному властной кликой. Например, деньги вносятся в какой-либо фонд. Должностные лица государства могут входить в состав органов управления фактически государственных (загримированных под акционерные общества) компаний и распоряжаться их имуществом как своим.

Административное государство самоформируется без участия гражданского общества. Подбор кадров здесь осуществляется не на основе способностей кандидатов, а на основе принципа преданности подчиненных своим начальникам. Руководитель не может строго наказывать лично преданных ему людей. Кроме того, разрешение заниматься коррупцией является способом поощрения подчиненных без использования государственных ресурсов, которые всегда ограничены. Государство экономит бюджетные средства на заработной плате чиновников, переводя их фактически на кормление за счет общества. Надо иметь в виду, что административное государство стремится к тотальному контролю за всей жизнью общества. Для этого создается огромный бюрократический аппарат, содержать который за счет налогов нет сил. Коррупционное кормление является неизбежным итогом такого развития государства во всех административных обществах.

Коррупционное кормление имело законный характер в Средние века. Сегодня можно обнаружить его остатки в действующем законодательстве России. Например, Федеральный закон «О прокуратуре РФ» 1995 г. перекладывал заботу о федеральном органе власти на субъекты Федерации и местные органы, которые подпадают под его надзор. Они должны были предоставлять жилье прокурорам и следователям (п. 6 ст. 44), устанавливая им телефоны, обеспечивать их служебными помещениями (п. 2 ст. 52 закона). Фактически, предоставление прокуратуре всех этих благ ставилось в зависимость от личных отношений прокурора и главы администрации региона²⁵⁰. В 1995 г. потребности судов были удовлетворены федеральным бюджетом только на 8 %²⁵¹. Остальные расходы, естественно в обмен на какие-то услуги, оплатили местные власти или частные спонсоры.

Известно, что подчиненный, который совершил какие-либо правонарушения, более выгоден для начальника. Он боится разоблачения и послушно выполняет все, даже не законные приказания своего шефа. Это очень важно в системе управления, которая действует не на основании законов, а в «ручном управлении», где сохраняются патримониальные черты службы своему начальнику, государю, корпорации чиновников под названием государство, а не обществу и закону. Честные подчиненные (правдолюбцы), не замаранные ни какими проступками слишком независимы от начальника, им нельзя поручить выполнять не законные приказы. Более того, они опасны для своего руководителя, так как могут придать огласке сведения о правонарушениях своего начальника и коллег. При рассмотрении закона о противодействии коррупции, как известно, депутаты исключили из него норму, обязывающую должностное лицо информировать начальство о ставшем ему известном факте коррупции²⁵². Эта норма могла бы подорвать основы круговой поруки в государственном аппарате.

²⁴⁷ Ст. 1 ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ в части уточнения порядка выдвижения кандидатов на выборные должности в органах государственной власти» // СЗ РФ. 2006. № 29. Ст. 3124.

²⁴⁸ П. 5 ст. 48, ст. 51, п. 6 ст. 52, п. 1,2,3,5 и 6 ст. 54, ст. 58, п. 5 ст. 59 ФЗ «О гарантиях избирательных прав и прав на участие в референдуме граждан РФ» от 12 июня 2002 г. // СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253; № 39. Ст.3642; 2003. № 26. Ст. 2572; № 27. Ст. 2711, 2716; 2004. № 24. Ст. 2335; № 33. Ст. 3368; № 35, ст. 3607; № 50, ст. 4950; 2005, № 30, ст. 3104; 2006, № 31, ст. 3427; 2007, № 10. Ст. 1151; № 17, ст. 1938; № 18, ст. 2118; 2008, № 30, ст. 3616; 2009, № 1, ст. 30; № 7, ст. 771; Российская газета. 2009. 8 апреля.

²⁴⁹ Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 9.

²⁵⁰ Селезнев М. Еще раз о независимости прокуроров // Законность. 1996. № 12. С. 30.

²⁵¹ Как преодолеть кризис судебной власти // Российская юстиция. 1995. № 9. С. 11.

²⁵² Торг здесь не уместен // Эксперт. 2008. № 50. С. 4.

Государственный аппарат в условиях пассивности общества может изначально формироваться на коррупционной основе. Должности продаются или меняются на какие-то блага.

Коррупционный государственный аппарат выталкивает из своей среды отдельных должностных лиц, не желающих участвовать в коррупционных схемах или мешающих их осуществлять. Примерами является привлечение к уголовной ответственности следователя Зайцева, работавшего по делу «Трех китов»²⁵³, отрешение от должности судьи О. Кудешкиной, работавшей с этим же делом²⁵⁴.

Подобранные на основе преданности и послушности начальнику, а не на основе способностей кадры правоохранительных органов оказываются не способными выявлять коррупционные правонарушения, которые совершаются образованными и интеллектуально развитыми чиновниками. Это одна из причин высокой латентности коррупционных преступлений.

У правоохранительных органов, борющихся с коррупцией, есть свои пределы работоспособности, связанные с финансированием, количеством сотрудников, производительностью их труда. В административном обществе на содержание этих органов всегда не хватает средств. Они необходимы для реализации других важных дел, например, для борьбы с оппозицией правящей группе, для подавления общественных недовольств и т.п. Кроме того, органы дознания и следствия, как правило, работают одновременно с другими преступлениями, где есть конкретные потерпевшие. Эти дела становятся приоритетными по сравнению с латентной коррупцией, где обычно нет заявителей, а есть только инициатива самих органов расследования. Обычный для административного государства показатель по валу раскрытых преступлений ориентирует должностных лиц на выявление менее значимых, но более легко доказываемых фактов коррупции, совершаемых не опытными должностными лицами, у которых нет надежных опекунов, способных защитить их от уголовного преследования.

Административное государство старается устранить какое-либо разделение независимых друг от друга властей, обеспечить консолидацию бюрократии в борьбе за сохранение власти над обществом. Здесь действует поговорка: «Ворон ворону глаз не выклюет». При отсутствии конфликта властей, все должностные лица покрывают друг друга, не допускают, чтобы общество получало информацию о внутренней жизни управляющего им аппарата. Правоохранительные органы, вместо того, чтобы раскрывать коррупционные преступления, принимают меры к сокрытию следов преступления²⁵⁵. Репрессивная машина, поставленная на службу единому государственному левиафану, может использоваться для оказания давления на предпринимателей и для отъема у них бизнеса²⁵⁶.

Право административного общества нацелено на создание в нем коррупционного климата²⁵⁷. Оно ставит перед членами общества не исполнимые или трудно исполнимые задачи, создает для них массу запретов и обязательств. Чтобы не выполнять все эти многочисленные нормы, нужно дать взятку тем, кто охраняет порядок. «Коррупция, - пишет Пинто-Душинский М., - представляет собой один из способов избежать государственных ограничений. Отсюда следует, что чем больше этих ограничений, тем мощнее размах коррупции»²⁵⁸.

Для административной правовой системы характерна высокая степень противоречивости и пробельности. Нормы носят слишком абстрактный, а потому неопределенный характер и допускают различное их толкование правоприменителем²⁵⁹. Все это создает юридическую основу для бюрократического произвола²⁶⁰. Отмечается, что в России проблемой для предпринимателей являются не ставки налога, а процесс налогового администрирования. Произвол налоговых органов в ходе проведения проверок, создает существенные препятствия для работы компаний и стимулирует коррупцию. Правительство РФ утвердило перечень импортного оборудования, которое не подлежит обложению налогом на добавленную стоимость, если в России нет аналогов данного оборудования²⁶¹. Специалисты отмечают, что наименование оборудования сформулировано не конкретно, доказать, что ввозимый образец оборудования не производится в России будет трудно и, вероятно, придется по каждому факту ввоза его в страну «договариваться» с налоговиками²⁶².

Ослабить действие закона и увеличить роль чиновника в жизни общества может применяемая юридическая техника. 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

²⁵³ История дела «Трех китов» // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4.

²⁵⁴ Заподинская Е. Страсбург не прислушался к московскому совету // Коммерсантъ. 2006. 14 ноября. С. 4.

²⁵⁵ Нечитайло А. Ксерокопия Бородина // Новая газета. 2001. № 6. С. 3; Рожнов Г. Следователь Тамаев разучился читать и закрыл дело «Мабетекса» // Новая газета. 2001. № 22. С. 3.

²⁵⁶ Бутрин Д., Шишкин М. «Сахалин-2» купят не глядя // Коммерсантъ. 2006. 23 декабря. С. 5; Гришин Н. В Ковыкту пришла труба // Секрет фирмы. 2007. № 25. С. 10.

²⁵⁷ Денисов С.А. Анализ коррупционного юридического климата страны и выработка на его основе программ противодействия коррупции // Чиновник. Информационно-аналитический вестник Уральского академии государственной службы. Екатеринбург. 2005. № 5. С. 54-61

²⁵⁸ Пинто-Душинский М. Политическая коррупция: уроки для России на основе международного опыта // Чистые руки. 2000. № 4. С. 23.

²⁵⁹ Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М. Учебно-консультационный центр «ЮрИнфоР», 2000. С. 26-27.

²⁶⁰ Международный опыт борьбы с коррупцией: от неудач Китая до успехов Израиля // Чистые руки. 1999. № 3. С. 8-9.

²⁶¹ Постановление Правительства РФ от 30 апреля 2009 г. № 372 // Российская газета. 2009. 12 мая. С. 16.

²⁶² Данилов-Данильян А. Подарок на 18 % // Эксперт. 2009. № 17 – 18. С. 8.

коррупции в России из Национального антикоррупционного комитета обращают внимание на коррупциогенность альтернативных и относительно определенных санкций в административном праве²⁶³.

Административное общество не является правовым. Управление им осуществляется, как сейчас говорят, в «ручном управлении», т.е. на основе свободного усмотрения всевластных чиновников. Естественно, чем больше свободы усмотрения, тем шире коррупционные возможности чиновников.

В административном обществе существенно ограничиваются предпринимательство и рыночные свободы. Значительная доля продукта производится под контролем бюрократии и распределяется через государственных чиновников. За взятку они предоставляют привилегии одним и ущемляют права других. Чем больше видов деятельности производится с разрешения чиновников (лицензирование, квотирование, аккредитация, сертификация продукции), тем шире коррупционный рынок. Известно, что высокие ставки налога неизбежно порождают рост уклонения от его уплаты, развитие «черного рынка». Теневики, в свою очередь, составляют слой взяткодателей. Часто этатизированное общество само способствует росту коррупции, передавая государству все больше и больше полномочий, отказываясь использовать демократические инструменты контроля за аппаратом управления.

Государственный аппарат в административном обществе только имитирует борьбу с коррупцией. Население не участвующее в политической жизни легко обманывать. Пораженное идеологией вождизма и патернализма, оно наивно верит в доброго и честного правителя, который может навести порядок в стране, верит в то, что можно подобрать чиновников, которые без всякого контроля со стороны общества будут работать на блага общества не злоупотребляя своей властью и бесконтрольностью.

Так же как древние люди для сохранения привычного для них образа жизни должны были приносить жертвы богам, класс управленцев для сохранения своей власти и коррупционных привилегий должен сам ежегодно жертвовать частью своих чиновников, привлекая их к разным видам ответственности за коррупцию. В жертву обычно приносят молодых и не опытных коррупционеров, занимающих низшие аппаратные должности, не умеющих скрывать факты коррупции, не имеющих сильных покровителей, вступивших в конфликт с начальством. Бюрократия создает видимость проделанной работы во всех сферах своей деятельности, в том числе в борьбе с коррупцией. Во время проведения антикоррупционных компаний процент привлеченных к ответственности за коррупцию лиц увеличивается. Эта деятельность похожа на подстрижку газонов. Не устраненные корни коррупции постоянно дают буйную поросль.

Антикоррупционная борьба усиливается в период прихода к власти нового правителя, которому необходимо поднять свой авторитет в обществе. Он должен доказать, что он строгий «отец». В постоянной поддержке нуждается миф о честном «царе» и «боярах лиходеях». Кроме этого, новому правителю необходимо избавиться от своих противников или недостаточно преданных ему людей в аппарате управления и поставить на их место «своих» людей. Чистка аппарата идет под благовидным предлогом борьбы с коррупцией. Привлечение к ответственности носит избирательный характер. Для «своих» действует режим вседозволенности, «чужих» карают по закону, а то и по надуманным основаниям.

Особо остро борьба с коррупцией разворачивается в условиях наличия в стране нескольких борющихся за власть управленческих групп. Одной из форм устранения противников является применение юридической ответственности за коррупцию²⁶⁴.

Борьба с коррупцией так же используется руководителями разного уровня для поддержания дисциплины среди подчиненных. Естественно, наказанию подвергаются чиновники, вступившие в конфликт с руководством, берущие не по чину, действующие дерзко, подрывающие авторитет своего начальника.

Правящая группа должна поддерживать безопасную меру коррупционности государственного аппарата. Если она слишком высока, то аппарат становится не управляем, перестает служить управленческим элитам, начинает работать только на частных государственных чиновников. Если «коррупционный налог» становится слишком невыносимым, то общество начинает бунтовать. Это становится опасным для сохранения власти правящей группы. Чрезмерная коррупция подрывает авторитет правителя, вызывает сомнение в его способности управлять обществом. Для поддержания имиджа заботливого отца нации правитель должен время от времени строго наказывать за коррупцию каких-либо высоко поставленных чиновников, осуществлять «показательные порки».

В состав имитационных технологий борьбы с коррупцией входит писаное право. В стране принимаются законы, грозящие коррупционерам суровыми наказаниями. Но, как известно, строгость закона нейтрализуется его не исполнением. Системная коррупция, охватывающая правоохранительные органы позволяет не применять санкции к виновным, не находить доказательств вины коррупционеров, смягчать наказания. Другим способом имитации бурной борьбы с коррупцией является издание большого числа антикоррупционных законов декларативного характера. Они выполняют роль политической рекламы, создающей видимость принимаемых мер. Декларативность закона может обеспечиваться отсутствием санкций за не исполнение закрепленных в нем обязанностей и запретов, отсутствием или сложностью процедуры реализации или защиты его норм, отсутствием заинтересованных субъектов в его реализации. Ярким примером

²⁶³ Программа антикоррупционной политики России (основные направления) // Чистые руки. 2000. № 4. С. 58.

²⁶⁴ Киселева Е. и др. Кит и меч // Коммерсантъ. 2006. 14 сентября. С. 4; Ларинцева А. «Справедливая Россия» теряет Ставропольский край // Коммерсантъ. 2007. 7 декабря. С. 2; Рубникович О. Генерала Бульбова задерживают по документам прикрытия // Коммерсантъ. 2007. 5 октября. С. 4.

является принятие нормы, требующей от государственных служащих представлять декларации о своих доходах и имуществе (п. 9 ч. 1 ст. 15 ФЗ «О государственной гражданской службе»²⁶⁵). Эти декларации подаются в кадровую службу, которая не имеет ни каких возможностей проверять достоверность поданной декларации и выявлять происхождение полученных доходов. Не установлен даже порядок осуществления этих проверок²⁶⁶. Ответственность за дачу ложных сведений в декларации имеет дисциплинарный характер и связана со свободой усмотрения руководителя подразделения, который сам решает, наказывать ли подчиненного. Законодательство России содержит множество юридических конструкций, принуждающих граждан передавать государственным органам имеющуюся у них информацию (ст. 159, 198, 199, 307, 308 УК РФ), но они не применяются по отношению к чиновникам, дающим в своих декларациях ложные сведения. Не пошел законодатель и по пути привлечения недобросовестных чиновников к административной ответственности.

Хороший рекламный результат в период экономического кризиса будет иметь инициированная Президентом РФ компания по публикации ежегодных налоговых деклараций высшими чиновниками и членами их семей²⁶⁷. Антикоррупционного результата она не имеет, так как проверять эти декларации не кому. Эти чиновники занимают столь высокие посты, что становятся фактически неприкосновенными и ответственности за искажение данных в своих декларациях не несут.

Какие-то результаты в борьбе с коррупцией в бюрократической системе появляются, если должностные лица отчитываются о количестве привлеченных к ответственности за коррупцию и получают за это поощрения. Всякий бюрократический орган работает на показатель. Это обеспечивает какой-то результат в работе правоохранительных органов. Если задача сводится только к тому, чтобы продекларировать борьбу с коррупцией, то принятие мер поручают людям или организациям, не заинтересованным в их реализации. Так, требование уведомлять о конфликте интересов своего начальника (ч. 2 ст. 11 ФЗ «О противодействии коррупции» от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ)²⁶⁸ не будет иметь антикоррупционного эффекта, так как начальник не заинтересован выявлять факты коррупции среди преданных ему подчиненных. У него у самого в данном случае возникает постоянное состояние конфликта интересов. С одной стороны надо поддерживать верных ему подчиненных, создавать видимость благополучия во вверенном ему подразделении. С другой стороны закон требует от него привлекать к ответственности преданных ему людей, портить показатели работы своего подразделения. Как правило, он выбирает первый вариант поведения. Руководитель не только не выявляет факты коррупции среди подчиненных, но даже когда они явно попадают на преступления, старается помочь им уйти от ответственности. По этой причине совершенно не эффективной мерой борьбы с коррупцией является введение дисциплинарной ответственности государственных служащих за малозначительные коррупционные деяния или проступки, направленные на сокрытие фактов коррупции.

Обычным средством нейтрализации деятельности контрольно-надзорных органов является подчинение их тем, кого они должны контролировать. Так, создание разного рода служб внутренней безопасности (например, в системе МВД) не приводит к усилению борьбы с коррупцией в органах власти, так как руководитель подразделения стремится создать видимость благополучия в работе своего подразделения и скрывает совершаемые в нем правонарушения.

Для того, чтобы правоохранительные органы знали меру в борьбе с коррупцией и не переходили ее им устанавливаются противоречивые показатели. Например, с одной стороны органы советской прокуратуры должны были выявлять факты правонарушений в органах милиции, а с другой стороны они отвечали за состояние законности в поднадзорных органах. Поэтому если они проявляли чрезмерное рвение и выявляли слишком много правонарушений, то их обвиняли в плохой работе по профилактике правонарушений и недостатках в борьбе за укрепление законности.

В некоторых странах Запада созданы специальные государственные органы, которые осуществляют подбор кадров государственных служащих, контроль за их деятельностью (соблюдением этических норм), привлечение к дисциплинарной и административной ответственности. В США, например, существуют специальные комиссии по этике государственных и муниципальных служащих. Неотвратимость наказания за нарушение установленных правил обеспечивается системой специальных административных судов. Эти органы разрушают патримониальный характер государственной службы и потому не находят поддержки в административных государствах. При отсутствии внешнего надзора за государственными служащими бесполезным будет введение регламентов работы должностных лиц и организаций. Граждане будут продолжать платить взятки для ускорения процесса принятия решений (смазывать неповоротливый административный механизм).

Предлагаемые сегодня на международном уровне меры по борьбе с коррупцией не могут быть реализованы в обществах административного типа. Выполнение их требует самоуничтожения таких обществ. Административное государство не может выполнить требования ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН против коррупции²⁶⁹ и привлечь гражданское общество к борьбе с коррупцией. Класс управленцев боится общественной активности и самоорганизации общественных групп. Частные лица в отношении по противодействию

²⁶⁵ СЗ РФ. 2004. № 31, ст. 3215.

²⁶⁶ Граник И. Для борьбы с коррупцией доходов чиновников мало // Коммерсантъ. 2009. 14 апреля. С. 3.

²⁶⁷ Граник И. Для борьбы с коррупцией доходов чиновников мало // Коммерсантъ. 2009. 14 апреля. С. 3.

²⁶⁸ СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

²⁶⁹ Конвенция ООН против коррупции // СЗ РФ. 2006. № 26. Ст. 2780.

коррупции здесь допускаются только в качестве потерпевших или свидетелей. Проявление инициативы пресекается. Борьба с коррупцией должна иметь управляемый характер. Управленцы сами решают, кого надо привлечь к ответственности, а кого трогать нельзя, действуя в соответствии с принципом провозглашенным в свое время Б. Муссолини: «Друзьям - все. Врагам – закон». Поэтому российское государство в последние годы приняло меры по уничтожению независимых от бюрократии неправительственных организаций. С этой целью приняты поправки в закон «Об общественных объединениях»²⁷⁰. Только в одной Свердловской области в 2008 г. из 7 тысяч общественных объединений поставлены вне закона и должны быть ликвидированы 6 тысяч²⁷¹. Десятки общественных объединений, работа которых была направлена на преодоления коррупции в России, прекратили свое существование в связи с мерами российского государства по пресечению деятельности зарубежных фондов в России.

Конвенция ООН против коррупции требует обеспечить прозрачность деятельности аппарата государства (п. «а» ч. 1 ст. 7, ст. 9 и 10 Конвенции). Но этатизированное общество не стремится к этому. Оно не желает заниматься управлением общественными делами и не хочет знать, как работает государственный механизм. Наоборот, оно стремится сохранить свои патерналистские иллюзии. В свою очередь, государственный аппарат успешно использует лозунг открытости своей деятельности в пропагандистских целях. Информация о работе аппарата превращается в рекламу деятельности его руководителя.

Административное государство не может пойти на реализацию требований п. «д» ч. 1 ст. 13 Конвенции ООН о свободе средств массовой информации. Это привело бы к потере бюрократией идеологического господства над обществом, а вслед за этим потерю всей власти над страной. Как только возникнет свобода СМИ, всем станет ясно, что «король голый», а правящая группа не сможет выиграть ни одни выборы в органы власти.

Представленный материал показывает, что административное общество имеет особые свойства и высокий уровень коррупции является не случайной, а закономерной их чертой. Эти общества имеют наиболее благоприятные для коррупции экономические, политические духовные и правовые условия (благоприятный для развития коррупции климат). Борьба с коррупцией в таких обществах должна превращаться в их преобразование в гражданские общества.

²⁷⁰ СЗ РФ. 1995. № 21, ст. 1930; 1997, № 20, ст. 2231; 1998, № 30, ст. 3608; 2002, № 11, ст. 1018; № 12, ст. 1093; № 30, ст. 3029; 2003, № 50, ст. 4855; 2004, № 27, ст. 2711; 2006, № 3, ст. 282.

²⁷¹ Ярцев А. Структура в разрезе // Российская газета. 2007. 26 октября. С. 11.