



# LEGAL PROBLEMS OF COUNTERING CORRUPTION

Materials of the international  
scientific conference  
«Legal Problems  
of Countering Corruption»  
(2 November 2011, Moscow)

Executive editors  
L.V. Andrichenko  
O.O. Zhuravleva

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Материалы Международной  
научной конференции  
«Правовые проблемы  
противодействия коррупции»  
(Москва, 2 ноября 2011 года)

Ответственные редакторы  
Л.В. Андриченко  
О.О. Журавлева

Одобрено Ученым советом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации

П68 **Правовые проблемы противодействия коррупции** (материалы Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции». Москва, 2 ноября 2011 г.) / отв. ред. Л.В. Андриченко, О.О. Журавлева. – М.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации; ИД «Юриспруденция», 2012. – 280 с.

ISBN

Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации провел 2 ноября 2011 г. Международную научную конференцию «Правовые проблемы противодействия коррупции», материалы которой помещены в настоящем сборнике.

Ссылки на законодательство даны по состоянию на 26.12.2011 г.

Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation has held the international scientific conference «Legal Problems of Countering Corruption» on November 2, 2011. and published the materials in this collection. References to legislation are as of 12/26/2011.

УДК 340(063)  
ББК 67.0

### ВВЕДЕНИЕ

**О.О. Журавлева** ..... 13

### Раздел 1. ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

**Т.Я. Хабриева**

Правовые механизмы имплементации международных антикоррупционных конвенций в национальное законодательство ..... 19

**А.В. Федоров**

О присоединении Российской Федерации к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок ..... 33

**Ю.П. Дзюба**

Проблемы имплементации норм о коррупционных преступлениях в уголовное законодательство Украины и пути их преодоления ..... 37

**С.М. Рахметов**

Об имплементации в законодательство Республики Казахстан норм международных конвенций, направленных на борьбу с коррупцией ..... 41

**Г.С. Казинян**

Правовые проблемы противодействия коррупции в Республике Армения ..... 46

**А.В. Кудашкин**

Антикоррупционные международные стандарты. Роль международных институтов в противодействии коррупции ..... 50

**А.А. Колесник**

Актуальные вопросы сотрудничества государств – участников СНГ по созданию и развитию правовых основ противодействия коррупции ..... 61

<b>А.А. Ефремов</b>	
Прозрачность как международно-правовой принцип политики противодействия коррупции: проблемы имплементации и реализации на федеральном, региональном и муниципальном уровне . . . . .	68

## **Раздел 2. НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

### **2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ (ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ)**

<b>А.Э. Буксман</b>	
Правовые проблемы противодействия коррупции при осуществлении прокурорского надзора. . . . .	76
<b>С.М. Шахрай</b>	
Вопросы совершенствования антикоррупционного законодательства . . . . .	80
<b>Р.В. Полтaryгин</b>	
Некоторые аспекты стратегии борьбы с коррупцией . . . . .	84
<b>А.М. Цирин</b>	
Правовое регулирование противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации . . . . .	87
<b>Н.Н. Рыбушкин</b>	
Становление и развитие антикоррупционного законодательства в Республике Татарстан . . . . .	91

### **2.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ**

<b>И.В. Левакин</b>	
О декларировании публичными должностными лицами данных о расходах . . . . .	94
<b>Т.Л. Козлов</b>	
Противодействие коррупции через совершенствование государственного управления. . . . .	98
Правоохранительный аспект . . . . .	98
<b>А.С. Сухарев</b>	
Административно-правовые меры противодействия коррупции в сфере государственного администрирования . . . . .	106
<b>А.В. Конов</b>	
Трудоустройство бывших государственных гражданских служащих: возможные подходы к регулированию . . . . .	114

<b>Ж.А. Шишова</b>	
Анализ проблем профилактики коррупционных правонарушений в органах государственной власти. . . . .	117
<b>А.Д. Сафонов</b>	
Коррупция в органах МВД России . . . . .	121
<b>2.3. ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА</b>	
<b>М.В. Талан</b>	
Коррупция в сфере экономической деятельности . . . . .	128
<b>М.Ф. Туганбаева</b>	
Вопросы совершенствования законодательства о государственных закупках: антикоррупционный аспект . . . . .	131
<b>Н.Г. Семилютина</b>	
Объединения предпринимателей в борьбе против коррупции . . . . .	134
<b>О.А. Беляева</b>	
Противодействие коррупции в сфере размещения госзаказа: опыт и перспективы развития законодательства . . . . .	141
<b>В.Н. Руденко</b>	
Альтернативное урегулирование правовых споров как перспективная форма противодействия коррупции . . . . .	145
<b>2.4. УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ</b>	
<b>А.А. Арямов</b>	
Уголовная ответственность юридических лиц как инструмент противодействия коррупции . . . . .	148
<b>А.В. Гриненко</b>	
Уголовно-правовое и уголовно-процессуальное обеспечение противодействия коррупции . . . . .	155
<b>В.О. Захарова</b>	
О некоторых результатах рассмотрения судами уголовных дел о должностных преступлениях . . . . .	159
<b>П.И. Иванов</b>	
Актуальные проблемы совершенствования оперативно-розыскного законодательства в целях выявления и раскрытия взяточничества . . . . .	162
<b>А.В. Шмонин,</b>	
Проблемы и основные направления криминалистического обеспечения противодействия коррупции . . . . .	169

<b>С.И. Леншин</b>	
Организация расследования	
должностных преступлений	
в условиях обычных	
и исключительных правовых режимов	173
<b>И.А. Шаралдаева, Ю.П. Гармаев</b>	
К проблеме предупреждения коррупции	
в вузах и защиты от незаконного обвинения	
в коррупционных преступлениях	177
<b>Р.Ш. Шегабудинов</b>	
Совместный поиск мер по повышению	
эффективности противодействия коррупции	181
<b>С.К. Илий</b>	
О некоторых мерах по совершенствованию норм	
уголовно-правового законодательства	
в сфере противодействия коррупции	189
<b>Раздел 3. СОВРЕМЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ</b>	
<b>ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ</b>	
<b>И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ</b>	
<b>А.М. Багмет, Л.Е. Меркулова</b>	
К вопросу об анткоррупционной экспертизе	
нормативных правовых актов	193
<b>Е.Р. Россинская, Е.И. Галышина</b>	
Концепция общей теории судебной экспертизы	
как основа анткоррупционной экспертизы	
нормативных правовых актов	
и проектов нормативных правовых актов.	197
<b>А.В. Павлушкин</b>	
Роль мониторинга в механизме	
противодействия коррупции	
в субъектах Российской Федерации	
(на примере Астраханской области)	201
<b>Н.В. Хлонова</b>	
Перспективные направления	
антикоррупционного мониторинга.	211
<b>М.М. Яковлева</b>	
Проблемы организации и проведения независимой	
антикоррупционной экспертизы.	215
<b>Н.Г. Карпина</b>	
Коррупциогенность	
лесного законодательства	219

<b>Раздел 4. МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПОДХОДЫ</b>	
<b>К ИССЛЕДОВАНИЮ КОРРУПЦИИ</b>	
<b>М.К. Горшков, В.В. Маркин</b>	
Проблемы противодействия коррупции	
в российском обществе: социологический аспект	223
<b>А.Л. Журавлев, А.В. Юрьевич</b>	
Социально-психологические аспекты коррупции	227
<b>Ю.А. Нисневич</b>	
Политико-правовой анализ мер	
противодействия коррупции	231
<b>М.М. Какителашвили, Д.А. Дмитриев</b>	
Коррупция и общественное сознание.	248

## ПРИЛОЖЕНИЯ

### Приложение 1

Рекомендации Международной научной конференции  
«Правовые проблемы противодействия коррупции» ..... 257

### Приложение 2

СХЕМА подготовки и использования  
антикоррупционных учебных программ ..... 260

### Приложение 3

Итоги опроса экспертов – участников  
международной конференции  
«Правовые проблемы противодействия коррупции» ..... 269

## INTRODUCTION

---

### **Section 1.    LEGAL MECHANISMS OF THE NORMS OF INTERNATIONAL CONVENTIONS ON COUNTERING CORRUPTION IMPLEMENTATION**

#### **T.Y. Khabrieva**

Legal Mechanisms of International Conventions  
on Countering Corruption Implementation  
in National Legislation. ....

#### **A.V. Fedorov**

On the Accession of the Russian Federation  
to the OECD Convention on Combating Bribery  
of Foreign Public Officials in International Business Transactions . . . . .

#### **U.P Dziuba**

Problems of Implementation of the Corruption Offenses Norms  
in the Criminal Legislation of Ukraine  
and Ways of its Overcoming . . . . .

#### **S.M. Rakhmetov**

On the Implementation of Norms of International  
Conventions Aimed at Combating Corruption  
in the Legislation of the Republic of Kazakhstan . . . . .

#### **G.S. Kazinyan**

Legal Problems of Countering Corruption  
in the Republic of Armenia . . . . .

#### **A.Y. Kapustin**

International Standards for Overcoming Corruption . . . . .

#### **A. V. Kudashkin**

Anti-Corruption International Standards.  
The Role of the International Institutions in Combating Corruption. . . . .

#### **A.A. Kolesnik**

Actual Issues of Cooperation between States – Participants  
of CIS in the Creation and Development  
of the Legal Framework on Countering Corruption . . . . .

#### **A.A. Efremov**

Transparency as an International Legal Principle of Countering  
Corruption Policy: Problems of Implementation and Realization  
at the Federal, Regional and Local Levels. . . . .

## Section 2. NATIONAL LEGISLATION AND LAW ENFORCEMENT IN THE SPHERE OF COUNTERING CORRUPTION

### 2.1. LEGISLATION IN THE SPHERE OF COUNTERING CORRUPTION (PROBLEMS AND PERSPECTIVES)

#### A. E. Beksman

Legal Problems of Combating Corruption in the Public Prosecution .....

#### S. M. Shakhrai

Issues of Perfection of Anti-Corruption Legislation .....

#### R. V. Poltarygin

Some Aspects of Anti-Corruption Strategy .....

#### A. M. Tsirin

Legal Regulation of Countering corruption in the Subjects of the Russian Federation .....

#### N. N. Rybushkin

Formation and Development of Anti-Corruption Legislation in the Republic of Tatarstan .....

### 2.2. LEGAL REGULATION OF PUBLIC SERVICE

#### I. V. Levakin

On the Declaration of Data on Expenditures by the Public Officials .....

#### T. L. Kozlov

Combating Corruption through the Perfection of Governance. Law Enforcement Aspect .....

#### A. S. Sukharev

Administrative and Legal Measures of Countering Corruption .....

#### A. V. Konov

Employment of Former Civil Servants: the Possible Approaches to the Regulation .....

#### J. A. Shishova

Analysis of the Preventing Corruption Offenses Problems in the State Bodies .....

#### A. D. Safronov

Corruption in the Russian Ministry of Internal Affairs .....

### 2.3. LEGAL COMBATING CORRUPTION IN BUSINESS SPHERE

#### M. V. Talan

Corruption in the Sphere of Economic Activity .....

#### M. F. Tuganbaeva

Issues of the Legislation Perfection on Public Procurement in the Republic of Kazakhstan: an Anti-Corruption Aspect .....

#### N. G. Semilyutina

Association of Entrepreneurs in the Combating Corruption .....

#### O. A. Belyaeva

Combating Corruption in State Procurement: Experience and Perspectives of the Legislation Development .....

#### V. N. Rudenko

Alternative Legal Dispute Regulation as a Perspective Form of Countering Corruption .....

### 2.4. CRIMINAL-LEGAL MEANS OF COMBATING CORRUPTION AND PROBLEMS OF ITS APPLICATION

#### A. A. Aryamov

Criminal Liability of Legal Entities as an Instrument of the Countering Corruption .....

#### A. V. Grinenko

Criminal Law and Criminal Procedure Maintenance of Countering Corruption .....

#### V. O. Zakharov

About Some Results of Criminal Case on Official Crimes Judicial Scrutiny .....

#### P. I. Ivanov

Acute Problems of Operational Investigation Legislation Perfection for Identify and Disclose Bribery .....

#### A. V. Shmonin

Problems and Basic Ways of Criminalistic Maintainance of Countering Corruption .....

#### S. I. Lenshin

Organization of Official Crimes Investigation in the Ordinary and Exception Regimes .....

#### I. A. Sharaldaeva, U. P. Garmaev

On Problem of Corruption in Universities and Protection from Unlawful Charges of Corruption Crimes .....

#### R. Sh. Shegabudinov

Common Research of Measures on Countering Corruption Efficiency Improvement .....

#### S. K. Iliy

About Some Mesures on Criminal Legislation on Countering Corruption Perfection .....

### Section 3. CURRENT LEGAL TECHNIQUES OF COUNTERING CORRUPTION AND PROBLEMS OF ITS IMPLEMENTATION

#### A.M. Bagmet, L.E. Merkulova

About Anti-Corruption Examination of Legal Acts . . . . .

#### E.R. Rossinskaya, E.I. Galyashina

Conception of Common Theory of Judicial Expertize  
as the Basis of Anti-Corruption Examination of Legal Acts  
and Drafts of Legal Acts . . . . .

#### A.V. Pavlushkin

Role of Monitoring in the Mechanism of Countering Corruption  
in the Subjects of the Russian Federation  
(as an example of the Astrakhan Region) . . . . .

#### N.V. Khlonova

Perspective Ways of Anti-Corruption Monitoring . . . . .

#### M.M. Yakovleva

Problems of Independent Anti-Corruption Expertizing . . . . .

#### N.G. Karpina

Forest Law Corruptogenicity . . . . .

### Section 4. INTERDISCIPLINARY APPROACH TO CORRUPTION RESEARCH

#### M.K. Gorshkov, V.V. Markin

Problems of Countering Corruption in Russian Society:  
Sociological Aspect . . . . .

#### A.L. Juravlev, A.V. Urevich

Social and Psychological Aspects of Corruption . . . . .

#### U.A. Nisnevich

Political and Legal Analysis of Countering Corruption Measures . . . . .

#### M.M. Kakitashvili, D.A. Dmitiev

Corruption and Social Conscience . . . . .

### ANNEXES

1. Recommendations of International Scientific Conference  
«Legal Problems of Countering Corruption» . . . . .
2. Programs Work-Out Schemes . . . . .
3. Conference Participants Opinion Poll Results . . . . .

## ВВЕДЕНИЕ

**О.О. Журавлева,**

и.о. заведующего лабораторией  
правовых проблем  
противодействия коррупции ИзиСП,  
кандидат юридических наук

Коррупция является сложным социальным явлением, борьба с которым должна вестись при помощи различных по своей природе средств и мер, в том числе правовых. Специфическая природа правовых норм как – абстрактов, описывающих типовые модели поведения, допускаемые обществом и государством, предопределяет достаточно широкие дискреционные полномочия право-применителя, а, соответственно, создает предпосылки для коррупционных проявлений и злоупотреблений. «Неопределенность в праве в широком смысле относится к построению и деятельности правовой системы, в которой наблюдаются юридические коллизии и противоречия между уровнями и формами правового регулирования»<sup>1</sup>. Как отмечается в литературе, «если бы можно было заменить общие для всех правила поведения индивидуальными, проблема коррупции исчезла бы вместе с правовыми нормами, поскольку отпала бы необходимость их выбора, толкования и применения»<sup>2</sup>.

Под правовыми проблемами противодействия коррупции традиционно понимаются проблемы, связанные с отсутствием регулирования как такового, несмотря на наличие потребностей в нем, либо с ненадлежащим регулированием, т.е. не соответствующим целям и задачам государственной политики в определенной сфере. Кроме того, эффективность законодательства снижается в связи с объективными сложностями, вызванными как особенностями правоприменения, так и культурными, этическими традициями, а также природой рассматриваемого негативного явления. В связи с этим оценка эффективности усилий публичных властей в борьбе с коррупцией

<sup>1</sup> См.: Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. Риск и право: научное издание / Тихомиров Ю.А., Шахрай С.М. М.: Издательство Московского университета, 2012. С.11.

<sup>2</sup> См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. 2-е изд., перераб. и дополн. М.: ЗАО «ЮрИнФОР», 2008. С. 50.

часто включает характеристику всего имеющегося правового потенциала противодействия, не только законодательство, но и его право-применение.

На современном этапе перед юридической наукой различных стран стоят важные и достаточно непростые задачи – не только выявить правовые проблемы противодействия коррупции, дать их типизацию, но и создать правовые модели, позволяющие предвидеть, предупреждать, выявлять, пресекать и нивелировать негативное воздействие коррупции на общество, государство, мировые хозяйственно-экономические, политические и социальные процессы.

Институт законодательства и сравнительного правоведения не впервые обращается к теме противодействия коррупции. Результаты проведенных ранее исследований были опубликованы в монографиях, сборниках, научно-практических пособиях<sup>1</sup>, а также статьях сотрудников Института в периодических изданиях<sup>2</sup>. Кроме того, осуществляется активное сотрудничество в данной сфере с другими российскими и зарубежными научно-исследовательскими центрами и учреждениями<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> См., напр.: Уголовное законодательство зарубежных государств в борьбе с коррупцией: Коллективная монография / Голованова Н.А., Кубанцев С.П., Меньших А.А. и др.; под ред. И.С. Власова; ИЗИСП. – Москва: Эксмо, 2009; Материалы по правовым проблемам преодоления коррупции / Тихомиров Ю.А., Горохов Д.Б., Спектор Е.И. и др.; ИЗИСП. – Москва, 2008. 249 с.

<sup>2</sup> См., напр.: Андриченко Л.В., Васильева Л.Н. Федеральное законодательство в области миграции и факторы коррупционности // Федерализм. 2006. № 3. С. 75–94. Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4–9; Тимошенко И.Г. Право в борьбе с коррупцией в публично-правовой сфере: опыт зарубежных государств // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 10–23. Тихомиров Ю.А. Право против коррупции // Журнал российского права. 2007. № 5. С. 39–51; Тихомиров Ю.А. Практические аспекты осуществления антикоррупционного анализа и оценки реализации правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 14–21; Хабриева Т.Я. Формирование правовых основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 5–13; Цирин А.М. Антикоррупционные инструменты и их применение в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 2. С. 11–16; Цирин А.М. Формирование институциональной основы противодействия коррупции в федеральных органах исполнительной власти // Журнал российского права. 2009. № 3. С. 28–34.; Цирин А.М. Методическая база оценки нормативных правовых актов на коррупционность // Журнал российского права. 2009. № 10. С. 22–29; Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства РФ о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 12–24; Черепанова Е.В. О мониторинге реализации ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных актов» // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 32–37; Журавлева О.О., Исмаилова Л. Ю. Налоговое администрирование как элемент антикоррупционной политики организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) // Международное уголовное право и международная юстиция. 2011. № 3. С. 6–10; Эффективность законодательства и современные юридические технологии: Материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 29–31 мая 2008 г.) / отв. ред. Хабриева Т.Я.; ИЗИСП. Москва, 2009. 495 с.

<sup>3</sup> См.: Анализ коррупциогенности законодательства: Памятка эксперту по первичному анализу коррупциогенности законодательного акта / Краснов М.А., Талапина Э.В., Тихомиров Ю.А., и др. / под ред. В.Н. Юзакова. Государственный научно-исследовательский институт системного анализа Счетной палаты РФ. Москва: Статут, 2004. 63 с. Правовые акты: антикоррупцион-

В соответствии с решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 16 февраля 2011 г. (протокол заседания № 22) Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации осуществляется функции междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

В рамках проведения фундаментальных и прикладных исследований коррупции в 2011 году в Институте законодательства и сравнительного правоведения состоялся целый ряд мероприятий<sup>1</sup>, в том числе, 2 ноября 2011 г. была проведена международная научная конференция на тему: «Правовые проблемы противодействия коррупции» (далее по тексту – Конференция)<sup>2</sup>.

Среди ее участников были представители государственных органов, российских и зарубежных научных и учебных учреждений, общественных организаций из Российской Федерации (Воронеж, Екатеринбург, Казань, Красноярск, Москва, Орел, Салехард, Улан-Удэ), а также зарубежных государств: Республики Казахстан, Республики Таджикистан, Республики Армении, Украины. Средиученых были 21 доктор и 16<sup>3</sup> кандидатов наук в следующих областях научных знаний: психологии; политологии; социологии; экономики; философии; юриспруденции, в том числе, специалисты в области уголовного права, криминалистики, административного права, гражданского права, конституционного права. Участниками Конференции были одобрены рекомендации (Приложение № 1).

Используя возможность получить срез мнений экспертного сообщества по проблемам противодействия коррупции, во время Конференции был проведен социологический опрос участников, результаты которого приводятся в Приложении № 3.

На Конференции обсуждались проблемы имплементации международных конвенций в сфере противодействия коррупции, развития

ный анализ: научно-практическое пособие (Власов В.Н., Кошаева Т.О., Колесник А.А. и др.) / отв. ред. Ю.А. Тихомиров, Т.Я. Хабриева, В.Н. Найденко. ИЗИСП; Научно-Исследовательский центр ФСБ России. Москва: Волтерс Кluвер, 2010. 168 с.

<sup>1</sup> 28 сентября 2011 года был проведен семинар-совещание «Междисциплинарное взаимодействие в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции», 2 ноября 2011 года – Международная конференция «Правовые проблемы противодействия коррупции», 9 ноября 2011 года – круглый стол «Эффективность институтов международного сотрудничества в сфере противодействия коррупции». См.: Мещерякова М.А., Хатаева М.А. Обеспечение междисциплинарного взаимодействия в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции // Журнал российского права. 2011. № 12. С. 122–128.

<sup>2</sup> Обзор о Конференции См.: // Журнал российского права. 2012. № ????. С. ????.

<sup>3</sup> Приводится без учета сотрудников Института, принимавших участие в Конференции.

антикоррупционного законодательства, формирования международных и национальных антикоррупционных стандартов, применения новых юридических технологий, а также вопросы научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции. В данном сборнике объединены основные тезисы и представленные участниками Конференции материалы.

При анализе правовых проблем противодействия коррупции необходимо учитывать и те международно-правовые реалии, процессы, происходящие как внутри отдельных государств, так и внутри различных и многочисленных на сегодняшний день наднациональных региональных объединений. Следует принимать во внимание тот положительный опыт, а также неудачи, которые постигли отдельные государства, в этой сфере, ряд из них был обусловлен, в том числе, ошибками в подходах к учету национального правового менталитета и особенностей построения национальных правовых систем. Как следствие такие институты были изначально обречены на низкую эффективность и трудности в реализации.

На современном этапе государства уже не остаются безучастными не только к коррупционным проявлениям внутри своей страны, но и воспринимают коррупцию как общее зло, на какой бы территории оно не совершилось. Поэтому особую актуальность получают проблемы межгосударственного взаимодействия. Различия в подходах, оценке степени общественной опасности коррупционных проявлений, составах правонарушений зачастую создают непреодолимое препятствие для пресечения правонарушений, обмена информацией. Перечисленные обстоятельства обусловили большой интерес к выступлениям зарубежных гостей Конференции, а также докладам, посвященным проблемам имплементации положений международных конвенций в российское национальное законодательство (Раздел 1).

Институт юридической ответственности является важным средством, гарантирующим реализацию правовых норм. На Конференции затрагивались проблемы имплементации институтов ответственности с учетом различий в базовых подходах национальных правовых систем, выработки критериев оценки выполнения международных рекомендаций с учетом основ и правовых традиций различных государств-участников международных конвенций, договоров и соглашений.

Особое внимание было уделено вопросам юридической практики, без которой невозможно проверить научные концепции и теории, данный аспект затрагивается во многих приводимых тезисах. Существенна роль науки и в образовательной деятельности в сфере

противодействия коррупции, учитывая это Институтом была разработана и одобрена на семинаре-совещании «Междисциплинарное взаимодействие в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции», проведенном 28 сентября 2011 года, схема подготовки и использования антикоррупционных учебных программ (Приложение № 2).

Гражданское общество играет все более значительную роль в современном обществе, поэтому участие его представителей как в процессе нормотворчества, так в правоприменении, в том числе, при принятии управлеческих решений заслуживает отдельного внимания, и было затронуто в ряде выступлений. Особое значение приобретают юридические технологии, правильное использование которых «позволяет: обеспечить точное выражение содержания правовых актов, их доходчивость и доступность; систематически и планомерно воздействовать на правотворческую деятельность, не допускать и исправлять юридические ошибки; оказывать влияние на правоприменительную деятельность, способствуя правильному пониманию смысла законодательства; гармонизировать законодательство и согласовывать юридические режимы; обучать основам правотворчества и правоприменения»<sup>1</sup>. Таким образом, юридические технологии являются как средством выявления правовых проблем противодействия коррупции, так и средством, позволяющим предотвратить возникновение таковых. В связи с этим третий раздел сборника посвящен новым юридическим технологиям, таким как антикоррупционная экспертиза, правовой мониторинг, правовое прогнозирование, а также проблемам их применения в сфере противодействия коррупции (Раздел 3).

«Правоприменение представляет собой сложный механизм материально-правовых, процессуальных, технических, психологических и иных связей и отношений»<sup>2</sup>. Роль правоприменения является существенной и определяется множеством факторов: уровнем экономического развития, политическим устройством, социальными и культурными традициями, в том числе морально-этическими устоями. Поэтому не следует уповать исключительно на уголовно-правовые меры, необходимо изменять этические устои общества. Сколь бы совершенными не казались законодателю создаваемые им нормы, сталкиваясь с обыденным сознанием, которое зачастую не совпадает

<sup>1</sup> Хабриева Т.Я. Современные юридические технологии в теории и практике правотворчества и правоприменения/ Эффективность законодательства и современные юридические технологии (материалы заседания Международной школы-практикума молодых ученых-юристов. Москва, 29–31 мая 2008 г.) Отв. ред. Т.Я. Хабриева. М., 2009. С. 4.

<sup>2</sup> Там же.

с сознанием законодателя, нормы могут либо не работать, либо работать вопреки тем целям, которые преследовались при их принятии. Не случайно целевой аспект действия норм привлекает к себе все большее внимание в последние годы. На сегодняшний день невозможно рассматривать проблемы правового регулирования в области противодействия коррупции без учета комплексного характера самого явления, в связи, с чем необходимо использовать междисциплинарный подход. Данное обстоятельство обусловило выделение в отдельный раздел сборника материалов, касающихся междисциплинарных подходов к исследованию коррупции (Раздел 4).

Разнообразие, а порою полярность высказанных участниками точек зрения, отражают остроту той полемики, которая сложилась в настоящее время в научном сообществе по проблематике противодействия коррупции. Следует отметить, что составители сборника не всегда разделяют взгляды авторов материалов и тезисов по конкретному вопросу, однако учет всех аспектов проблемы, всех «за» и «против того или иного правового решения» позволяет науке двигаться вперед и развиваться.

Исходя из разнообразия тематик выступлений, была определена структура настоящего сборника, который включает введение, 4 раздела и три приложения.

## Раздел 1

# ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИЙ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Т.Я. Хабриева,  
директор ИзиСП,  
академик Российской академии наук,  
член-корреспондент Международной  
академии сравнительного права,  
доктор юридических наук, профессор

## ПРАВОВЫЕ МЕХАНИЗМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ КОНВЕНЦИЙ В НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО

### I. Введение. О легальном определении коррупции

В международных документах термин «коррупция» стал использоваться с 50-х годов XX века.

Современное международное право использует широкую трактовку коррупции как корыстного служебного злоупотребления, не сводя ее к подкупу государственных служащих. В настоящее время в документах Организации Объединенных Наций и региональных международных организаций, в том числе Совета Европы, коррупция определяется, как злоупотребление властью для получения выгоды в личных целях, в целях третьих лиц и групп<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Article 2 of the United Nations Convention Against Corruption, article 6 of Inter-American Convention Against Corruption; article 2 of the Civil Law Convention on Corruption of the Council of Europe etc.

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. В законодательстве некоторых стран, в частности Дании и Финляндии, оно не используется. Эти страны занимают, соответственно, первое и четвертое места в «Индексе восприятия коррупции», подготовленном в 2010 г. Организацией «Трансперанс Интернешнл». Следовательно, нет прямой зависимости между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер. Однако анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней.

В большей части государств понятие коррупции раскрывается через составы отдельных правонарушений. Например, во Франции, понятие коррупции охватывает совокупность примерно 20 составов уголовных преступлений. Они устанавливают такие квалифицирующие признаки, как предоставление необоснованных благ (статья 432-14 Уголовного кодекса), неправомерное использование собственности либо доверия компании (статьи 425-4, 437-3, 460, 464 Закона о компаниях) и т.д.<sup>1</sup>.

Законодательство ряда государств устанавливает понятие коррупции или, как в Великобритании, «коррупционно направленного действия» (статья 2 Закона Великобритании «О предупреждении коррупции 1916 г.»), но не дает его подробного описания.

Более широко понятие коррупции трактуется в законодательстве США. Оно охватывает противоправные действия с участием не только физических, но и юридических лиц, публичных и частных структур, как в самих США, так и за их пределами (см., например, параграф 371 титула 18 Свода законов США).

Еще один подход к определению коррупции используется в законодательстве Испании. Помимо формально-юридических критериев, в него включаются этические критерии честности, нейтральности, независимости, открытости, служения общественным интересам и т.д. (Закон о мерах по реформированию гражданской службы № 30 от 2 августа 1984 г.).

**В целом, в законодательстве большей части стран мира можно отметить тенденцию к расширению понятия коррупции. Оно выходит за пределы взяточничества и охватывает такие коррупционные проявления, как непотизм, патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.**

Сложность легального определения коррупции обусловлена много-вариантностью ее современных проявлений. Она постоянно эволюционирует в зависимости от предпринимаемых мер противодействия.

<sup>1</sup> Подробнее см.: Donatella Della Porta et Yves Mény, *Démocratie et corruption en Europe*, Découverte, 1995; Yves Mény, *La corruption de la République*, Ed. Fayard, 1992.

Социологические исследования свидетельствуют о ее качественном изменении, при котором спонтанное коррупционное поведение, носящее характер девиации, сменяется регулярными действиями, совершаемыми в соответствии с определенными правилами. Происходит так называемая *институционализация* коррупции, о которой свидетельствует закрепление коррупционных практик в организационно устойчивых формах не только в публичной, но и в частной сферах.

Инструменты борьбы с коррупцией, которые были действенными 8–10 лет назад, в настоящее время оказываются недостаточными. Так происходит, например, в случае с декларированием имущества родственников публичных служащих. Соответствующие активы стали оформляться на юридические лица, в том числе зарубежные, а коррупционеры пользуются этим имуществом без риска быть уличенными.

Усиливается тенденция к *деперсонализации* взаимодействия между взяточодателем и взяточником. Активно развиваются различные формы посредничества во взяточничестве, что способствует росту рынка коррупционных услуг.

Коррупция вышла на новый, *транснациональный уровень*, что обуславливает необходимость принятия глобальных международно-правовых мер.

Такая динамика современного развития коррупции диктует необходимость периодического пересмотра ее нормативно-установленных определений в международном и национальном праве.

Полагаем, что на данный момент за основу может быть взято следующее определение:

**Коррупция** – это противоправное использование должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставление другими лицами такой выгоды, а также посредничество и иные формы содействия в совершении указанных деяний.

Это определение представляется более универсальным, чем традиционные<sup>1</sup>, и может быть применено как к публичной, так и к частной сферам.

Противодействие коррупции может быть успешным только при условии системного воздействия с использованием всего арсенала

<sup>1</sup> См., например: International Handbook on the Economics of Corruption (Elgar Original Reference) by Susan Rose-Ackerman (2007); Controlling Corruption by Robert E. Klitgaard (1991), Corruption by Matthew Rudoy (2011), Political Corruption: Concepts and Contexts by Arnold J. Heidenheimer and Michael Johnston (Sep 17, 2001). Правовые механизмы предупреждения коррупции в управлении государственными ресурсами. Хабаровск, 2002, Материалы конференции «Социология коррупции» (20 марта 2003 г., ИНИОН РАН); Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы М., 2009.

средств международного и национального права. Поэтому такое значение приобретает проблема имплементации международно-правовых инструментов и средств.

## II. Система международных антикоррупционных актов

Становление международно-правового механизма противодействия коррупции прошло несколько этапов.

На **первом этапе** (50–60-е годы XX столетия) международные организации, и прежде всего ООН, стали обращать внимание на необходимость борьбы с подкупом должностных лиц государств в сфере международных коммерческих и финансовых операций. В ряде государств (Бельгия, Великобритания, Германия, Индия, Корея, Португалия, Сингапур, США, Таиланд, Финляндия, Франция, Япония и др.) в это же время борьба с коррупцией стала одним из приоритетных направлений государственной политики.

**Второй этап** можно отнести к 70-м годам XX века, когда в контексте установления нового международного экономического порядка в ООН предпринимаются попытки выработки юридического определения коррупции и подготовки международного соглашения по борьбе с незаконными выплатами и иными видами коррупционных практик. Именно в этот период формируется идея сделать подобные деяния уголовно-наказуемыми по национальному законодательству государств-членов ООН. Так, резолюция Генеральной Ассамблеи ООН № 3514 (XXX) от 15.12.1975 года осуждала все формы коррупции, включая подкуп в международных коммерческих сделках. Хотя данные попытки так и не увенчались принятием общей конвенции, они нашли отражение в других международно-правовых документах.

**Третий этап** наблюдается в 1980–1990-х годах, когда вновь активизируется работа по разработке мер противодействия незаконным выплатам и иным видам коррупционных практик. Усилия ООН в этом направлении завершились принятием Генеральной Ассамблеей ООН Декларации о борьбе с коррупцией и подкупом при международных коммерческих сделках, которая содержала, помимо прочего, Международный кодекс поведения должностных лиц. В это же время в ООН и региональных международных организациях началась работа над подготовкой и принятием документов, регламентирующих международное сотрудничество в противодействии коррупции. Ее результатом стало принятие значительного числа международных договоров и актов органов международных организаций, в которых определялись основные инструменты и решались

задачи борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества<sup>1</sup>.

Хотя хронологические рамки нормотворческой активности различных видов международных организаций совпали, характер принимаемых актов различался в универсальных и региональных международных организациях. В то время как в ООН и других универсальных организациях в 1980–1990 гг. в основном разрабатывались акты «мягкого права» (резолюции, декларации и т.п.), в региональных международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, которые имели обязательный характер<sup>2</sup>.

**Четвертый этап** начинается в XXI веке, когда в 2003 году принимается первая универсальная Конвенция ООН против коррупции, которая венчает ранее проведенную правотворческую работу.

По состоянию на 8 января 2009 года ее участниками были 129 государств, в том числе с 2006 г. Россия<sup>3</sup>. Менее чем через полтора года, к 20 мая 2010 года, участниками Конвенции стали 144 государства. К 15 мая 2011 года ее ратифицировали уже 151 государство мира. С учетом общего количества государств-членов ООН (192) можно говорить об очень высокой степени универсальности этого документа.

Такое в практике ООН случается не часто, что требует особого внимания к общим для всех государств проблемам реализации Конвенции.

## III. Проблемы реализации Конвенции ООН против коррупции

### 1. Единство принципов борьбы с коррупцией в публичной и частной сферах.

Анализ показывает, что одним из самых важнейших условий реализации Конвенции ООН является обеспечение системного подхода к противодействию коррупции в публичной и частной сферах.

<sup>1</sup> См., например: *Les Conventions contre la corruption en Afrique* (2007); *Convenciones Anticorrupcion en America* (2006), *Report of the United Nations Secretary-General, Existing international legal instruments, recommendations and other documents addressing corruption*, (Report to the Commission on Crime Prevention and Criminal Justice, 10th session, Vienna, 8–17 May 2001, E/CN.15/2001/3); Balmelli, Tiziano, Jagg Bernard (editors), *Les traités internationaux contre la corruption: L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse*, Lausanne, Berne, Lugano, Edis, 2004

<sup>2</sup> Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29 марта 1996 г., Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств – членов Европейского союза от 26 мая 1997 г., Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) от 21 ноября 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы от 27 января 1999 г., Конвенция о гражданской ответственности за коррупцию Совета Европы от 4 ноября 1999 г. и т.д.

<sup>3</sup> См.: Док. ООН, E/CN.15/2009/4, с. 15.

Системный подход предполагает единые принципы борьбы с коррупцией в государственном и негосударственном секторе: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц; сочетания правовых и неправовых инструментов и средств.

Так, в государственном секторе принцип публичности и прозрачности деятельности реализуется в таких правовых формах, как опубликование информации, относящейся к их деятельности, в том числе по итогам аудиторских и иных проверок; декларирование не только доходов, но и расходов государственных и муниципальных чиновников и т.д.

В негосударственном секторе принцип публичности и прозрачности обеспечивается внедрением Международных стандартов финансовой отчетности<sup>1</sup>, принятием внутрикорпоративных правил делопроизводства и отчетности сотрудников компаний, а также другими средствами.

Принцип недопущения конфликта интересов реализуется и в государственном, и в негосударственном, прежде всего, коммерческом секторе. Законодательство большей части государств обязывает государственных чиновников предоставлять информацию о своей деятельности, которая может привести к конфликту интересов. Например, в Финляндии закон обязывает должностных лиц информировать о своем участии в коммерческой деятельности, принадлежащих им ценных бумагах, ином имуществе, долговых обязательствах и не допускает их участия в принятии решений, в которых есть заинтересованность. Аналогичные требования, установленные законодательством и внутрикорпоративными правилами, предъявляются и к сотрудникам частных компаний.

Принцип контроля за деятельностью должностных или руководящих лиц, а также их ответственности действует не только в государственных органах и учреждениях, но и в негосударственных компаниях и организациях. Он поддерживается использованием таких средств, как отчетность и подотчетность, выборность и ротация руководящих кадров, применение санкций в отношении виновных лиц.

Принцип сочетания правовых и не правовых средств противодействия коррупции служит обеспечению комплексного воздействия на коррупцию. Нормы права охватывают не все аспекты человеческих взаимоотношений. Этические нормы воздействуют на участников

<sup>1</sup> См., напр.: International Financial Reporting Standards 2007; Abbas Ali Mirza, Graham Holt, Magnus Orrell International Financial Reporting Standards (IFRS) Workbook and Guide: Practical insights, Case studies, Multiple-choice questions, Illustrations

общественных отношений наряду с правовыми регуляторами. Более того, они способны восполнить законодательство в вопросах разрешения нравственных коллизий.

Широко внедряется концепция этического поведения государственных служащих (Великобритания, Канада, Польша, США, ФРГ, Россия). Этические кодексы могут распространяться не только на государственных служащих, но и на членов правительства. Например, в Великобритании действует Кодекс поведения министров<sup>1</sup>. Соблюдение этических норм и правил способствует укреплению авторитета государственного и муниципального служащего, доверию граждан к государственным органам и органам местного самоуправления.

Создание кодексов корпоративной этики стало достаточно распространенной практикой и для многих частных компаний<sup>2</sup>. Однако большинство таких кодексов не предусматривает норм, направленных на недопущение коррупции. А, между тем, коррупционное поведение работников компаний может обернуться причинением значительного ущерба деловой репутации и имущественными санкциями для самих компаний.

Обеспечение единого подхода к противодействию коррупции в публичной и частной сферах позволит более полно реализовать требования Конвенции ООН в целом, в том числе в вопросах публичных закупок и управления финансовыми средствами (статья 9), участия общества в предупреждении коррупции (статья 13), отмывания денежных средств (статья 14) и других. Наш мониторинг показывает, что существует большой потенциал внедрения единого подхода к противодействию коррупции, прежде всего в России и других государствах Восточной Европы.

## 2. Противодействие коррупции в частном секторе

В антикоррупционных стратегиях всех государств основное внимание обращено на публичную сферу. Подходы к противодействию коррупции в частном секторе, предусмотренные статьей 12 Конвенции ООН, еще только формируются.

Во многих странах взят курс на криминализацию коррупции в частном секторе с выделением самостоятельных статей уголовного кодекса. (Германия, США, Франция, Норвегия, Греция, Дания, Хорватия, Босния и Герцеговина, Эстония и др.). Например, Уголовный кодекс ФРГ (ст. 299) понимает под коррупцией в частном секторе предоставление незаконных преимуществ в бизнесе в обмен на материальные блага.

<sup>1</sup> UK Ministerial Code.

<sup>2</sup> См., например: Microsoft Company Code of Ethics // [http://www.ehow.com/facts\\_6155106\\_microsoft-company-code-ethics.html](http://www.ehow.com/facts_6155106_microsoft-company-code-ethics.html)

Однако, сравнительно-правовой анализ свидетельствует, что ощущимых успехов в борьбе с коррупцией добиваются лишь те страны, в которых применяется комплексный подход к противодействию коррупции в частной сфере, который предполагает применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, а также взаимодействие государства, общества, бизнес структур и граждан в процессе их применения.

Примером такого подхода может служить опыт борьбы с коррупцией в США и Великобритании после принятия, соответственно Закона Сарбанс-Оксли 2002 г. (US Sarbanes-Oxley Act of 2002) и Закона о взяточничестве 2010 г.<sup>1</sup> Последний закон, например, содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству. Новеллой английского законодательства является норма об ответственности юридических лиц за непредотвращение взяточничества, совершенного от имени компаний лицами, связанными с ними (менеджерами, работниками, агентами, посредниками, консультантами и иными лицами). Надо заметить, что она повлекла за собой необходимость разработки на правительственном уровне разъяснений по ее применению. Одним из таких актов стало изданное Министерством юстиции Великобритании Руководство по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц. Этот документ рекомендует компаниям осуществлять проверку бизнес-партнеров на причастность к коррупционным правонарушениям; внедрять внутрикорпоративные процедуры предотвращения коррупции; принимать обязательные к исполнению инструкции о действиях сотрудников в случаях шантажа или вымогательства со стороны чиновников и конкурентов<sup>2</sup>.

Внедрение таких мер позволяет частным компаниям не только исключить расхищение собственных средств, но и избежать тех санкций, которые могут быть применены к ним за нарушения антикоррупционного законодательства. Например, в США за нарушения Закона США 1977 г. «О борьбе с коррупцией во внешнеэкономической деятельности» (FCPA) в 2008 г. на компанию «Сименс» (Гер-

<sup>1</sup> По вопросу действия Закона о взяточничестве см.: [www.jmlsg.org.uk/The\\_Joint\\_Money\\_Laundering\\_Steering\\_Group](http://www.jmlsg.org.uk/The_Joint_Money_Laundering_Steering_Group); [www.sfo.gov.uk](http://www.sfo.gov.uk); The Serious Fraud Office; [www.lawsociety.org.uk/The\\_Law\\_Society](http://www.lawsociety.org.uk/The_Law_Society); [www.justice.gov.uk/guidance/making-and-reviewing-the-law/bribery.htm](http://www.justice.gov.uk/guidance/making-and-reviewing-the-law/bribery.htm) Ministry of Justice guidance [www.cps.gov.uk/legal/a\\_to\\_c/bribery\\_act\\_2010/](http://www.cps.gov.uk/legal/a_to_c/bribery_act_2010/) Joint Prosecution Guidance on Bribery Act 2010 [www.fsa.gov.uk/Pages/About/What/financial\\_crime/money\\_laundering/approach/index.shtml](http://www.fsa.gov.uk/Pages/About/What/financial_crime/money_laundering/approach/index.shtml) FSA guidance

<sup>2</sup> См.: Bribery Act 2010: Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put in place to prevent bribery // <http://corporate.practicallaw.com/5-505-4679?source=relatedcontent>

мания) были наложены штрафы в размере 800 млн долл. В 2010 г. к ответственности привлекались компании БАЕ (Великобритания) – 400 млн долл.; Снампрогетти/Ени (Нидерланды/Италия) – 365 млн долл.; Технип (Франция) – 338 млн долл.; Даймлер (Германия) 2010 г. – 185 млн долларов и другие<sup>1</sup>.

В многих государствах прослеживается тенденция к расширению участия частного бизнеса в борьбе с коррупцией. Развиваются как общесистемные, так и внутрикорпоративные антикоррупционные средства и способы. В рамках первых бизнес-структуры налаживают взаимодействие со СМИ; создают эффективные механизмы отстаивания интересов предпринимателей (в том числе коллективные); отказываются от контактов с компаниями, замешанными в коррупционных скандалах; образуют и обеспечивают функционирование специальных экспертных советов и др.

Большое разнообразие даёт практика внутрикорпоративных мер, среди которых: разработка корпоративных программ противодействия коррупции; создание структурных подразделений компаний, обеспечивающих взаимодействие с органами государства; развитие управленческой культуры, основанной на неприятии коррупционного поведения; осуществление независимого аудита эффективности противодействия коррупции в компании и т.д.

Вместе с тем, отметим недостаточный уровень готовности частной сферы к решению задач противодействия коррупции. Так, в России имеется неудачный опыт, связанный с передачей государственных функций на аутсорсинг саморегулируемым организациям в оценочной деятельности, строительстве, некоторых других сферах. Коррупция в них не только сохранилась, но и возросла.

В целом, в мире наблюдается тенденция к последовательному усилению государственного вмешательства в частную сферу с целью противодействия коррупции. Представляется, что эта тенденция будет усиливаться и что в скором времени появятся новые решения проблемы коррупции в частном секторе.

### 3. Предупреждение отмывания денежных средств, полученных преступным путем.

К числу наиболее сложных относится и проблема имплементации статьи 14 Конвенции ООН, посвященная механизмам предупреждения отмывания денежных средств, полученных преступным путем.

Проблема вызвана не только латентностью таких правонарушений, но и тем, что меры борьбы с ними нередко вступают в противоречие с принципом презумпции невиновности и процессуальными

<sup>1</sup> URL: <http://www.fcpablog.com/blog/tag/bae-systems?currentPage=2> (дата обращения: 06.11.2012)

гарантиями прав, установленными в конституциях и законодательстве практически всех государств.

Конвенция ООН предлагает государствам-участникам руководствоваться соответствующими инициативами региональных, межрегиональных и многосторонних организаций, направленными против отмывания денежных средств. Как известно, созданная по инициативе стран «большой семерки» Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (ФАТФ) приняла программу борьбы с отмыванием преступных доходов, которая реализуется как на универсальном, так и на региональном уровнях. Положения, касающиеся борьбы с отмыванием денег, содержатся в законодательстве большей части государств мира. Впервые законодательство по вопросам отмывания денег было разработано в США<sup>1</sup>. Оно послужило моделью при подготовке соответствующих актов во многих государствах Европы (Великобритании, Германии, Франции, Швейцарии).

Вместе с тем, по оценкам многих экспертов, законодательство государств Западной Европы в сфере противодействия отмыванию денег нуждается в совершенствовании. Присущие ему недостатки характерны и для законодательства других стран.

В 2011 году Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ для Федеральной службы по финансовому мониторингу России провел контент-анализ законодательства ЕАГ (евразийских государств – России, Китая, Индии, Казахстана, Кыргызстана, Таджикистана, Туркменистана и Узбекистана) в сфере противодействия отмыванию денег и финансирования терроризма. Были выявлены многие коррупциогенные факторы системного характера, вызванные несовершенством национальных систем законодательства, и прежде всего нормативных правовых актов.

Были определены также те области регулирования, в которых в наибольшей степени проявляются соответствующие коррупциогенные факторы (так называемые «зоны коррупционного риска»): регулирование систем внутреннего контроля и внутреннего аудита в кредитных и иных организациях; регламентация полномочий надзорных органов; установление требований к профессиональной пригодности и добросовестности руководителей, отбору персонала и его профессиональной подготовке; взаимодействие государственного и частного сектора (устанавливающие требования к регистрации, лицензированию и иным разрешительным процедурам).

<sup>1</sup> Еще в 1970 г. в США был принят Закон о предоставлении информации о валюте и операциях за рубежом. В 1986 г. был принят Закон о контроле над отмыванием денег. В настоящее время в США существует разветвленная система законодательных актов, регламентирующих данную сферу.

На основе проведенного анализа Институтом была разработана специальная Методика антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов государств – членов ЕАГ, позволяющая выявлять те факторы, которые способствуют отмыванию денежных средств, полученных преступным путем.

Такие методики могут внести существенный вклад в имплементацию статьи 14 Конвенции ООН против коррупции. И работа над их созданием должна быть продолжена и расширена.

#### 4. Незаконное обогащение

Сложным для многих государств остается вопрос имплементации статьи 20 Конвенции ООН против коррупции о незаконном обогащении. В соответствии с ней каждое государство-участник принимает законодательные и другие акты о признании в качестве уголовно наказуемого деяния значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать (незаконное обогащение).

Указанное положение может вступить в противоречие с конституционными положениями многих государств, закрепляющими презумпцию невиновности и право обвиняемых не свидетельствовать против самих себя, своего супруга (супруги), других близких родственников.

Идет постоянное совершенствование законодательства и правоприменительной практики в этой сфере. Прорабатываются различные варианты совершенствования форм декларирования не только доходов, но и расходов чиновников.

Обязанность декларирования расходов установлена во многих странах. Необходимость такого декларирования закрепляется на законодательном и подзаконном уровне актами о парламенте, о государственной службе, налогах, финансовом контроле, кодексами поведения для различных категорий должностных лиц, законодательством о борьбе с коррупцией. Подобные акты действуют в США, Великобритании, Бельгии, Италии, Финляндии, Канаде, Австралии, Китае, Сингапуре, Мексике, других государствах.

Перечень сведений, включаемых в декларации о расходах чиновников, постоянно варьируется. Как правило, он включает данные об инвестициях в движимое и недвижимое имущество, приобретение ценных бумаг и долей капитала, о банковских вкладах, предоставлении займов, финансовых обязательствах, в том числе, о выплатах по кредитам, страховым и другим договорам, о возмещении ущерба, компенсационных выплатах, налоговых вычетах, о зарегистрированных на супруга или детей частных фирмах (предприятиях), расходах на поездки за рубеж.

Расходы декларируются, как правило, в общей декларации о доходах и расходах, однако используются и отдельные декларации (например, в США – 3 вида деклараций, в Сингапуре – 4 вида деклараций). Декларирование предусматривает представление обширного перечня сведений об имущественном положении и финансовых интересах по установленной форме, позволяющей получить ясную картину расходования средств на различные цели.

В России в настоящее время государственные служащие представляют сведения по доходам, имуществу и обязательствам имущественного характера, которые фактически отражают часть их расходов. Поэтому при реализации указанной обязанности пошли по пути расширения уже имеющейся формы декларирования сведений.

Наш Институт получил поручение Правительства разработать проект соответствующего федерального закона. В настоящее время работа над законопроектом продолжается Министерством социального развития и здравоохранения. Необходимость его принятия очевидна с учетом большого числа нарушений в этой сфере (в 2011 г. органы прокуратуры выявили более 41 тысячи нарушений, связанных с декларированием доходов государственных и муниципальных служащих, полученных в 2010 г.).<sup>1</sup>

Проблемными вопросами не только в России, но и в других государствах остаются:

- определение объектов декларирования;
- определение субъектов декларирования сведений о расходах (представляется излишним требование о декларировании расходов всеми, без исключений государственными служащими, поскольку в таком случае обеспечить полноценную проверку деклараций не представляется возможным);
- обеспечение контроля за предоставлением сведений о расходах (могут привлекаться налоговые органы, органы финансового мониторинга, счетные палаты и т.д.).

Но, пожалуй, главной проблемой, характерной для Российской Федерации и некоторых других стран, является отсутствие необходимой инфраструктуры, позволяющей обеспечивать постоянный контроль за расходами чиновников. Значительная часть расходов осуществляется в наличной форме – вне контроля со стороны банков, иных кредитных организаций, а также уполномоченных государственных органов. Для решения этой проблемы необходимо сокращение каналов и возможностей наличного денежного оборота,

совершенствование механизмов информационного обмена, расширение обязанностей кредитных организаций, а также иных организаций и лиц (в частности, адвокатов, нотариусов, бухгалтеров) предоставлять сведения об известным им фактах, подпадающих под действие статьи 20 Конвенции ООН.

Следует отметить, что в России постепенно складывается подобная практика, основанная, в основном, на требованиях Федерального закона от 07.08.2001 № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма». В соответствии с данным Законом при наличии у адвоката, нотариуса, лица, осуществляющего предпринимательскую деятельность в сфере оказания юридических или бухгалтерских услуг, любых оснований полагать, что сделки или финансовые операции осуществляются или могут быть осуществлены в целях легализации (отмывания) доходов, полученных преступным путем, или финансирования терроризма, они обязаны уведомить об этом уполномоченный орган. Но нет данных, что указанные лица предоставляют такую информацию. Может быть, будет уместным установить в законе санкции за нарушения подобных требований, как это сделано, например, в законодательстве Великобритании.

### 5. Уголовная ответственность юридических лиц

Статья 26 Конвенции против коррупции предусматривает введение института уголовной ответственности юридических лиц. Данний институт существует в законодательстве многих государств: Австралии, Англии, Бельгии, Венгрии, Дании, Израиля, Ирландии, Исландии, Канады, КНР, Нидерландов, Норвегии, Польши, Румынии, Словении, США, Финляндии, Франции, Швейцарии, ряда других государств<sup>1</sup>.

В других государствах (в частности, Германии, Испании, России) имплементация этого положения Конвенции вступает в противоречие с действующими требованиями национального законодательства и традиционными уголовно-правовыми доктринаами виновной ответственности.

Как известно, обязательное условие уголовной ответственности – вина, понимаемая как психическое отношение лица к содеянному. К юридическому лицу, по традиционной уголовно-правовой доктрине, понятие вины не применимо. Поэтому в тех странах, где закон допускает уголовную ответственность юридического лица, принято считать, что его вина воплощается в виновном поведении его руководителей или представителей. В Англии эта презумпция получила

<sup>1</sup> URL: <http://www.baltinfo.ru/2011/05/03/Bolshe-vsego-narushenii-pri-zapolnenii-deklaratcii-o-dokhodakh-vyyavleno-v-sisteme-MVD---Buksman-202648> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>1</sup> См.: Geraghty, Corporate Criminal Liability, (2002) Vol. 39 American Criminal Law Review, Wells, Celia. Corporations and Criminal Responsibility (2nd edition), Oxford University Press, Oxford (2001).

название «принципа отождествления (идентификации)». Его суть состоит в том, что действие (или бездействие) высших должностных лиц корпорации (контролирующих служащих) определяется как действие (бездействие) корпорации.

В России для введения уголовной ответственности юридических лиц необходим не только слом устоявшихся стереотипов, но и изменение концепции уголовного законодательства. Нуждается в решении вопрос об определении физических лиц (директор, бухгалтер, учредитель и т.д.), чьи действия будут обуславливать причастность юридического лица к коррупционному преступлению. При введении таких норм следует учесть, что их применение может повлечь ущерб для держателей акций, владельцев долей, не совершивших преступлений.

Сказанное объясняет позицию российского законодателя, который ограничился введением административной ответственности юридических лиц за коррупцию (Ст.19.28 КоАП). Такой подход не вступает в противоречие с уголовно-правовой доктриной, обеспечивает большую оперативность привлечения к ответственности, позволяет дифференцировать правонарушения в зависимости от степени их опасности с большой вариативностью размеров административных наказаний. В частности, предусматривается возможность наложения административного штрафа за коррупционные правонарушения юридических лиц в размере до 100 миллионов рублей (около 2,5 млн Евро).

Практика применения мер юридической ответственности (уголовной, административной, гражданско-правовой) за коррупционные нарушения, совершенные юридическими лицами, требует дополнительного изучения.

В целом, очевидна потребность в более широком сравнительно-правовом и междисциплинарном исследовании проблем имплементации антикоррупционных конвенций в целях повышения эффективности международно-правовых и национально-правовых механизмов борьбы с коррупцией.

**А.В. Федоров,**

первый заместитель министра юстиции  
Российской Федерации  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
кандидат юридических наук, профессор,  
г. Москва

## О ПРИСОЕДИНЕНИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ К КОНВЕНЦИИ ОЭСР ПО БОРЬБЕ С ПОДКУПОМ ИНОСТРАННЫХ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОММЕРЧЕСКИХ СДЕЛОК

Процессы глобализации существенно изменили картину современного мира, обусловили создание различных надгосударственных институтов, позволяющих жить в этом мире по единым правилам, в том числе привели к созданию большого количества международных организаций и подписанию множества разнообразных многосторонних международных договоров.

В результате создаются условия для эффективного развития сотрудничества между странами, в первую очередь в экономических и политических сферах, формируются механизмы совместного разрешения кризисных ситуаций, что особенно важно в современном мире.

Одной из международных организаций, играющей все возрастающую роль в условиях глобализации, является Организация экономического сотрудничества и развития (Organization for Economic Cooperation and Development – OECD) (ОЭСР) – авторитетная международная экономическая организация развитых стран, образованная в 1960 г.

Достижение определенных организацией целей требует решения странами – членами ОЭСР ряда задач, направленных на свободное развитие торговли и инвестиций в условиях международной конкуренции, к числу которых относится совместное противодействие коррупции и, в частности, – противодействие подкупу иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок.

Основным документом, определяющим создание условий для эффективного противодействия коррупции в странах – членах ОЭСР, является Конвенция по борьбе с подкупом иностранных

должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок (Конвенция ОЭСР) от 21 ноября 1997 г. (Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions).

Конвенция ОЭСР призвана обеспечить имплементацию в национальное законодательство стран-участниц положений этой Конвенции, а также содействовать развитию международного сотрудничества в сфере противодействия соответствующим коррупционным правонарушениям.

В частности, Конвенция ОЭСР предусматривает обязательно наличие в национальном законодательстве норм, устанавливающих за подкуп иностранных должностных лиц уголовную ответственность для физических лиц и уголовную, административную или гражданскую ответственность – для юридических лиц. Основное требование – чтобы эта ответственность была эффективной и адекватной коррупционному деянию.

Присоединение страны к Конвенции ОЭСР является одним из обязательных условий для ее вступления в ОЭСР. В настоящее время участниками Конвенции уже стали 38 государств: 34 – являющиеся членами ОЭСР и 4 – не являющиеся членами этой организации.

Присоединению страны к Конвенции ОЭСР должно предшествовать ее вступление в Рабочую группу ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок.

А условием получения членства в Рабочей группе ОЭСР является приведение государством своего национального законодательства в полное соответствие с положениями Конвенции ОЭСР.

При этом, что особенно важно, не требуется вносить изменения в национальные законодательства, дословно воспроизводящие положения Конвенции ОЭСР. Как разъясняется в пункте 2 Комментария к ней (Commentaries on the Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions), принятого Конференцией полномочных представителей 21 ноября 1997 г., задачей Конвенции является обеспечение функциональной эквивалентности мер, принимаемых сторонами для введения правовых санкций, налагаемых за дачу взяток иностранным должностным лицам, и не требуется достижения единобразия или внесения изменений в основополагающие принципы национальных правовых систем.

В Российской Федерации проведена большая работа по приведению национального законодательства в соответствие с положениями Конвенции ОЭСР.

Этим изменениям предшествовало широкое обсуждение вариантов обеспечения адекватности национального законодательства положениям Конвенции ОЭСР.

Например, после длительных дискуссий, которые не утратили своей остроты до настоящего времени и продолжаются в научных кругах, с учетом национальных правовых позиций и изученного зарубежного опыта было принято решение о том, что за подкуп иностранных должностных лиц будет установлена для физических лиц уголовная ответственность, а для юридических лиц – административная.

Федеральным законом от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» Уголовный кодекс (примечание к статье 290) и КоАП (примечание к статье 19.28) дополнены понятиями «иностранные должностные лица» и «должностное лицо международной организации», повторяющими определения, используемые в Конвенции ООН против коррупции (статья 2 Конвенции ООН).

Включение названных конвенциальных определений в тексты кодексов снимает все сомнения об адекватности в соответствующей части российского законодательства положениям Конвенции ОЭСР и Конвенции ООН против коррупции.

Кроме того, данным законом предусмотрено существенное усиление наказания в отношении физических и юридических лиц за подкуп иностранных должностных лиц (статья 291 Уголовного кодекса и статья 19.28 Кодекса об административных правонарушениях). Одновременно наказание дифференцировано в зависимости от размера взятки.

Так, за дачу взятки лично или через посредника национальному должностному лицу, иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации предусмотрено максимальное наказание:

для физических лиц – в виде лишения свободы на срок от семи до двенадцати лет со штрафом в размере до семидесятикратной суммы взятки;

для юридических лиц – в виде штрафа в размере до стократного размера взятки с конфискацией предмета взятки, но не менее одного миллиона рублей при небольшой взятке, не менее 20 миллионов рублей, если взятка превышает один миллион, и не менее ста миллионов рублей, если взятка превышает 20 миллионов рублей.

Таким образом реализованы требования Конвенции ОЭСР не только об установлении ответственности юридических лиц за под-

куп иностранных должностных лиц, но и, как того требует Конвенция ОЭСР, принятые меры к тому, чтобы применялись соразмерные финансовые санкции (штрафы).

Принятие указанного закона создает условия для присоединения Российской Федерации к Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок.

Соответствующий законопроект о присоединении разработан Министром России и внесен в Правительство Российской Федерации.

Изменения в российском законодательстве, связанные с реализацией положений Конвенции ОЭСР по борьбе с подкупом иностранных должностных лиц при осуществлении международных коммерческих сделок, и присоединение к этой Конвенции несомненно окажут положительное влияние на развитие экономических связей и предпринимательской деятельности, на дальнейшее формирование идеологии выгодности честного бизнеса, будут способствовать повышению антикоррупционного рейтинга Российской Федерации.

**Ю.П. Дзюба,**

доцент кафедры уголовного права  
Национального Университета  
«Юридическая академия Украины  
имени Ярослава Мудрого»

## **ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ О КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ В УГОЛОВНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО УКРАИНЫ И ПУТИ ИХ ПРЕОДОЛЕНИЯ**

1. Реальное состояние дел по предотвращению и преодолению коррупции свидетельствует о том, что это пагубное для правового государства явление пронизывает практически все сферы общественной жизни, и по ее уровню Украина занимает позорное 138 место в мире. Без преодоления коррупции не может быть и речи об эффективной защите прав и свобод человека и гражданина, возникает реальная угроза становлению гражданского общества, государство испытывает огромные потери от коррупционных деяний чиновников, ухудшается имидж страны в мире.

На сегодняшний день коррупция выступает глобальной проблемой, находящейся в центре внимания всего мирового сообщества. В этом смысле проявления коррупции затрагивают интересы не какого-то одного государства, а целого ряда стран и ни одно из них не может считать себя застрахованным от коррупции.

Генеральный секретарь ООН Пан Ги Мун в своем послании по случаю Международного дня борьбы с коррупцией от 09.12.08 г. справедливо отметил, что глобальный финансовый кризис, который господствует в мире, во многом вызван алчностью и коррупцией. Ежегодно в результате взяточничества и других злоупотреблений из легального обращения выводятся миллиарды долларов США. Мировой финансовый кризис только усиливает необходимость активного противодействия этим явлениям.

Обеспокоенность мирового сообщества угрожающим размахом коррупции послужила толчком к принятию целого ряда фундаментальных международных нормативно-правовых документов, а именно: Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, исключении и конфискации доходов, полученных преступным путем 1990 г., Международного кодекса ООН о поведении государственных

должностных лиц 1996 г., Конвенции ЕС о борьбе с коррупцией 1997 г., Конвенции Организации экономического сотрудничества и развития по борьбе с подкупом должностных лиц иностранных государств при проведении международных деловых операций 1997 г., Конвенций Совета Европы об уголовной и гражданско-правовой ответственности за коррупцию в 1999 г., Конвенции ООН о борьбе с финансированием терроризма в 1999 г., Конвенции ООН о транснациональной организованной преступности 2000 г., Конвенции ООН о коррупции 2003 г. Вышеназванные документы свидетельствуют о том, что вопросы борьбы с коррупционной преступностью в течение последних десятилетий находятся под постоянным и пристальным вниманием международного сообщества.

2. Поскольку Украина задекларировала свое желание присоединиться к системе европейского содружества, от нас ждут конкретных результатов в снижении уровня коррупции, т.к. это является одним из важных требований соответствия страны-кандидата политическим критериям вступления в ЕС. Одним из шагов в этом направлении стала ратификация Украиной международных конвенций о противодействии коррупции с последующей трансформацией норм этих конвенций в национальное уголовное законодательство. Так, 11.06.09 г. был принят Закон № 1508-VI «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения»<sup>1</sup>. С его принятием положения Конвенции ООН о противодействии коррупции (2003 г.) и Уголовной конвенции о борьбе с коррупцией (1999 г.), ратифицированные Украиной 18.10.06 г., были имплементированы в национальное законодательство и, тем самым, стали его неотъемлемой частью (ст. 9 Конституции Украины<sup>2</sup>). Отмеченным законом были внесены соответствующие изменения и дополнения в УК<sup>3</sup>, УПК<sup>4</sup> и Кодекс Украины об административных правонарушениях<sup>5</sup>.

С принятием этих законов наше государство присоединилось к глобальным усилиям по снижению уровня коррупции. Однако для

<sup>1</sup> См.: Закон від 11.06.2009 № 1508-VI Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення // Відомості Верховної Ради України від 13.11.2009 – 2009 р., № 46, стор. 1703, стаття 699.

<sup>2</sup> Конституция Украины от 28 июня 1996 года № 254к/96-ВР// Відомості Верховної Ради України від 23.07.1996 – 1996 р. № 30. Ст. 141.

<sup>3</sup> Уголовный кодекс Украины от 5 апреля 2001 года № 2341-III// Ведомости Верховной Рады Украины. 2001. № 25-26. Ст. 131.

<sup>4</sup> Уголовно-процессуальный кодекс Украины от 28 декабря 1960 года № 1001-V // Ведомости Верховной Рады Украины. 1991 р. № 4. Ст. 20.

<sup>5</sup> Кодекс Украины об административных правонарушениях от 7 декабря 1984 года № 8073-X // Ведомости Верховной Рады Украинской ССР 1984, приложение к № 51. Ст. 1122

разработки эффективного антикоррупционного законодательства нужно иметь четкое представление, как о стандартах борьбы с коррупцией, так и о реальных механизмах реализации в национальном законодательстве международно-правовых норм, направленных на борьбу с коррупционными проявлениями. Отсутствие такого понимания приводит к тому, что новые законы о борьбе с коррупцией были признаны специалистами не действенным, что, в свою очередь, повлекло их отмену (Закон Украины «О признании утратившими силу некоторых Законов Украины о предотвращении и борьбе с коррупцией»<sup>1</sup> от 21.12.2010 г.) и принятие нового Закона 3207-VI от 07.04.2011 г. «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Украины об ответственности за коррупционные правонарушения»<sup>2</sup>.

3. В первую очередь этим Законом было устранено несоответствие между общим понятием должностного лица (ст. 18 УК) и имевшим место существованием в Особенной части УК двух самостоятельных разделов – раздела VII-А «Преступления в сфере служебной деятельности в юридических лицах частного права и профессиональной деятельности, связанной с предоставлением публичных услуг» и раздела XVII «Преступления в сфере служебной деятельности». Исходя из общего определения должностного лица, которое приводится в ст. 18 УК, под последними понимаются лица, выполняющие соответствующие функции на предприятиях, в учреждениях или организациях *независимо от формы их собственности*. С другой стороны, имевшее место до принятия нового Закона существование в УК раздела VII-А Особенной части *искусственно разрывало* эти две формы собственности и корреспондирующие им публично-правовую и частноправовую сферы, что прямо противоречило Конституции нашего государства, которая уравнивает все виды собственности (ч. 4 ст. 13 Конституции Украины).

В своих предыдущих работах автор неоднократно указывал на необходимость законодательного закрепления понятия официального документа. Наконец, законодатель прислушался к высказанным пожеланиям и сформулировал в уголовном законе (примечание к ст. 358 УК) соответствующее понятие. Между тем, сделано это было не совсем удачно. Во-первых, понятие официального документа следовало бы расположить в примечании к ст. 357 УК, т.к. уже в этой

<sup>1</sup> Закон від 21.12.2010 № 2808-VI Про визнання такими, що втратили чинність, деяких законів України щодо запобігання та протидії корупції // Відомості Верховної Ради України від 24.06.2011 – 2011 р. № 25. Стор. 1256. Ст. 188.

<sup>2</sup> Закон від 07.04.2011 № 3207-VI Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення // Відомості Верховної Ради України від 14.10.2011 – 2011 р., № 41. Стор. 1791. Ст. 414

статье законодатель впервые использует соответствующий термин. Во-вторых, понятие официального документа в действующей редакции кажется слишком казуистичным и, как следствие, сложным для восприятия. Его можно существенно упростить. В-третьих, законодатель хотя и называет официальные документы в числе предметов преступлений, предусмотренных ст. 357, 358 и 366 УК, однако речь в этих статьях идет об одинаковых с точки зрения терминологического определения у уголовном законе, но о разных по содержанию предметах преступлений, которые имеют разные объекты посягательства. Поэтому отождествлять их, на наш взгляд, нельзя, тем более – на законодательном уровне.

4. Эффективное противодействие коррупции требует, во-первых, системного законодательного подхода к борьбе с коррупцией, согласно которому все его звенья (нормы административного, гражданского финансового, трудового и уголовного права) должны быть четко согласованы между собой; во-вторых, имплементации и трансформации норм международных конвенций (соглашений, протоколов и т.д.), участником которых является Украина, в национальное законодательство; в-третьих, изучения и заимствования опыта уголовно-правовых средств борьбы с коррупцией в тех странах, в которых удалось добиться значительного снижения уровня коррупции.

**С.М. Рахметов,**

главный научный сотрудник отдела фундаментальных исследований, анализа и разработки НПА в области уголовного, уголовно-процессуального и уголовно-исполнительного права ГУ «Институт законодательства Республики Казахстан», доктор юридических наук, профессор

## ОБ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО РЕСПУБЛИКИ КАЗАХСТАН НОРМ МЕЖДУНАРОДНЫХ КОНВЕНЦИИ, НАПРАВЛЕННЫХ НА БОРЬБУ С КОРРУПЦИЕЙ

Проведенный в Казахстане социологический опрос помог выявить степень нетерпимости общества к коррупции. Ассоциация социологов и политологов Казахстана провела опрос жителей восьми городов нашей страны. Их попросили ответить на вопрос: «Какие факторы отрицательно влияют на состояние вашего социального самочувствия?».

Среди 12 предложенных факторов наибольшее число набрали следующие: нестабильность материального положения – 61,6%, неуверенность в безопасности жизни и здоровья – 49,5%, рост стоимости жизни – 49,3%, отсутствие соцобеспеченности и соцзащиты – 48,8%, коррумпированность власти – 47,5%<sup>1</sup>. Столь высокая озабоченность населения уровнем коррумпированности власти свидетельствует о существующих в нашей стране недостатках в деле борьбы с коррупцией. Отсутствие ощутимых результатов противодействия коррупции позволяет сделать вывод как о необходимости совершенствования практики применения существующих норм, так и о необходимости совершенствования действующего законодательства. В этой связи важно не сводить борьбу с коррупцией только к усилению мер уголовной репрессии. В Государственной программе борьбы с коррупцией на 2005–2010 годы и Отраслевой программе борьбы с коррупцией на 2011–2016 годы, а также в юридической литературе справедливо

<sup>1</sup> Информация Агентства Финансовой полиции Республики Казахстан в Координационный Совет правоохранительных органов Республики Казахстан. Исх. № 7-5575 от 8 октября 2001 года.

отмечается необходимость разработки комплекса социальных, экономических, организационных и правовых мер.

Борьба с коррупцией стала одной из основ государственной политики. Рассматриваемый социальный феномен сегодня представлен как сложное, многогранное явление, требующее всестороннего осмыслиения его природы и проявлений.

Целью борьбы с коррупцией согласно Закона Республики Казахстан от 2 июня 1998 года «О борьбе с коррупцией» является защита прав и свобод граждан, обеспечение национальной безопасности Республики Казахстан от угроз, вытекающих из проявлений коррупции, обеспечение эффективной деятельности государственных органов, должностных и других лиц, выполняющих государственные функции, а также лиц, приравненных к ним, путем предупреждения, пресечения и раскрытия правонарушений, связанных с коррупцией, устранения их последствий и привлечения виновных к ответственности.

В ст. 6 Закона Республики Казахстан от 28 июня 1998 года «О национальной безопасности Республики Казахстан» коррупция указывается в числе угроз национальной безопасности нашей страны.

Проблемы борьбы с коррупцией выходят за рамки отдельных государств и отнесены к числу международных. Мировое сообщество обеспокоено распространением коррупции, серьезностью порождаемых ею проблем и угроз для стабильности и безопасности общества, связями между коррупцией и организованной преступностью и то, что коррупция носит транснациональный характер. Этим и объясняется принятие ряда международных конвенций против коррупции: Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности (ноябрь 2000 года), Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции (октябрь 2003 года), Конвенция Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности (Страсбург, 8 ноября 1990 г.), Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, Конвенции Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года.

Казахстан ратифицировал большинство из указанных международных документов<sup>1</sup>. В связи с этим, а также для повышения эффективности мер противодействия коррупции следует, на наш взгляд, произвести имплементацию международных норм в законодательство нашей страны. Для этого следует:

<sup>1</sup> Не ратифицированы: Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года, Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 4 ноября 1999 года.

1. Расширить трактовку должностного лица, поскольку в настоящее время применяется более узкое понятие субъекта коррупционного преступления по сравнению с международными актами. В отличие от ст. 2 Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции примечание 3 к ст. 307 УК нашей страны не признает должностными лицами руководителей государственных организаций. Также по уголовному законодательству нашей страны не признаются должностными лицами руководители негосударственных учреждений, иностранных предприятий и организаций. Это сильно сужает сферу применения норм УК об ответственности за коррупционные преступления, что не способствует повышению эффективности борьбы с ними.

2. В ст. 15 Конвенции ООН против коррупции, а также в статьях 2 и 3 Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию рекомендуется рассматривать в качестве предмета взяточничества выгоды как имущественного, так и неимущественного характера. Предмет взяточничества по УК нашей страны определяется более узко, чем в Конвенции, как передача лицу взятки в виде денег, ценных бумаг, иного имущества, права на имущество или выгод имущественного характера, а не любого преимущества неправомерного характера. Между тем совершение должностным лицом определенных действий или воздержание от них за предоставление выгод неимущественного характера становится в нашей стране распространенным явлением. При этом к выгодам неимущественного характера можно отнести предоставление высокооплачиваемой должности, продвижение по карьерной лестнице и т.п. Это нередко имеет место между чиновниками, когда, например, один чиновник устраивает на хорошую должность человека по просьбе другого чиновника, который ему ранее оказал подобную услугу.

Такого рода деяния следовало бы относить к взяточничеству. Для этого в ст. 311 УК Республики Казахстан перечень предметов взяточничества следует расширить, включив туда выгоды неимущественного характера.

3. Статья 15 указанной выше Конвенции ООН предлагает странам-участницам криминализировать в своем национальном законодательстве обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей.

В уголовном законодательстве Республики Казахстан не предусмотрена ответственность за перечисленные действия. Целесообразно

предусмотреть уголовную ответственность за обещание дать взятку, предложение взять взятку, обращенные к публичному должностному лицу. Криминализация указанных деяний сыграло бы определенную положительную роль в профилактике взяточничества.

4. В УК Республики Казахстан отсутствует норма об уголовной ответственности юридических лиц. В целом ряде международных конвенций рекомендуется установление такой ответственности в отношении юридических лиц. В частности, в Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности (ст. 10), в Конвенции ООН против коррупции (ст. 26), в Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию (ст. 18). Необходимость включения в УК Республики Казахстан норм об ответственности юридических лиц вызвана все более частыми фактами их участия в коррупционных действиях, использования юридических лиц как орудия совершения хищений бюджетных средств, разного рода махинации, от которых причиняется огромный ущерб экономике нашей страны, интересам общества или отдельных физических и юридических лиц. Проект Закона Республики Казахстан «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросу введения уголовной ответственности юридических лиц» находится в Парламенте нашей страны, проходит процедуру подготовки ко второму чтению.

5. Статья 12 Конвенции Совета Европы предлагает государствам-участникам признать в их национальном законодательстве уголовно наказуемыми деянием дачу согласия на принятие взятки. Эта рекомендация сформулирована следующим образом: «обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица». Эти деяния также следовало бы признать в нашем законодательстве взяточничеством.

6. В ст.17 Конвенции ООН против коррупции рекомендуется криминализировать «нечелевое использование публичным должностным лицом в целях извлечения выгоды для себя самого или другого физического или юридического лица какого-либо имущества, публичных или частных средств, или ценных бумаг, или любого другого ценного предмета, находящихся в ведении этого публичного должностного лица в силу его служебного положения». В Казахстане участились факты нечелевого использования бюджетных средств, в результате чего ежегодно государству причиняется огромный ущерб. Поэтому следовало бы предусмотреть уголовную ответственность за это деяние, В УК Российской Федерации за по-

добные действия предусмотрена ответственность по двум статьям: по ст. 285.1 и ст.285.2.

7. В ст.20 Конвенции ООН против коррупции рекомендуется предусмотреть уголовную ответственность за «незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать». Норма о незаконном обогащении позволила бы выявлять и привлекать к уголовной ответственности наиболее опасных коррупционеров, которые добыли незаконным, в основном преступным путем денежные средства и иное имущество на огромные суммы, выявлять наиболее крупных и опасных коррупционеров. Конечно, дополнение Уголовного кодекса такой нормой встретит мощное противодействие прежде всего тех, кто имеет непомерно большие активы. В обоснование своей позиции они будут ссылаться на то, что криминализация незаконного обогащения будет противоречить презумпции невиновности. В ответ на это следует отметить, что бремя доказывания факта незаконного обогащения будет ложиться не на подозреваемого в незаконном обогащении, а на органы правосудия. Полагаем, что незаконным можно было признать обогащение случае, если разница между официальным имущественным положением незаконно обогатившегося и законными доходами составляет 10 и более раз.

**Г.С. Казинян,**  
декан юридического факультета  
Ереванского Государственного Университета,  
доктор юридических наук, профессор,  
член-корреспондент НАН РА

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РЕСПУБЛИКЕ АРМЕНИЯ

Коррупция, как социально-правовое явление, представляет серьезную опасность для любого государства. Она создает благоприятные условия для формирования и развития организованной преступности и теневой экономики, тормозит развитие экономики и реализацию социальных программ, способствует росту социально-нравственства, наносит ущерб политической легитимности власти, ухудшает нравственно-психологический климат в обществе и тем самым детерминирует рост общеуголовной преступности.

Коррупции подвержены все страны вне зависимости от уровня их развития, однако опасность коррупции выше в странах с низким уровнем благосостояния населения, переживающих кризисные явления в экономической, политической и социальной сферах, с низким уровнем правосознания.

В свете вышесказанного контроль над коррупцией является весьма актуальной проблемой и для Армении.

Согласно данным, предоставленным Информационным центром Полиции Армении, за последние 4–5 лет в стране наблюдается рост коррупционных преступлений. Если в 2007 году были зарегистрированы всего 59 случаев коррупционных преступлений, то в 2009 году уже 240. Однако увеличение абсолютных показателей коррупционных преступлений в официальной статистике не обязательно свидетельствует об их реальном росте. Вполне возможно, что такое изменение является прямым следствием более полной регистрации коррупционных преступлений.

За последние годы в Армении предпринимаются определенные шаги, направленные на борьбу с коррупцией, в том числе на усовершенствование законодательства с целью минимизации законодательных лазеек, способствующих процветанию коррупции. Это обусловлено тем, что Арменияratифицировала Конвенцию ООН против коррупции, а также Конвенции о гражданско-правовой и об

уголовно-правовой ответственности за коррупцию. К тому же Армения периодически подвергается мониторингу со стороны ГРЕКО (Группа государств по борьбе с коррупцией, Совет Европы) и ОЭСР (OECD). В 2010 году ГРЕКО провел 3-ий раунд мониторинга в Армении, а в 2011 – второй раунд мониторинга был проведен ОЭСР (OECD). В целом, оценки обеих организаций свидетельствуют о позитивном сдвиге в стране в сфере правового обеспечения противодействия коррупции, что служит доказательством готовности властей республики бороться с этим явлением правовыми методами.

Хотя коррупция не ограничивается взяточничеством, однако поскольку оно является самым распространенным и опасным ее проявлением, то международные организации, осуществляющие мониторинг, а также власти Армении уделяют более пристальное внимание именно борьбе с этим видом коррупции. Поэтому мы будем акцентировать внимание именно на проблемы правового обеспечения борьбы со взяточничеством. В первую очередь, хотелось бы отметить те изменения, которые затронули уголовную и уголовно-процессуальную сферы. В соответствии с требованиями Конвенции ООН, в Уголовном кодексе Республики Армения<sup>1</sup> (далее – УК РА) была предусмотрена ответственность не только за дачу, но и за обещание и предложение взятки, был расширен круг субъектов коррупционных преступлений, включив не только должностных лиц, но и государственных служащих, была предусмотрена уголовная ответственность за отмывание денег, а также конфискация имущества за коррупционные преступления вне зависимости от их тяжести.

В целом УК РА в плане коррупционной преступности соответствует требованиям Конвенции ООН против коррупции. Уголовная ответственность предусмотрена как за коррупцию в публичном, так и в частном секторе. Несмотря на оговорку к статье Конвенции относительно криминализации злоупотребления влиянием, в РА была попытка (хоть и не совсем удачная) предусмотреть ответственность и за это деяние.

Наряду с этим, для того чтобы полностью соответствовать Конвенции ООН против коррупции, УК РА пока еще нуждается в изменениях. Хотя в нем предусмотрена уголовная ответственность за дачу, предложение и обещание взятки (активное взяточничество), однако не всегда можно привлечь к уголовной ответственности пассивного взяточника, так как предложение дачи взятки, принятие обещания или предложения взятки пока еще образуют лишь приготовление к преступлению. Согласно законодательству Армении,

<sup>1</sup> URL: <http://www.parliament.am/legislation.php?sel=show&ID=1349&lang=rus> (дата обращения: 06.11.2012).

преступлением считается лишь приготовление к тяжкому или особо тяжкому преступлению, в то время как простой состав дачи, получения взятки, взяточничества в частной сфере являются преступлениями небольшой и средней тяжести. Похожая ситуация и с требованием взятки, так как требование взятки не всегда отождествляется с вымогательством взятки и опять в УК РА наблюдается несоответствие с Конвенцией ООН. Однако следует отметить, что в Армении уже подготовлен и представлен законопроект поправок к УК относительно вышеуказанных составов преступления.

В то же время надо признать, что, несмотря на полную криминализацию обещания или предложения взятки, зачастую на практике почти невозможно получить доказательства содеянного. Думаем, что криминализация также согласия взяточника на получение обещанной или предложенной взятки, а также требования или просьбы взятки на практике столкнется с аналогичными трудностями.

На повестке дня стоит также вопрос криминализации коррупционной деятельности юридических лиц. Хотя конвенция всего лишь требует гарантирования ответственности юридических лиц, не будучи категоричным относительно уголовно-правовой сферы, однако более целесообразным кажется предусмотреть именно уголовную ответственность юридических лиц, так как это позволит также провести четкую градацию между административной и уголовной ответственностью. Однако этот вопрос все еще нуждается в детальной обработке, так как возникают проблемы связанные с институтами соучастия, добровольного отказа от преступления, не говоря уже о необходимости пересмотра принципов уголовного права.

При расследовании коррупционных преступлений одним из препятствий для успешной реализации поставленной задачи является наличие права неприкосновенности у отдельных категорий граждан: Президента Армении, депутатов Национального собрания, т.д. За частую неприкосновенность является действенной защитой при совершении коррупционных преступлений, особенно учитывая то, что наличие такого права не приостанавливает течение сроков давности для привлечения к уголовной ответственности. Думаем, необходимо либо отказаться от этого института, либо наличие права неприкосновенности считать особым основанием приостановления течения сроков давности.

Трудности при расследовании коррупционных преступлений возникают также при получении информации о финансовых данных, которые зачастую являются решающими при привлечении коррупционеров к уголовной ответственности. В настоящее время

уголовно-процессуальное законодательство позволяет получить от банков информацию относительно банковских счетов и операций лиц, которые хотя бы находятся в статусе подозреваемого. Думаем, будет целесообразным увеличить круг лиц, информация о которых может быть получена от банков, включая в их число должностных лиц с высоким риском подверженности коррупции и близких родственников коррупционеров.

Кроме уголовно-правовой сферы, изменения затронули также сферы государственных закупок, пополнения рядов госслужащих, распределения заработной платы госслужащих и т.д. Например, в Армении все госслужащие занимают пост в результате конкурсов, информация о которых заранее публикуется в СМИ. Другое дело, что, как и в случае с госзакупками, хотя информация относительно конкурсов публикуются, но результаты этих конкурсов не становятся достоянием общественности. На наш взгляд, именно последняя, имела бы куда большее значение при противодействии коррупции.

Резюмируя сказанное, хотелось бы отметить, что совершенствование законодательства в области противодействия коррупции является важной, но, как показывает жизнь, недостаточной предпосылкой для успешной борьбы с этим опасным явлением. Гораздо важнее не только наличие совершенного законодательства, но и обеспечение эффективного его применения, что невозможно без социально-экономических, идеологических, организационных мероприятий, в том числе кадровых перемен и повышения уровня правосознания населения (как правоприменителей, так и общества в целом). Несмотря на то, что в республике предпринимаются определенные шаги в данной сфере, однако их ограниченный характер и бессистемность подходов сказывается на их низкой эффективности.

**А.В. Кудашкин,**  
заместитель директора  
НИИ Академии Генерального прокуратуры  
Российской Федерации,  
д.ю.н., профессор

## АНТИКОРРУПЦИОННЫЕ МЕЖДУНАРОДНЫЕ СТАНДАРТЫ. РОЛЬ МЕЖДУНАРОДНЫХ ИНСТИТУТОВ В ПРОТИВОДЕЙСТВИИ КОРРУПЦИИ

Международные механизмы противодействия коррупции вносят важный вклад как в развитие международного антикоррупционного сотрудничества, так и в развитие национального антикоррупционного законодательства.

Такие механизмы включают антикоррупционные международные стандарты, содержащиеся в ряде международных договоров, и систему международных институтов, специально созданных для противодействия коррупции.

Вплоть до 90-х годов XX века борьба с коррупцией в основном велась на национальном уровне и в основном развивалось национальное антикоррупционное законодательство.

Однако масштабность указанного негативного явления поистине приняло мировой масштаб<sup>1</sup>, что обусловило необходимость принятия ряда международных правовых актов, в том числе договоров<sup>2</sup>, которые рассмотрены в предыдущем разделе гл. 4.

Следует отметить, что первые международные акты в целом носили декларативный характер, объявляя проблему противодействия коррупции одним из наиболее приоритетных направлений деятельности государств.

Однако в них закладывались антикоррупционные международные стандарты, имеющие двойкий характер. Во-первых, международными актами формулировались основные направления развития национального антикоррупционного законодательства; во-вторых, такими актами определялся стандартный перечень правил поведения публичных служащих.

<sup>1</sup> См.: Антикоррупционная политика в системах государственной службы зарубежных государств. М., 2010. С. 45.

<sup>2</sup> См. подробнее: Международные механизмы противодействия коррупции: информационно-аналитический обзор. М., 2010. 64 с.

Консолидирующая роль в формулировании указанных антикоррупционных стандартов в глобальном масштабе принадлежит Организации Объединенных Наций (ООН). Особо следует выделить роль Генеральной Ассамблеи ООН, которой за последние 30 лет принят ряд основополагающих документов.

В их числе Декларация о борьбе с коррупцией и взяточничеством в международных коммерческих организациях, принятая 16 декабря 1996 г. Резолюцией 51/191 на 86-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, и Рекомендации относительно международного сотрудничества в области предупреждения преступности и уголовного правосудия в контексте развития, принятые 14 декабря 1990 г. Резолюцией 45/107 на 68-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН. Подписавшие страны обязуются криминализировать коррупционные деяния, и осуществлять международное сотрудничество по их предупреждению. В ст. 8 Рекомендаций указано, что поскольку коррупция среди государственных должностных лиц может свести на нет потенциальную эффективность всех видов правительственных программ, затруднить развитие и создать угрозу для отдельных лиц и группы лиц, в высшей степени важно, чтобы все государства:

а) проанализировали адекватность своего уголовного законодательства, включая процессуальные нормы, с тем, чтобы реагировать на все виды коррупции и соответствующие действия, способствующие или содействующие коррупции, и применили санкции, которые обеспечат надлежащее сдерживание;

б) разработали административные и регулятивные механизмы для предупреждения коррупции или злоупотребления властью;

с) установили процедуры выявления, расследования и осуждения коррумпированных должностных лиц;

д) разработали правовые положения для конфискации средств и имущества, приобретенных в результате коррупции; и

е) приняли надлежащие меры в отношении предприятий, причастных к коррупции.

Помимо отмеченных правовых актов ООН вопросы противодействия коррупции затрагиваются также и в некоторых документах ООН, посвященных противодействию другим видам преступности.

В Декларации о преступности и общественной безопасности, принятой 12 декабря 1996 г. Резолюцией 51/60 на 82-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН государства-члены соглашаются «вести борьбу с коррупцией и взяточничеством и запретить их, поскольку они подрывают правовые устои гражданского общества, путем применения соответствующих внутригосударственных законов против такой деятельности. С этой целью государства-члены

ны соглашаются также рассмотреть вопрос о разработке совместных международных мер для борьбы с коррупцией, а также о накоплении технического опыта для предупреждения коррупции и борьбы с ней» (ст. 10).

Статья 7 Кодекса поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятого 17 декабря 1979 Резолюцией 34/169 на 106-ом пленарном заседании Генеральной Ассамблеи ООН, определяет, что «любой акт коррупции, как и любое другое злоупотребление властью, несовместимы со служебным статусом должностного лица по поддержанию правопорядка. К любому должностному лицу по поддержанию правопорядка, совершившему акт коррупции, закон должен применяться в полной мере, поскольку правительства не могут ожидать от граждан соблюдения ими правопорядка, если они не могут или не хотят обеспечивать соблюдение законности их собственными должностными лицами и в рамках их собственных учреждений».

Названный документ направлен на обеспечение гарантий защиты от действий лиц, ответственных за поддержание правопорядка, под которыми в Кодексе понимаются лица, обладающие полицейскими полномочиями. Кодексом устанавливается, что лица по поддержанию правопорядка:

- выполняют свои обязанности с высокой степенью ответственности;
- уважают и защищают человеческое достоинство;
- применяют силу только в случае крайней необходимости;
- не могут совершать действия, представляющие собой жестокое и унижающее достоинство обращение;
- обеспечивают охрану здоровья задержанных лиц;
- уважают закон.

12 декабря 1996 года Генеральная Ассамблея ООН приняла первый документ, посвященный коррупционной проблеме – Резолюцию A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией». В пункте 2 резолюции предусмотрено, что Генеральная Ассамблея «принимает Международный кодекс поведения государственных должностных лиц, содержащийся в приложении к настоящей резолюции, и рекомендует его государствам-членам в качестве инструмента, которым они могли бы руководствоваться в своих усилиях по борьбе с коррупцией».

Международный кодекс – документ, имеющий важное значение для международного антикоррупционного сотрудничества. Он был подготовлен во исполнение резолюции № 7, принятой VIII Конгрессом ООН по предупреждению преступности и обращению с правонарушителями. Его положения, касающиеся борьбы с коррупцией, сформулированы более развернуто по сравнению с предыдущими

антикоррупционными документами Генеральной Ассамблеи ООН. Так, в статьях Международного кодекса «Коллизии интересов и отказ от права», «Сообщение сведений об активах», «Принятие подарков и других знаков внимания» установлено, что государственные должностные лица, под которыми понимаются лица, занимающие должность, «облеченные доверием, предполагающую обязанность действовать в интересах государства»:

- не должны использовать свое положение для извлечения личных выгод для себя или своих семей;
- должны сообщать о своей деятельности, которая может привести к коллизии интересов;
- должны сообщать сведения о личных активах или обязательствах, а также об активах или обязательствах супруга или иждивенцев;
- не должны получать прямо или косвенно любых подарков или знаков внимания, которые могут повлиять на выполнение ими своих обязанностей.

Ключевую роль в формировании антикоррупционных стандартов принадлежит Конвенции ООН против коррупции, в главе II «Меры по предупреждению коррупции» которой содержится перечень антикоррупционных мер превентивного характера. В частности:

- создание государством-участником специального органа, ответственного за предупреждение и противодействие коррупции (о таком органе следует сообщить Генеральному секретарю ООН)<sup>1</sup>;
- обеспечение государством-участником наличия антикоррупционных положений в законодательстве, регулирующем вопросы поступления, прохождения и прекращения гражданской службы (прозрачность процедур приема на работу, прохождения и прекращения службы);
- принятие государством-участником мер, направленных на противодействие и предупреждение коррупции в области поставок товаров, выполнения работ и оказания услуг (публичные закупки) для государственных нужд (прозрачность условий заключения соответствующих контрактов)<sup>2</sup>;
- принятие государством-участником мер по предупреждению коррупции в частном секторе (усиление стандартов банковского учета и аудита) и по предупреждению отмывания денежных средств (надзор в отношении банков и небанковских финансовых учреждений);

<sup>1</sup> Таким органом в России является Совет при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции, статус которого определен Указом Президента РФ от 19 мая 2008 г. № 815 «О мерах по противодействию коррупции» (с изм. от 31 марта 2010 г.) // СЗ РФ. 2008. № 21. Ст. 2429.

<sup>2</sup> Такая задача поставлена Д.А. Медведевым в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 30 ноября 2010 г.

– принятие государством-участником мер в отношении судебных органов и органов прокуратуры (обеспечение честности и неподкупности).

Положения главы III, касающиеся криминализации подкупа, адресованы публичным должностным лицам. Пункт «а» ст. 2 Конвенции содержит критерии определения того, кто является публичным должностным лицом для целей применения Конвенции. Согласно названному пункту термин «публичное должностное лицо» означает:

а) назначаемое или избираемое лицо, занимающее любую должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе независимо от уровня этой должности;

б) любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу, как это определено во внутреннем законодательстве.

Из вышеприведенного определения следует, что в Конвенции используется достаточно широкий подход к термину «публичное должностное лицо», позволяющий распространить ее действие на любого сотрудника органа государственной власти или публичной организации, не являющейся государственным органом в строгом смысле слова независимо от уровня этой должности (руководитель, специалист).

Кроме Генеральной Ассамблеи вопросами коррупции также занимаются иные органы ООН. Прежде всего к ним относится Экономический и Социальный Совет (ЭКОСОС), который в соответствии со статьей 62 Устава ООН уполномочен обсуждать экономические и социальные вопросы межгосударственного сотрудничества. На 49-м пленарном заседании 24 июля 1995 года ЭКОСОС принял специальную резолюцию 1995/14 «Борьба с коррупцией», к которой прилагался проект Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, принятый впоследствии Генеральной Ассамблеей ООН в соответствии с резолюцией A/RES/51/59 «Борьба с коррупцией» от 12 декабря 1996 года.

Антикоррупционная деятельность ООН стимулировала деятельность региональных международных организаций. В частности Европейского союза и Совета Европы и др.

Конвенция Европейского союза о борьбе против коррупции должностных лиц Европейского сообщества и должностных лиц государств – членов Европейского союза устанавливает для государств-участников обязательства, направленные на криминализацию действий, представляющих собой пассивную и активную коррупцию должностных лиц Европейского сообщества и государств – членов Европейского союза. В соответствии со ст. 2 Конвенции (пассивная коррупция) государства-участники обязаны

принять необходимые меры для привлечения к уголовной ответственности должностных лиц, испрашивающих или принимающих в нарушение своего должностного положения неправомерные преимущества, в том числе принимающих обещания о предоставлении таких преимуществ, для себя или любых третьих лиц. Активной коррупции (предоставление или обещание предоставить должностному лицу неправомерное преимущество) посвящена ст. 3 Конвенции. Следует отметить, что применительно к объекту коррупционного преступления в Конвенции идет речь о любых возможных преимуществах, предназначенных для должностных лиц. Это могут быть как материальные, так и нематериальные преимущества. Такое понимание коррупции в дальнейшем было закреплено в последующих международных договорах.

В течение 1997–1999 годов в Европе были приняты еще ряд конвенций:

Конвенция Организации экономического сотрудничества и развития о борьбе с подкупом иностранных публичных должностных лиц при заключении международных коммерческих сделок от 21 ноября 1997 года;

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года;

Конвенция Совета Европы о гражданско-правовой ответственности за коррупцию от 9 сентября 1999 года.

Конвенция Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию требует установления уголовной ответственности в отношении активного (обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества) и пассивного подкупа (требования получения или само получение неправомерного преимущества) широкого круга лиц:

национальных государственных должностных лиц (ст. 2 и 3);

членов национальных государственных собраний (ст. 4);

иностранных государственных должностных лиц (ст. 5);

членов иностранных государственных собраний (ст. 6);

лиц, работающих в коммерческих организациях (ст. 7 и 8);

должностных лиц международных организаций и членов международных парламентских собраний (ст. 9 и 10);

судей и должностных лиц международных судов (ст. 11).

Статья 12 предусматривает криминализацию действий, выражавшихся в активном или пассивном подкупе лица, утверждающего, что оно может оказать неправомерное влияние на любого из выше-названных лиц (использование служебного положения в корыстных целях). Ст. 13 («Отмывание доходов от преступлений, связанных с

коррупцией») и 14 («Преступления, касающиеся операций со счетами») содержат обязательства государств-участников установить уголовную ответственность за отмывание доходов от коррупционных преступлений, под которым понимаются действия, перечисленные в пунктах 1 и 2 ст. 6 Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности от 8 ноября 1990 года (передача, сокрытие, приобретение, владение или использование имущества, полученного преступным путем).

Конвенция также предусматривает:

установление ответственности юридических лиц, которая в зависимости от принципов национального законодательства может быть уголовной или не уголовной (корпоративная ответственность);

учреждение и поддержание деятельности специальных органов по борьбе с коррупцией;

необходимость осуществления международного сотрудничества компетентных органов государств-участников;

принятие мер, обеспечивающих сбор доказательств, а также принятие мер, обеспечивающих защиту лиц, сотрудничающих с правосудием в связи с расследованием коррупционных преступлений.

В соответствии с разделом III Конвенции полномочия по контролю за ее выполнением возлагаются на Группу государств против коррупции (ГРЕКО), которая является ее контрольным механизмом.

Конвенции о гражданско-правовой ответственности за коррупцию направлена на обеспечение «правовой защиты для лиц, понесших ущерб в результате актов коррупции, позволяющее им защищать свои права и интересы, включая возможность получения компенсации за ущерб» (ст.1). Она накладывает на государства-участники следующие обязательства гражданско-правового характера:

обеспечить возмещение ущерба от коррупции и право соответствующих лиц на обращение в суд с иском с целью получения такого возмещения;

обеспечить наличие процедур, позволяющих лицам, понесшим ущерб от акта коррупции, совершенного публичными должностными лицами, требовать возмещения ущерба от государственных властей;

предусмотреть в своем национальном законодательстве применение срока исковой давности не менее трех лет по гражданским делам, касающимся возмещения ущерба в связи с совершением коррупционного акта;

предусмотреть в своем национальном законодательстве недействительность любого договора (контракта), содержащего положения о совершении актов коррупции;

установить такие процедуры аудиторских проверок и составление бухгалтерских отчетов, которые обеспечили бы «правдивое и честное представление о финансовом положении компании».

Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию и о гражданско-правовой ответственности за коррупцию возлагают контрольные функции по обеспечению их выполнения на Группу государств против коррупции (ГРЕКО).

В Совете Европы наиболее заметную роль в работе на антикоррупционном направлении играет исполнительный и контрольный орган – Комитет министров, в компетенцию которого входят вопросы, связанные с реализацией целей деятельности Совета Европы. В области борьбы с коррупцией начиная с 1996 года Комитетом министров было подготовлено и принято несколько важных документов, определивших направления антикоррупционной работы в Совете Европы:

1) Резолюция (96)133 «Программа действий против коррупции» (9 октября 1996 г.).

2) Резолюция (97)24 «О двадцати принципах борьбы с коррупцией» (6 ноября 1997 г.). Контроль за выполнением резолюции возложен на Группу государств против коррупции (ГРЕКО). Принципы предусматривают необходимость принятия широкого комплекса антикоррупционных мер. Это:

– разработка эффективных мер по предотвращению коррупции;

– криминализация коррупции на международном и национальном уровнях, а также принятие гражданско-правовых норм, направленных на противодействие ей;

– принятие мер, направленных на конфискацию доходов от коррупции;

– ограничение иммунитета, защищающего от уголовного преследования за совершение коррупционных деяний;

– обеспечение того, чтобы правила и процедуры, регулирующие деятельность в публичных органах, содержали положения, необходимые для борьбы с коррупцией, в том числе в сфере закупок для публичных нужд и аудита публичного сектора;

– установление ответственности публичных должностных лиц за совершение коррупционных деяний;

– принятие правил, регулирующих финансирование политических партий, которые исключали бы коррупцию;

– развитие международного сотрудничества по всем вопросам борьбы с коррупцией;

– проведение антикоррупционных исследований.

3) Рекомендация (2000)10 «Модельный кодекс поведения для государственных служащих» (11 мая 2000 г.). В отличие от Между-

народного кодекса ООН Модельный кодекс Совета Европы распространяется на должности, замещаемые государственными служащими, к которым не относятся члены правительства, судьи и члены законодательных собраний, о чем сказано в п. 4 ст. I этого документа; во-вторых, положения Модельного кодекса Совета Европы гораздо более детально проработаны и изложены, чем аналогичные положения Международного кодекса ООН, устанавливающие лишь самые общие правила поведения. Кроме того, в резолюции Комитета министров о принятии Модельного кодекса предусмотрено, что его соблюдение подлежит мониторингу со стороны Группы государств против коррупции (ГРЕКО). В резолюции Генеральной Ассамблеи ООН аналогичной нормы, касающейся мониторинга выполнения Международного кодекса поведения государственных должностных лиц, не предусмотрено<sup>1</sup>.

Модельный кодекс поведения для государственных служащих устанавливает следующие стандарты поведения:

- обязанность государственного служащего доводить до сведения руководства информацию о конфликте интересов, то есть, когда государственный служащий имеет личную заинтересованность, способную повлиять на объективное выполнение им своих должностных обязанностей;
- обязанность государственного служащего не допускать влияния на свою служебную деятельность со стороны физических и юридических лиц, политических партий;
- запрет на принятие государственным служащим каких-либо неправомерных выгод для себя, близких, а также для иных лиц или организаций, с которыми он имел или имеет отношения, способные повлиять на его деятельность;
- запрет на предложение государственным служащим каких-либо неправомерных выгод, предназначенных для физических и юридических лиц, связанных с его должностным положением;
- контроль государственного служащего, занимающего руководящую должность, за тем, чтобы его подчиненные не совершали коррупционных действий с использованием должностного положения;
- запрет в течение определенного периода на деятельность бывшего государственного служащего в пользу какого-либо физического или юридического лица, с которыми он был связан во время нахождения на государственной службе.

Значение Модельного кодекса состоит в том, что он определяет проблемные с этической точки зрения места в сфере публичного управ-

ления и устанавливает общие требования в вопросе предупреждения и пресечения коррупции в сфере государственной службы<sup>1</sup>.

4) *Рекомендация (2003)4 «Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний»* (8 апреля 2003 г.). Документ устанавливает правила, направленные на предупреждение совершения коррупционных действий лицами, деятельность которых имеет отношение к финансированию названных структур, – *Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний*. Функция мониторинга Единых правил согласно возложена Группу государств против коррупции (ГРЕКО).

В соответствии с Едиными правилами предупреждение коррупции в сфере финансирования политических партий и избирательных кампаний осуществляется с учетом следующих принципов:

- государство обеспечивает, чтобы пожертвования политическим партиям были прозрачными и осуществлялись публично;
- размеры пожертвований должны иметь ограничения;
- пожертвования политическим партиям от юридических лиц регистрируются в бухгалтерских книгах и бюджете юридических лиц;
- государства запрещают пожертвования политическим партиям со стороны иностранных дарителей;
- отчеты о прямых или косвенных расходах на избирательные компании политических партий должны сохраняться;
- бюджет политической партии должен содержать информацию о полученных пожертвованиях;
- политические партии предоставляют информацию государству о своем бюджете и по его требованию опубликовывают ее.

Наиболее значимыми правовыми актами Содружества Независимых Государств о противодействии коррупции являются:

*Модельный закон о борьбе с коррупцией*, принятый в г. Санкт-Петербурге 3 апреля 1999 г. Постановлением 13-4 на 13-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ;

*Модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной политике*», принятый в г. Санкт-Петербурге 15 ноября 2003 г. Постановлением 22-15 на 22-ом пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ;

*Соглашение о сотрудничестве генеральных прокуратур (прокуратур) государств-участников СНГ в борьбе с коррупцией*, заключено в г. Астана 25 апреля 2007 г. и др.

<sup>1</sup> Международные механизмы противодействия коррупции: информационно-аналитический обзор. С. 18.

<sup>1</sup> См.: Васильев Д.В., Дробышев П.Ю., Конов А.В. Административная этика как средство противодействия коррупции. М., 2003. С. 34.

Данными актами закладываются основы антикоррупционной политики государств-участников СНГ, определяются базовые понятия, принципы и приоритеты, предусматриваются меры предупреждения коррупции и виды ответственности за коррупционные деяния, устанавливаются формы сотрудничества и порядок взаимодействия правоохранительных органов государств СНГ при осуществлении мер, направленных на противодействие коррупции.

В правовых актах Содружества Независимых Государств содержатся различные подходы к определению понятия коррупции. В Модельном законе о борьбе с коррупцией коррупция по существу сводится к даче и получению взятки. Вместе с тем, в принятых позднее актах содержится более полное определение коррупции. В частности, в Соглашении о сотрудничестве генеральных прокуратур к коррупции относятся коррупционные деяния, которые дифференцированы на коррупционные правонарушения и коррупционные преступления, определение которых дается в ст. 2 Соглашения.

*Двусторонние правовые акты*, заключенные Российской Федерацией с иными государствами, также играют немаловажную роль в деле противодействия коррупции. На настоящий момент Правительством Российской Федерации и отдельными правоохранительными органами России заключено более пятидесяти соглашений о сотрудничестве в сфере противодействия преступности с аналогичными ведомствами иных стран.

Таким образом, следует констатировать, что нормы международного права, направленные на борьбу с коррупцией, достаточно динамично развиваются, на сегодняшний день на международном уровне в основном созданы необходимые правовые и организационные борьбы с коррупцией<sup>1</sup>, однако российское законодательство не всегда эффективно использует международный опыт в указанной сфере.

Подводя итог, можно сделать вывод о том, что противодействие коррупции не является делом одного государства. Только консолидированные действия системного характера могут привести к снижению коррупции как в мире, так и отдельно взятой стране. Однако следует согласиться с мнением С. Роуз-Аккерман, которая справедливо отмечает, что «соглашения должны сопровождаться созданием органов надзора за выполнением и соблюдением договоренностей, .... В противном случае эти международные документы будут лишь прекрасными заявлениями – и не более того»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Куракин А.В. Государственная служба и коррупция. М., 2009. С. 58.

<sup>2</sup> Роуз-Аккерман С. Коррупция и государство. Причины, следствия, реформы / пер. с англ. О.А. Аля-кринского. М., 2003. С. 260.

**А.А. Колесник,**

Начальник направления НИЦ ФСБ России

## АКТУАЛЬНЫЕ ВОПРОСЫ СОТРУДНИЧЕСТВА ГОСУДАРСТВ – УЧАСТНИКОВ СНГ ПО СОЗДАНИЮ И РАЗВИТИЮ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Обеспечение устойчивого социально-экономического развития любой страны связано с качеством государственного управления. Как показывает российский и международный опыт, одним из наиболее серьезных препятствий на пути решения задачи по повышению эффективности государственного управления является коррупция.

Основная опасность коррупции как системного негативного явления заключается в ее разрушительном воздействии на основы государственного устройства и правового регулирования жизни общества. Прежде всего, это обусловлено тем, что деятельность коррумпированных чиновников направлена на получение личной или узко корпоративной выгоды, а не на обеспечение устойчивого и эффективного развития государства. Коррупция разрушает веру в справедливость закона, подрывает доверие к власти, нарушает нормальное функционирование всех государственных институтов, а в ряде случаев создает угрозы безопасности граждан, общества и государства, поскольку коррупционные преступления зачастую сопряжены с иными социально опасными видами преступной деятельности, такими как организованная преступность, экстремизм и терроризм. Проводимые в последние годы исследования показывают, что условия для принятия недобросовестными чиновниками выгодных им решений в целях личного обогащения, создают многие положения действующего законодательства.

Сотрудничество государств – участников СНГ в сфере правового противодействия коррупции насчитывает более десяти лет. Наиболее значимым его результатом является принятие таких важных документов, как модельный закон «О борьбе с коррупцией»<sup>1</sup>, модельный закон «Основы законодательства об антикоррупционной

<sup>1</sup> О борьбе с коррупцией: модельный закон: принят на 13-м пленарном заседании МПА СНГ: [постановление МПА СНГ от 3 апреля 1999 г. № 13-4] // Информационный бюллетень МПА СНГ. 1999. № 21.

политике»<sup>1</sup> и модельный закон «О противодействии коррупции (новая редакция)»<sup>2</sup>. Правовые положения указанных модельных законов имплементированы в национальное законодательство многими государствами Содружества и уже доказали свою эффективность в противодействии коррупции.

Регламентации порядка и принципов межгосударственного сотрудничества государств – участников СНГ посвящены Глава 4 модельного закона «Основы законодательства об антикоррупционной политике» и ст. 7 модельного закона «О противодействии коррупции».

Приоритетными направлениями этого сотрудничества являются: правовая помощь по уголовным и гражданским делам о коррупционных правонарушениях; сравнительное толкование законодательных и иных нормативных правовых актов, ведение национального нормотворчества с учетом международных антикоррупционных стандартов и принципов, равно как ведение международного нормотворчества с учетом национальных антикоррупционных стандартов; совершенствование правовой базы сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией; выработка согласованной политики и совместных программ по противодействию коррупции; проведение антикоррупционных исследований и т.д.

В контексте практической реализации усилий государств Содружества в рамках указанных направлений сотрудничества особое значение приобретают вопросы совершенствования и гармонизации нормативных правовых актов этих государств в сфере противодействия коррупции. Вместе с тем, *сравнительный анализ национального антикоррупционного законодательства государств – участников СНГ свидетельствует о наличии существенных противоречий в правовом регулировании противодействия коррупции.*

Так, Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции» относит к коррупции *незаконное использование физическим лицом своего служебного положения вопреки законным интересам общества и государства*<sup>3</sup>. Закон Украины от 11 июня 2009 г. «Об основах предотвращения и противодействия коррупции» предусматривает, что к коррупции относится любое, в том числе *законное, служебное поведение должностного лица, если оно было направлено на получение неправомерной выгоды*.

<sup>1</sup> Основы законодательства об антикоррупционной политике: модельный закон: принят на 22-м пленарном заседании МПА СНГ: [постановление МПА СНГ от 15 ноября 2003 г. № 22-15] // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2004. № 33.

<sup>2</sup> О противодействии коррупции (новая редакция): модельный закон: принят на 31-м пленарном заседании МПА СНГ: [постановление МПА СНГ от 25 ноября 2008 г. № 31-20] // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2008. № 43.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

Законодатели государств – участников СНГ по-разному подходят и к определению субъективной составляющей коррупционных деяний. К примеру, согласно Закону Кыргызской Республики от 30 января 2003 г. «О борьбе с коррупцией» обязательным признаком коррупции признается корыстная направленность противоправных действий или бездействий. В законодательстве некоторых стран Содружества возможность признания поведения коррупционным не связывается с наличием корыстного мотива.

Существенные различия имеют место и при определении предмета коррупционного деяния. Так, в Российской Федерации и в Республике Казахстан на законодательном уровне закреплено, что коррупционные правонарушения могут совершаться в целях получения выгоды имущественного характера. В законодательстве других стран Содружества круг коррупционных правонарушений существенно шире за счёт включения в число предоставляемых должностному лицу благ выгод нематериального характера. Кроме того, в нормативных правовых актах государств – участников СНГ применяются различные подходы к установлению перечня коррупционных правонарушений.

Принципиальные отличия, имеющиеся в антикоррупционном законодательстве стран Содружества, не ограничиваются приведенными примерами. Вместе с тем, очевидно, что эффективное международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции должно базироваться на использование терминологии (*понятийно-категориального аппарата*), однозначно понимаемой всеми участниками межгосударственного взаимодействия.

Первоочередная задача уже принятых и разрабатываемых модельных законов и рекомендательных документов заключается в формировании *максимально унифицированной терминологии* с учётом международных (прежде всего Конвенции ООН против коррупции, Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности; Конвенции Совета Европы об уголовной ответственности за коррупцию) и национальных нормативных правовых актов.

Особого внимания, на наш взгляд, требуют также проблемы, связанные с рассмотрением запросов о выдаче лиц, совершивших коррупционные преступления, которые порождены нерешенностью вопросов гармонизации законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции.

Так, реализация принципа т.н. «двойной» криминализации деяния требует наличия в уголовном законодательстве соответствующих составов преступлений как в запрашиваемом, так и в запраши-

вающем выдачу государстве. Между тем, формулировки составов должностных преступлений в уголовных кодексах стран Содружества не всегда позволяют правоприменителям установить тождество между различными нормами, предусматривающими ответственность за коррупционные преступления. Имеются в виду расхождения не только в трактовке отдельных признаков (например, в толковании субъекта должностного преступления), но и наличие в уголовном законодательстве одних стран таких уголовно-правовых запретов, которые не указаны в уголовном законодательстве других стран. Например, запрос о выдаче должностного лица Республики Молдова, уклонившегося от подачи декларации о доходах и имуществе, не сможет быть исполнен соответствующими органами Российской Федерации, поскольку подобное деяние не криминализировано в Уголовном кодексе Российской Федерации.

В связи с этим, для повышения эффективности международного сотрудничества в сфере борьбы с коррупцией представляется целесообразным активизировать работу по унификации уголовного законодательства стран Содружества и, в первую очередь, внести необходимые изменения и дополнения в принятый в рамках Содружества модельный Уголовный кодекс.

Наиболее важным направлением развития правовых основ противодействия коррупции в рамках сотрудничества государств – участников СНГ является качественная подготовка непротиворечивых нормативных правовых актов, регламентирующих экономическую и социальную сферы деятельности государств.

В политике и законодательной практике противодействия коррупции важнейшую роль играет анткоррупционная экспертиза нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Ее значение связано с возможностями формирования позитивных требований к разработке нормативных правовых актов и выявления коррупциогенных факторов в действующих нормативных документах, а также с направленностью на превенцию коррупционных проявлений.

В России законодательные предпосылки для эффективного применения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов формировались в несколько этапов: в 2008 году был принят Национальный план противодействия коррупции<sup>1</sup>, на основании которого Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации приняла пакет анткоррупционных законов, включая Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодей-

ствии коррупции», а в 2009 году Правительством Российской Федерации были приняты два постановления, в которых утверждены правила и методика проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов на коррупциогенность<sup>2</sup>.

Логичным продолжением деятельности по внедрению анткоррупционной экспертизы стало принятие Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об анткоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>2</sup>. Закон установил правовые и организационные основы анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления и последующего устранения в них коррупциогенных факторов.

Научно-исследовательским центром ФСБ России проводятся аналитические и научные исследования по вопросам правового противодействия коррупции, в том числе организации и проведения анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, которые являются актуальными для всех органов государственной власти. Так, в 2009 году в связи с принятием в Российской Федерации пакета анткоррупционных законов возникла объективная необходимость разработки научно-методических рекомендаций по внедрению в деятельность органов государственной власти института анткоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. Данная задача в определенной мере была решена совместными усилиями специалистов Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и НИЦ ФСБ России в результате подготовки и издания научно-практического пособия «Правовые акты: анткоррупционный анализ», в котором рассмотрен комплекс вопросов, связанных с анализом и оценкой нормативных правовых актов на коррупциогенность, а также даны рекомендации по проведению анткоррупционной экспертизы правовых актов на стадиях их разработки, принятия и реализации<sup>3</sup>.

Результаты научных исследований, проводимых НИЦ ФСБ России, в области правового противодействия коррупции также реализуются в рамках межгосударственного сотрудничества государств – участников СНГ. Так, результаты проведенных в 2006–2008 гг. НИЦ ФСБ России научных исследований были использованы при подготовке модельного закона «О противодействии коррупции (но-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>3</sup> См.: Правовые акты: анткоррупционный анализ: научно-практич. пособие / Власов И.С., Найденко В.Н., Тихомиров Ю.А. и др. М.: Волтерс Кluвер. 2010.

вая редакция)<sup>1</sup>, основной акцент в котором сделан на положениях, регламентирующих деятельность по профилактике (предупреждению) коррупционных правонарушений.

В указанных правовых актах значительное внимание также уделено вопросам организации и проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Учитывая тот факт, что внедрение правового института антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов в нормотворческий процесс и правоприменительную практику стран Содружества требует определенного правового, организационного, методологического и методического обеспечения, следующим этапом деятельности Центра в соответствии с Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на 2011–2013 гг. стала разработка пакета антикоррупционных правовых документов, в том числе:

1) Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции;

2) Модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов;

3) Модельного закона «Об антикоррупционном мониторинге правоприменительной деятельности» и Рекомендаций по организации и проведению антикоррупционного мониторинга правоприменительной деятельности.

В рамках данного направления деятельности в НИЦ ФСБ России в настоящее время проводятся научные исследования, в ходе которых разрабатываются проекты указанных правовых документов. Данная работа осуществляется в тесном взаимодействии со специалистами Минюста России, образовательных учреждений и научно-исследовательских подразделений Генеральной прокуратуры, ФСБ и МВД России.

К настоящему моменту Центром уже подготовлены проекты Рекомендаций по совершенствованию законодательства государств – участников СНГ в сфере противодействия коррупции, модельного закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и Рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов. Данные документы

были рассмотрены экспертами Объединенной комиссии по гармонизации законодательства в сфере борьбы с терроризмом, преступностью и наркобизнесом в СНГ и направлены в профильные комитеты и комиссии парламентов государств – участников СНГ для получения замечаний и предложений.

В заключение необходимо отметить, что в целях повышения эффективности противодействия коррупции необходима более глубокая научно-методическая и правовая проработка проблем гармонизации законодательства государств-участников СНГ в сфере противодействия коррупции, в том числе касающегося антикоррупционной экспертизы и антикоррупционного мониторинга правоприменительной деятельности – как эффективных превентивных мер по противодействию этому социально опасному явлению.

Как представляется, повышение эффективности модельного законодательства в области противодействия коррупции будет способствовать повышению качества нормативных правовых актов, регламентирующих противодействие и иным социально опасным проявлениям, в том числе экстремистского и террористического характера. Органы федеральной службы безопасности весьма заинтересованы в достижении этой цели и поэтому прилагают все усилия к тому, чтобы российские инициативы, касающиеся создания эффективных правовых механизмов противодействия коррупции, были реализованы на пространстве всего СНГ.

<sup>1</sup> О противодействии коррупции (новая редакция): модельный закон: принят на 31-м пленарном заседании МПА СНГ: [постановление МПА СНГ от 25 ноября 2008 г. № 31-20] // Информационный бюллетень МПА СНГ. 2008. № 43.

**А.А. Ефремов,**  
доцент юридического факультета  
Воронежского госуниверситета,  
кандидат юридических наук<sup>1</sup>

## ПРОЗРАЧНОСТЬ КАК МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЙ ПРИНЦИП ПОЛИТИКИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ: ПРОБЛЕМЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ И РЕАЛИЗАЦИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ, РЕГИОНАЛЬНОМ И МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Актуальность настоящей статьи обусловлена противоречиями между установленном в Конвенция ООН против коррупции 2003 г.<sup>2</sup> принципе прозрачности и имплементации его в российском антикоррупционном законодательстве, а также последующей реализации в нормативных правовых актах федерального, регионального и муниципального уровня.

Конвенция ООН против коррупции 2003 г. в числе принципов политики противодействия коррупции (ст. 5) указывает прозрачность.

Данный принцип развивается в ст. 6 Конвенции, согласно которому каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своей правовой системы, необходимые меры для создания надлежащих систем закупок, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, среди прочего, с точки зрения предупреждения коррупции.

Согласно ст. 10 Конвенции с учетом необходимости борьбы с коррупцией каждое государство-участник принимает, в соответствии с основополагающими принципами своего внутреннего законодательства, такие меры, какие могут потребоваться для усиления прозрачности в его публичной администрации, в том числе применительно к ее организации, функционированию и, в надлежащих случаях, процессам принятия решений. Такие меры могут включать, среди прочего, следующее:

<sup>1</sup> Аккредитованный независимый эксперт, уполномоченный на проведение экспертизы на коррупционность (распоряжение Министерства юстиции РФ от 07.09.2009 № 3316-р; распоряжение правительства Воронежской области от 05.11.2009 № 511-р).

<sup>2</sup> Федеральный закон «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» от 08.03.2006 № 40-ФЗ // 2006. № 12. Ст. 1231.

а) принятие процедур или правил, позволяющих населению получать, в надлежащих случаях, информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

б) упрощение административных процедур, в надлежащих случаях, для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения; и

с) опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Следует отметить, что указанная норма п. а) противоречит другим международно-правовым нормам. Согласно ч. 3 ст. 19 Международного пакта о гражданских и политических правах 1966 г. свобода информации сопряжена с некоторыми ограничениями, которые, однако, должны быть установлены законом и являться необходимыми:

а) для уважения прав и репутации других лиц,

б) для охраны государственной безопасности, общественного порядка, здоровья или нравственности населения.

Аналогично, в соответствии с ч. 2 ст. 11 Конвенция Содружества Независимых Государств о правах и основных свободах человека 1995 г. свобода информации сопряжена с формальностями, условиями и ограничениями, предусмотренными законом и необходимыми в демократическом обществе в интересах государственной или общественной безопасности, общественного порядка или защиты прав и свобод других лиц.

Еще большие основания ограничений предусмотрены ч. 2 ст. 10 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод: «Осуществление этих свобод, налагающее обязанности и ответственность, может быть сопряжено с определенными формальностями, условиями, ограничениями или санкциями, которые предусмотрены законом и необходимы в демократическом обществе в интересах национальной безопасности, территориальной целостности или общественного порядка, в целях предотвращения беспорядков или преступлений, для охраны здоровья и нравственности, защиты репутации или прав других лиц, предотвращения разглашения информации, полученной конфиденциально, или обеспечения авторитета и беспристрастности правосудия».

Таким образом, имплементации анализируемой нормы Конвенция ООН против коррупции 2003 г. должна осуществляться с учетом вышеуказанных норм международного права, а также закреплен-

ном в ее ст. 4 принципом защиты суверенитета – «Государства-участники осуществляют свои обязательства согласно настоящей Конвенции в соответствии с принципами суверенного равенства и территориальной целостности государств и принципом невмешательства во внутренние дела других государств».

Данный вопрос приобретает особую актуальность в связи с формированием под эгидой США «альянсом» или «партнерством открытого правительства»<sup>1</sup>, который также был презентован 25 октября 2011 г. на Четвертой сессии Конференции государств – участников Конвенции ООН против коррупции (г. Марракеш, 24–28 октября 2011 года)!

«Альянс открытого правительства» направлен на то, чтобы представить гражданскому обществу свободный доступ к работе правительенных и государственных структур, включая прозрачность в расходовании бюджетных средств. Соглашение будет способствовать более активному участию граждан в вопросах борьбы с коррупцией и контролю над исполнительными органами. План действий «Альянса» включает четыре основных направления деятельности: повышение качества услуг населению, консолидация гражданского общества, эффективное использование бюджетных средств и отчетность всех ветвей исполнительной власти перед своими гражданами.

В этой связи не теряют актуальности предложения автора<sup>2</sup> по обеспечению информационного суверенитета.

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (ст. 3) указывает как принцип противодействия коррупции *публичность и открытость деятельности государственных органов и органов местного самоуправления*.

Вместе с тем, данный принцип недостаточно эффективно реализовывается по отношению к самому противодействию коррупции:

1) При проведении антикоррупционной экспертизы, осуществлении антикоррупционного мониторинга и мониторинга правоприменения.

Как уже неоднократно отмечал автор<sup>3</sup>, наиболее серьезной коллизией, отрицательно влияющей на эффективность независимой

<sup>1</sup> URL: <http://www.opengovpartnership.org> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> См. подробнее: Ефремов А.А. Проблемы регулирования информационных отношений // Наследие юридической науки и современность: Материалы заседаний V Международной школы-практикума молодых ученых-юристов (Москва, 26–28 мая 2010 г.) / отв. редактор В.И. Лагитский. М.: ИД «Юриспруденция», 2011. С. 155–164.; Он же. Электронное правительство и международное право // Интернет и современное общество: Сборник научных статей. Материалы XIV Всероссийской объединенной конференции «Интернет и современное общество». Санкт-Петербург, 12–14 октября 2011 г. СПб., 2011. С. 190–196.

<sup>3</sup> См.: Ефремов А.А. Информационное обеспечение независимой антикоррупционной экспертизы // Юридические записки: сб. научн. трудов. Вып.23: Противодействие коррупции в

антикоррупционной экспертизы, является отсутствие в федеральном и региональном законодательстве о доступе к информации прямого указания на необходимость публикации информации о независимой антикоррупционной экспертизе.

Согласно п. 2 ч. 1 ст. 13 ФЗ от 09.02.2009 № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», информация о нормотворческой деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, размещаемая указанными органами в сети Интернет, не содержит сведения о результатах антикоррупционной экспертизы, в том числе проведенной независимыми экспертами и результатах рассмотрения их заключений.

Соответственно, данных норм нет и в законах и иных нормативных правовых актах о доступе к информации субъектов РФ.

Отсутствие нормативных оснований приводит и к недостаточной публикации информации о противодействии коррупции и антикоррупционной экспертизе на официальных сайтах территориальных органов Министерства юстиции и прокуратуры РФ. В ходе проведения занятий на курсах повышения квалификации по антикоррупционной экспертизе сотрудников территориальных органов Минюста (РПА Минюста, декабрь 2010 г. – Воронеж, сентябрь 2011 г. – Москва) автором настоящей статьи проводился мониторинг и контент-анализ информации о противодействии коррупции, размещенной на официальных сайтах территориальных органов Министерства юстиции в РФ, который свидетельствует о недостаточности, низкой степени актуальности и формализованности такой информации.

Для эффективной антикоррупционной экспертизы необходимы оперативный доступ к текстам проектов нормативных правовых актов (т.е. публикация на сайтах соответствующих органов), адекватный срок для проведения экспертизы, возможность направления заключений по электронной почте, публикация и учет таких заключений.

Разработанный Министерством юстиции проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утверж-

России: общая теория и отраслевое правовое регулирование / под ред. Ю.Н. Старицова. Воронеж: Изд-во Воронеж. ун-та, 2010. С. 149–166.; Он же. Независимая антикоррупционная экспертиза: проблемы и коллизии правового регулирования // Антикоррупционная политика России и ее субъектов: состояние и перспективы развития. Материалы научно-практического семинара (г. Владивосток, 26 февраля 2010 г.). – Владивосток: Изд-во Дальневест. ун-та. 2010. С. 34–45.; Он же. Административно-правовое регулирование информационного обеспечения независимой антикоррупционной экспертизы // Административное и муниципальное право. 2010. № 8. С. 17–25.

денные постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96» содержит лишь отдельные нормы по совершенствованию действующего регулирования:

«<sup>71</sup>. Независимые эксперты направляют в бумажном и (или) электронном виде:

1) заключения по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы:

а) федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации – в федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, осуществляющие нормативное правовое регулирование в соответствующей сфере деятельности;

б) документов, перечисленных в пункте 2, а также проектов документов, перечисленных в подпунктах «в» и «г» пункта 2 настоящих Правил, – в федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления – разработчики соответствующих документов, их должностным лицам;

2) копии заключений по результатам проведения независимой антикоррупционной экспертизы:

а) федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации, нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, иных государственных органов и организаций, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающих правовой статус организаций или имеющих межведомственный характер, и проектов указанных нормативных правовых актов – в Министерство юстиции Российской Федерации;

б) нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований, проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, проектов уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований – в соответствующие территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации.

7<sup>2</sup>. Федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации создают адреса электронной почты для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы в электронном виде, размещают информацию о данных адресах на своих официальных сайтах в сети Интернет

нет и в течение семи дней со дня создания адреса электронной почты информируют об этом Министерство юстиции Российской Федерации. При этом в федеральном органе исполнительной власти, ином государственном органе и организации не может быть создано более одного такого адреса электронной почты.

В случае изменения адреса электронной почты, предназначенного для получения заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, федеральный орган исполнительной власти, иной государственный орган и организация не позднее следующего дня после проведения изменений размещает информацию о новом адресе электронной почты на своем официальном сайте в сети Интернет и в течение семи дней со дня изменения адреса электронной почты информирует об этом Министерство юстиции Российской Федерации.

7<sup>3</sup>. Заключения по результатам независимой антикоррупционной экспертизы, поступившие в федеральный орган исполнительной власти, иной государственный орган и организацию в электронном виде, регистрируются:

а) в федеральном органе исполнительной власти, ином государственном органе – в порядке, установленном Положением о системе межведомственного электронного документооборота, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 22 сентября 2009 г. № 754 (Собрание законодательства Российской Федерации, 2009, № 39, ст. 4614);

б) в организации – в порядке, установленном для этой организации.

7<sup>4</sup>. В случае если поступившее заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы не соответствует форме, утвержденной Министерством юстиции Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, иные государственные органы и организации, их должностные лица рассматривают такое заключение в общем порядке, установленном для рассмотрения обращений граждан и организаций.»

Практическим инструментом повышения эффективности проведения независимой антикоррупционной экспертизы является внедрение информационного взаимодействия между независимыми экспертами и территориальными органами Министерства юстиции РФ. В отсутствие нормативного определения порядка взаимодействия его организация возможна путем заключения соглашений между территориальными органами и экспертами об информационном взаимодействии по следующим направлениям:

– информирование о проведении экспертизы конкретных проектов нормативно-правовых актов;

- общий анализ выявляемых коррупционных факторов (типы, частота выявления, органы власти, их допускающие);
- факты отказов органов власти от получения и рассмотрения экспертизы, непредставления ответов экспертам в установленный законом срок, и т.п.

19 марта 2010 г. в Управлении Министерства юстиции РФ по Воронежской области состоялся круглый стол, посвященный взаимодействию независимых экспертов и территориальных органов Минюста по антикоррупционной экспертизе<sup>1</sup>. На заседании были одобрены предложения автора по организации такого взаимодействия<sup>2</sup>, а 25 марта 2010 г. состоялось подписание соответствующих соглашений.

В Рекомендациях Парламентских слушаний Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.11.2010 «О практике реализации и перспективах развития федерального и регионального антикоррупционного законодательства» содержится предложение: «Рассмотреть вопрос об использовании информационного ресурса Государственной Думы в сети Интернет для получения заключений независимых экспертов о наличии в нормах находящихся на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов коррупционных факторов при соответствующем освещении проведения в Государственной Думе работы в указанном направлении», которое до настоящего времени не реализовано.

Правовое регулирование антикоррупционного мониторинга в законодательстве большинства субъектов РФ сводится к декларативным нормам, лишь определяющим его цели, но не порядок проведения. Отдельные нормативные правовые акты об антикоррупционном мониторинге принятые по состоянию только в 8 субъектах РФ, при этом публикация его результатов предусмотрена только в 3-х из них (постановление Правительства Нижегородской области от 23.09.2009 № 685, постановление губернатора Владимирской области от 25.05.2009 № 420, указ губернатора Красноярского края от 05.08.2010 № 146-УГ).

Низкий уровень прозрачности характерен и для института мониторинга правоприменения. В соответствии с п. 17 Положения о мониторинге правоприменения в Российской Федерации, утв. указом Президента от 20.05.2011 № 657, предусматривается публикации только доклада о результатах мониторинга после его рассмотрения Президентом РФ.

<sup>1</sup> См. подробнее: <http://www.minjust-vrn.ru/?viewnews=139&m=14> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> См. подробнее: <http://www.ifap.ru/pr/2010/n100323a.pdf> (дата обращения: 06.11.2012).

На уровне субъектов РФ можно отметить как положительные примеры (ч. 5 ст. 24 Закона Ямало-Ненецкого автономного округа от 08.06.2009 № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-ненецком автономном округе» – публикация доклада о состоянии законодательства в автономном округе), так и отрицательные примеры – Закон Воронежской области от 24.01.2011 № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области», который не содержит норм по обеспечению информационной прозрачности мониторинга.

## 2) При государственных закупках.

Проект федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» содержит ряд норм, направленных на обеспечение прозрачности, в частности, ст. 4 («Общественный контроль в федеральной контрактной системе»), ст. 5 («Информационное обеспечение федеральной контрактной системы»), ст. 6, ст. 7 («Принцип открытости (прозрачности) федеральной контрактной системы»), однако, как указывают эксперты<sup>1</sup>, указанные нормы о правах не имеют корреспондирующих обязанностей других субъектов.

Таким образом, целесообразно совершенствование реализации принципа прозрачности в сфере противодействия коррупции как на федеральном, так и региональном и муниципальном уровне.

<sup>1</sup> Законопроект о ФКС-2: все тот же набор благолупостей // Информация для всех (<http://ifap-ru.livejournal.com/299550.html>), Федеральная контрактная система: набор неработающих благопожеланий // Информация для всех (<http://ifap-ru.livejournal.com/287581.html>) (дата обращения: 06.11.2012).

## Раздел 2

# НАЦИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО И ПРАВОПРИМЕНЕНИЕ В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

## 2.1. ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ (ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ)

**А.Э. Буксман,**  
первый заместитель  
Генерального прокурора  
Российской Федерации

### ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ПРОКУРОРСКОГО НАДЗОРА

Борьба с коррупцией как с одной из серьезнейших угроз национальной безопасности Российской Федерации возможна лишь при наличии комплексной системы действий всех правоохранительных, следственных, судебных, иных органов и организаций, и, безусловно, эта система должна иметь прочную законодательную и организационную основу.

Если же такая основа, то есть антикоррупционное законодательство, содержит пробелы или другие существенные недостатки, то на практике это обрачиваются возникновением проблем, резко снижающих эффективность работы правоприменителей по противодействию коррупции.

В своем выступлении я остановлюсь на некоторых проблемах правового характера, с которыми прокуроры сталкиваются в своей повседневной деятельности.

Как Вы знаете, в Уголовный кодекс Российской Федерации<sup>1</sup> (далее – УК РФ) недавно внесены изменения, касающиеся установления кратных штрафов за взяточничество. Предварительные итоги этого нововведения показали, что законодательство в данной сфере требует доработки.

Так, изменение диспозиций статей 290 и 291 УК РФ, а также включение в Уголовный кодекс статьи 291.1 (посредничество во взяточничестве) было произведено законодателем без внесения соответствующих изменений в ст. 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации<sup>2</sup> (подсудность уголовных дел).

Помимо этого, новая редакция ст. 290 УК РФ породила на практике неопределенность того, могут ли лица, занимающие государственную должность Российской Федерации или государственную должность субъекта Российской Федерации, а равно главы органов местного самоуправления, речь о которых идет в ч. 4 указанной статьи, нести повышенную ответственность за получение взяток группой лиц по предварительному сговору или организованной группой, сопряженных с вымогательством взяток, или взяток в крупном размере.

Ряд российских регионов столкнулись со следующими трудностями. В статье 46 УК РФ указано, что размер назначаемого кратного штрафа не может быть менее 25 000 рублей. В то же время санкция части 1 статьи 291 УК РФ (дача взятки) предусматривает наказание от 15 до 30 крат от суммы взятки. То есть, скажем, если автолюбитель дал сотруднику ДПС за несоставление протокола взятку в размере 300 рублей, то суд согласно части 1 статьи 291 УК РФ должен назначить ему (взяткодателю) наказание от 4 500 до 9 000 рублей, что противоречит положениям названной выше статьи 46 УК РФ о минимальном размере штрафа в размере 25 000 рублей.

Что касается вопросов исполнения федерального законодательства о противодействии коррупции, отмечу следующее.

Нуждается в совершенствовании институт проведения независимой антикоррупционной экспертизы, поскольку роль независимых экспертов в настоящее время незначительна. Результативность антикоррупционной экспертизы снижается также вследствие невозможности обращения прокурора в суд в целях исключения из нормативных правовых актов тех коррупциогенных факторов, которые не отнесены к нарушениям федерального законодательства, в случаях, когда органы или должностные лица отклоняют обосно-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. I). Ст. 4921.

ванные требования прокуроров. Это не позволяет в полной мере реализовать полномочия прокуроров, предусмотренные статьей 4 Федерального закона от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>1</sup>, и требует внесения соответствующих изменений в названный Федеральный закон, а также Гражданский процессуальный кодекс РФ<sup>2</sup> и Арбитражный процессуальный кодекс РФ<sup>3</sup>.

Возникают проблемы при осуществлении надзора за исполнением законодательства о закупках для государственных и муниципальных нужд. Действующая редакция Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>4</sup> не адекватна угрозе коррупционных проявлений в указанной сфере, и кроме того, содержит коррупциогенные факторы.

Например, нормы этого закона, устанавливающие механизм взыскания с недобросовестных поставщиков неустойки за невыполнение условий государственных и муниципальных заказов, просрочку исполнения, поставку некачественного товара и пр., предусматривают возможность принимать решение о взыскании неустойки **на усмотрение** должностных лиц заказчика (это коррупциогенный фактор, предусмотренный Методикой проведения антикоррупционной экспертизы<sup>5</sup>).

Отсутствие правового регулирования порядка оценки заявок на участие в конкурсе повлекло за собой формирование коррупционной практики субъективного определения государственными (муниципальными) заказчиками критерии так называемых «лучших условий». При наличии сговора между членами конкурсной комиссии победителем конкурса может быть признан определенный претендент. Критерии оценки условий определяются при проведении конкурсов непосредственно заказчиком, что позволяет установить условия, выгодные для конкретного исполнителя, который впоследствии и будет объявлен победителем конкурса. То есть фактически конкурсная документация «затачивается» под определенного исполнителя.

Федеральный закон содержит ряд положений, которые определяют компетенцию заказчиков по формуле «вправе», что, без сомне-

ния, влечет за собой риск коррупционных проявлений. Все названные коррупциогенные факторы должны быть исключены из закона.

В ходе проведенных органами прокуратуры проверок исполнения законодательства о противодействии коррупции в части, касающейся представления государственными и муниципальными служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, также выявлен ряд проблем правового характера.

Так, не выработан механизм получения как кадровыми службами, так и органами прокуратуры информации о фактах представления служащими неполных сведений о доходах в части наличия имущества за пределами Российской Федерации, а также иных обязательств имущественного характера.

Положения ст. 26 Федерального закона от 02.12.1990 № 395-1 «О банках и банковской деятельности»<sup>1</sup> ограничивают право на получение в кредитных организациях информации, составляющей банковскую тайну.

Практика показывает, что на уровне органов местного самоуправления еще не полностью сформирована правовая основа для проведения кадровыми службами или иными подразделениями проверок полноты и достоверности сведений о доходах. Таким образом, до принятия соответствующих правовых актов отсутствуют правовые основания для проведения таких проверок соответствующими кадровыми службами или уполномоченными должностными лицами.

В заключение отмечу, что эти и иные не прозвучавшие сегодня правовые проблемы противодействия коррупции постепенно решаются. Как в Генеральной прокуратуре Российской Федерации, так и в иных государственных органах, научных учреждениях постоянно разрабатываются проекты поправок в действующее антикоррупционное законодательство, направленные на его совершенствование. Надеюсь, что совместными усилиями нам удастся устраниТЬ все существующие правовые проблемы и существенно повысить эффективность функционирующей системы противодействия коррупции.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2010. № 10. Ст. 1084.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1996. № 6. Ст. 492.

**С.М. Шахрай,**  
 научный руководитель Государственного  
 научно-исследовательского института  
 системного анализа Счетной палаты  
 Российской Федерации,  
 доктор юридических наук, профессор,  
 заслуженный юрист Российской Федерации

## ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Благодаря особенностям своего статуса и компетенции Счетная палата Российской Федерации (далее – Счетная палата) является важным элементом общенациональной системы борьбы с коррупцией. Формально Счетная палата не имеет полномочий вести антикоррупционные расследования или квалифицировать результаты аудиторских проверок как факты коррупции. Поэтому работа в большей части сосредоточена на профилактике и выявлении деяний содержащих признаки коррупции. Тем не менее, в соответствии со статьями 15 и 23 Федерального закона от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации»<sup>1</sup>, если были вскрыты факты хищения государственных средств или иные злоупотребления, в том числе выявлены признаки коррупционных правонарушений, материалы проверок или ревизий передаются в правоохранительные органы.

К настоящему времени сложилось эффективное взаимодействие между Счетной палатой и правоохранительными органами по всему «технологическому циклу» борьбы с коррупцией – от профилактики и выявления коррупционных преступлений до суда и наказания виновных.

Сотрудничество Счетной палаты с Генеральной прокуратурой Российской Федерации, МВД России, ФСБ России и другими правоохранительными органами базируется на основе специальных предметных соглашений с указанными ведомствами. Формы взаимодействия могут быть при этом самыми разнообразными.

Вместе с тем, практика свидетельствует, что при реализации антикоррупционного законодательства приходится сталкиваться с некоторыми недостатками нормативных правовых актов, среди которых можно выделить следующие.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 3. Ст. 167.

1. Согласно пункту 6 статьи 11 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> государственные служащие обязаны в целях предотвращения конфликта интересов передать в доверительное управление принадлежащие им ценные бумаги, акции (доли участия, паи в уставных (складочных) капиталах организаций).

Данная норма не ставит необходимость передачи ценных бумаг в доверительное управление в зависимости от возможности возникновения конфликта интересов. Для обязанности такой передачи достаточно самого факта обладания ценностями бумагами.

В то же время Федеральные законы от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации»<sup>2</sup> (ч. 2 ст. 17) и от 11 января 1995 г. № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» (ст. 6.2 введена Федеральным законом от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ<sup>3</sup>) устанавливают такую обязанность государственных гражданских служащих и лиц, замещающих государственные должности в Счетной палате, лишь при условии, что владение ценностями бумагами, акциями (долями участия в уставных капиталах организаций) приводит или может привести к конфликту интересов.

То есть запрет владения касается не всех гражданских служащих, имеющих ценные бумаги, а говорится лишь о ситуации, в которой может возникнуть конфликт интересов.

Как в теории права, так и в практике в случае коллизии двух правовых норм принято отдавать приоритет частной норме, то есть в рассматриваемом случае соответствующим нормам Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и «О Счетной палате Российской Федерации».

Тем не менее, наличие данной правовой коллизии влечет отсутствие единого порядка выполнения обязанности по передаче ценных бумаг, акций (долей участия в уставных капиталах организаций) в доверительное управление.

В этой связи в настоящее время является актуальным устранение данного противоречия на законодательном уровне и внесения соответствующих поправок в Федеральный закон «О противодействии коррупции».

Это также позволит устраниить возможность злоупотребления работодателем правом требовать от государственного служащего отчуждения ценных бумаг или передачи их в доверительное управ-

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 31. Ст. 3215.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6229.

ление под угрозой применения дисциплинарного взыскания вплоть до увольнения.

2. Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 утверждено Положение о проверке достоверности и полноты сведений, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей федеральной государственной службы, и федеральными государственными служащими, и соблюдения федеральными государственными служащими требований к служебному поведению<sup>1</sup>.

Отсутствие действенных механизмов препятствует полной и объективной проверке, своевременному выявлению нарушений гражданскими служащими установленных ограничений и запретов. К этому можно отнести отсутствие прямого доступа представителя нанимателя к соответствующим ресурсам (базам) Министерства юстиции Российской Федерации (информация о государственной регистрации актов гражданского состояния), Федеральной налоговой службы (Единому государственному реестру юридических лиц, Единому государственному реестру индивидуальных предпринимателей), Государственной инспекции по безопасности дорожного движения (реестру регистрации транспортных средств), Росреестра (Единому государственному реестру прав на недвижимое имущество и сделок с ним), реестру владельцев именных ценных бумаг и другим.

В настоящее время нет правовых оснований для проверки сведений: о денежных средствах, находящихся в зарубежных кредитно-финансовых учреждениях; о доходах, имуществе, обязательствах имущественного характера за пределами территории Российской Федерации.

Представляется, что данные проблемы могут быть урегулированы международными договорами или конвенциями.

Кроме того, решение названных вопросов, несомненно, послужит дополнительной антикоррупционной профилактической мерой.

3. Согласно параграфу 289 Доклада об итогах оценки по Российской Федерации<sup>2</sup> Оценочная группа ГРЕКО (Группа государств против коррупции) рекомендовала исключить в нашей стране практику получения в системе государственного управления существенных подарков любого вида.

Действующий порядок, закрепленный ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации<sup>3</sup>, устанавливает запрет дарения, за

исключением обычных подарков, стоимость которых не превышает трех тысяч рублей, государственным (муниципальным) служащим в связи с их должностным положением или в связи с исполнением ими служебных обязанностей. Подарки стоимостью свыше трех тысяч рублей признаются государственной или муниципальной собственностью.

Проектом разрабатываемого в настоящее время закона предлагаются не распространять запрет дарения на случаи получения любых подарков в связи с протокольными мероприятиями, служебными командировками и другими официальными мероприятиями. Такие подарки становятся собственностью должностного лица с предварительного уведомления представителя нанимателя.

Считаем, установление такого правила может подхлестнуть рост коррупционных подарков, дарение которых будет обосновываться участием должностного лица в некотором «официальном мероприятии», понятие которого законодатель не дает. Можно предположить, что для обоснования допустимости подарков, совершаемых с определенными коррупционными целями, всегда найдется «протокольное или иное официальное мероприятие».

Вместе с тем, по нашему мнению, нет необходимости устанавливать запрет дарения обычных подарков до трех тысяч рублей, поскольку лишение возможности принимать символические знаки внимания и подарки в соответствии с общепринятыми нормами протокола, вежливости и гостеприимства, а также сувениры при проведении протокольных и иных официальных мероприятий может, на наш взгляд, негативно отразиться на внешних связях государственного органа.

В этой связи представляется возможным сохранение действующего правила ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, что в целом не противоречит требованиям ГРЕКО. При этом необходимо установление единого порядка оценки подарков, финансирования данной процедуры и порядка передачи в соответственную собственность, их возможной последующей реализации (если они не носят именной характер и не являются потребляемыми вещами), передачи в экспозицию соответствующего органа власти или музея (предметов, представляющих историческую или культурную ценность).

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2009. № 39. Ст. 4588.

<sup>2</sup> Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации // Антикоррупционер. Электрон. журн. URL: <http://www.anti-corruptioner.ru/node/99>.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 1996. № 5. Ст. 410.

**Р.В. Полтарыгин,**  
 старший преподаватель кафедры  
 обеспечения общественного порядка  
 Академии управления МВД России,  
 подполковник полиции,  
 кандидат юридических наук

## НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ СТРАТЕГИИ БОРЬБЫ С КОРРУПЦИЕЙ

Социологические опросы, проводимые в России на протяжении последних лет, позволяют сделать вывод о том, что коррупция воспринимается как одна из главных угроз национальной безопасности.

Эта проблема осознается и руководством страны – предпринимаются реальные шаги в формирования антикоррупционной стратегии. Например, в Указе Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» тезис о признании коррупции как «одной из системных угроз безопасности Российской Федерации» (п. 7) четко заявлен как первый принцип Национальной стратегии.

Однако, согласно экспертным оценкам, существующая Национальная стратегия противодействия коррупции имеет несколько крупных недостатков, снижающих в значительной степени ценность этого акта. В их числе следует отметить и цель Национальной стратегии – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе» (нет смысла доказывать, что «искоренить» эти причины и условия не удалось пока ни в одной стране); – и отсутствие критериев, на основании которых можно было бы судить о степени реализации Национальной стратегии (это логически вытекает из первой проблемы: если заявленная цель заведомо недостижима, то указывать точные критерии степени ее достижения – значит затем неизбежно констатировать провал программы); – и принятый одновременно с Национальной стратегией в апреле 2010 г. Национальный план противодействия коррупции, который рассчитан только на 2010–2011 гг. (за такой короткий срок (менее двух лет) можно в лучшем случае создать *предпосылки* для начала реализации стратегического национального антикоррупционного проекта, при этом, на наш взгляд, за этот срок вряд ли возможно добиться каких-либо значимых *результатов*).

Следует также отметить, что масштабы коррупции даже трудно оценить, поскольку подавляющая часть коррупционных правонарушений остаются не выявленными и не наказанными<sup>1</sup>. Именно из-за своей высочайшей латентности коррупция является крайне опасной разновидностью экономической преступности.

Так сложилось, что среди сравнительных количественных оценок коррупции наиболее популярен «индекс восприятия коррупции» (Corruption Perceptions Index – CPI). Его называют просто индексом коррупции, а рассчитывается ежегодно международной организацией Transparency International (некоммерческой неправительственной организацией по изучению коррупции и борьбе с нею). Указанная организация, для этого интегрирует оценки нескольких авторитетных международных научных и экономических организаций.

Согласно таким подсчетам, в 1990-е гг. Россия считалась в рейтинге CPI «средней среди худших», к концу 2000-х гг. она спустилась в группу стран «худших среди худших». В 2010 г. показатель России (2,1 балла) оказался ниже, чем у Индонезии (2,8 балла) и Нигерии (2,4 балла). Мы оказались в последнем ежегодном рейтинге на 154-м месте среди 178 стран (в 2009 г. Россия находилась на 146-м месте среди 180 стран).

Между тем некоторые, опираясь на результаты мирового опыта противодействия коррупции полагают, что при наличии политической воли и ряда иных (в первую очередь, культурных) предпосылок можно *радикально ограничить* масштабы распространения коррупции. К слову, даже в Швеции и Сингапуре коррупция окончательно не ликвидирована, однако она не является в таких странах сколько-нибудь социально опасным явлением.

Принципиально важным элементом антикоррупционной политики должно стать обеспечение поддержки правительственным агентствам со стороны общественных организаций и рядовых граждан. Для этого необходимы, в частности, следующие меры:

- разработка многоуровневой систему информирования населения о формах и результатах работы органов и учреждений внутренних дел, обеспечить информационную открытость каждого органа внутренних дел (посредством Интернет-ресурсов, электронной почты, организации встреч граждан с руководством, дней открытых дверей в ОВД и др. мероприятий);

- участие депутатов, членов Общественных палат, журналистов, представителей НПО при рассмотрении жалоб на сотрудников органов внутренних дел.

<sup>1</sup> По мнению исследователей, уровень латентности коррупционной преступности колеблется в районе 90–98% [См., например Ю.В. Латов ].

Эффективная антикоррупционная политика требует ряда специальных организационных мер:

1) целесообразна ежегодная подготовка отчета «Сведения о работе Министерства внутренних дел Российской Федерации по контролю за исполнением законодательства о противодействии коррупции»;

2) образовать при Министре внутренних дел Российской Федерации Совет по противодействию коррупции (или иной постоянно действующий специализированный орган), в число задач которого должны быть включены:

– подготовка предложений Министру внутренних дел Российской Федерации, касающихся выработки и реализации государственной и ведомственной политики в области противодействия коррупции;

– координация деятельности служб и подразделений системы МВД России по реализации государственной и ведомственной политики в области противодействия коррупции;

– подготовка предложений Министру внутренних дел Российской Федерации по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления муниципальных образований по реализации государственной политики в области противодействия коррупции.

Успехи в борьбе с коррупционной преступностью могут переломить негативные тенденции социально-экономического развития и дать импульс формированию новой модели российской экономики, нацеленной на инновационную деятельность, а не на рентоискательство.

**А.М. Цирин,**

зам. руководителя

Центра публично-правовых исследований

ИзиСП,

кандидат юридических наук

## **ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Международный и национальный опыт свидетельствуют о том, что коррупции невозможно противостоять путем осуществления отдельных разрозненных, фрагментарных мероприятий. Поэтому в основу Национальной стратегии противодействия коррупции должен подойти, основанный на реализации целостной системы последовательных мер на ключевых направлениях. В этой связи, прежде всего, важна согласованность усилий, предпринимаемых на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Все субъекты Российской Федерации могут быть оценены с точки зрения принятия необходимых законодательных мер, направленных на противодействие коррупции. Приведем перечень таких мер, который должен быть реализован во всех субъектах Российской Федерации:

- принятие Закона субъекта Российской Федерации о противодействии коррупции;
- образование антикоррупционного совета (комиссии) по противодействию коррупции в субъекте РФ;
- утверждение Программы/плана противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации;
- утверждение порядка проведения антикоррупционной экспертизы;
- утверждение положения о комиссии по урегулированию конфликта интересов (высшего органа) субъекта Российской Федерации.

В настоящее время практически во всех субъектах Российской Федерации приняты законы, регламентирующие вопросы противодействия коррупции. Исключение составляет лишь один субъект Российской Федерации – город Москва (соответствующий проект внесен в Московскую городскую Думу еще в 2009 г.).

1. Отметим, что изначально региональное законодательство о противодействии коррупции развивалось с опережением федерального законодательства. До принятия Федерального закона № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» законы о противодействии коррупции действовали в Республике Татарстан (принят в 2006 г), Пензенской области, Брянской области, Кабардино-Балкарской Республике, Республике Калмыкия, Республике Карелия, Республике Коми и др. Такое положение дел характерно для примерно 40% субъектов Российской Федерации. Данный опыт субъектов Российской Федерации заслуживает в целом положительной оценки.

Эти законы содержали самостоятельные (отличные от предусмотренных на федеральном уровне) дефиниции коррупции, противодействия коррупции, антикоррупционных стандартов, коррупционного фактора. В то же время антикоррупционная деятельность не может осуществляться по различным оценочным критериям и факторам в рамках единой Российской Федерации.

Принятие федерального закона о противодействии коррупции положило начало обширной работе по приведению указанных законов в соответствие с ним. В процессе данной работы полагаем целесообразным исходить из необходимости:

– дополнительной унификации понятийного аппарата законодательства федерального и регионального уровня.

– исключения излишнего дублирования федеральных нормативных правовых актов и частых отсылок к ним (В качестве примера можно привести Закон Челябинской области о противодействии коррупции в Челябинской области от 29 января 2009 г. № 353-ЗО, в котором полностью дублируются федеральные нормы в части определения коррупции, коррупционных факторов и т.д.);

– устранения противоречий федеральному законодательству.

2. Слабо прослеживается связь региональных законов о противодействии коррупции с нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном уровне. В качестве примеров таких актов следует привести Закон Краснодарского края о противодействии коррупции в Краснодарском крае от 23 июля 2009 г. № 1798-КЗ, Закон Пермского края, Курганской области.

В связи с этим может быть рекомендовано, включать в законы субъектов о противодействии коррупции положения о связи региональной нормативно-правовой базы противодействия коррупции с нормативными правовыми актами, принятыми на федеральном уровне. Такой подход реализован в Законах о противодействии коррупции Астраханской области, Ставропольского края, Новгородской области.

3. Большинство законов не содержит положений, предусматривающих развитие форм и методов противодействия коррупции с учетом специфики субъекта Российской Федерации. Для устранения отмеченного недостатка можно рекомендовать закрепление в законах положения о проведении мониторинга коррупционных рисков с целью построения системы мер противодействия коррупции.

4. Нормы региональных законов об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов зачастую дублируют положения Закона № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов». Ряд региональных законов содержит положения о дополнительных видах антикоррупционных экспертиз, осуществление которых не предусмотрено федеральным законом, например – общественной антикоррупционной экспертизы, проведение которой предусматривается Законом Московской области от 10.04.2009 № 31/2009-ОЗ «О мерах по противодействию коррупции в Московской области».

5. Анализ состава региональных антикоррупционных советов и комиссий позволяет сделать вывод о невысокой степени включенности в их работу представителей общественности. В ряде случаев положения об антикоррупционных советах в субъектах Российской Федерации сформулированы таким образом, что исключают возможность участия в них представителей институтов гражданского общества. Так, например, в соответствии с положением об Антикоррупционном совете в Астраханской области (пункт 3.2.), членами совета могут быть только представители соответствующих исполнительных органов государственной власти области, а также (по согласованию) представители правоохранительных органов.

По нашему мнению мерой, способной повысить эффект от деятельности таких органов на региональном уровне может стать расширение степени участия представителей гражданского общества в работе советов и комиссий по противодействию коррупции. В частности, в их состав могут быть включены представители общественности и научных учреждений.

6. Несмотря на то, что успешность противодействия коррупции напрямую зависит от непосредственного участия в нем граждан страны, не во всех субъектах Российской Федерации принятые меры по выработке новых подходов, реализация которых предусматривает широкое привлечение к этой деятельности представителей общественности. Зачастую им отведена роль статистов при ознакомлении с отчетами чиновников о выполнении ими своих функций, размещенными в сети Интернет.

В этой связи может быть рекомендовано применение мер, апробированных практикой зарубежных государств, таких как:

- ведение антикоррупционного рейтинга ведомств (Малайзия);
- рассылка отчетов о противодействии коррупции по почте с возможностью проставления оценок (Южная Корея);
- антикоррупционное партнерство с гражданским обществом через религиозные организации (Кения, Филиппины);
- формирование гражданской сети по выявлению и предупреждению коррупции (Австралия).

С учетом изложенного предлагается включить в проект рекомендаций конференции пункт о подготовке методических рекомендаций по правовому обеспечению противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

**Н.Н. Рыбушкин,**

доцент кафедры уголовного права  
Казанского федерального университета,  
кандидат юридических наук

## СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ АНТИКОРРУПЦИОННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАТАРСТАН

В республике Татарстан создана и функционирует многоуровневая система правовых норм регулирующая противодействие коррупции.

Началом формирования правовых основ противодействия коррупции явилось утверждение Указом Президента РТ разработанной Стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан в 2005 г.<sup>1</sup> Этот политico-правовой нормативный акт предусматривал формирование правовых начал противодействия коррупции в РТ: создание специального государственного органа для реализации антикоррупционной политики; законодательная легитимация антикоррупционных мер и инструментов; реформа местного самоуправления; оптимизация государственного управления; повышение прозрачности в работе государственных и муниципальных органов; совершенствование экономики; обеспечение коммуникации между государством и обществом.

За время, прошедшее с момента принятия стратегии, сформирована и действует система правовых мер и институтов антикоррупционной политики.

Четвертого мая 2006 года Государственным Советом РТ принимается, первый в Российской Федерации, Закон РТ «О противодействии коррупции в Республике Татарстан»<sup>2</sup> закрепляющий правовые механизмы противодействия коррупции на республиканском, ведомственном и муниципальном уровне, а также механизмы, обеспечивающие контроль за реализацией республиканской антикоррупционной политики. Данным законом установлена система мер предупреждения коррупционных правонарушений в которую вошли: антикоррупционная программа республиканского, ведомственного и муниципального уровней; экспертиза правовых актов республики на коррупционность;

<sup>1</sup> О стратегии антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 8 апреля 2005 г. № УП-127 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2005. № 16. Ст. 0350

<sup>2</sup> О противодействии коррупции в Республике Татарстан: Закон Республики Татарстан от 4 мая 2006 года № 34-ЗРТ // Ведомости Государственного Совета Татарстана. 2006. № 5. Ст. 1464.

антикоррупционный мониторинг; антикоррупционное образование и программа. В законе определены субъекты антикоррупционной политики: специальный государственный орган, координирующий антикоррупционную деятельность; республиканские государственные органы; органы местного самоуправления; общественные организации и средства массовой информации.

Установленные данным законом профилактические нормы в Татарстане осуществляются в рамках программ по реализации Стратегии антикоррупционной политики, утверждаемых Кабинетом министров РТ, что позволяет обеспечить согласованность действий субъектов антикоррупционной деятельности.

Первая программа была рассчитана на период 2006–2008 гг. В ходе ее реализации была достигнута информационная прозрачность деятельности органов власти РТ. Разработаны и внедрены стандарты и административные регламенты государственных услуг, предоставляемых исполнительными органами государственной власти РТ. Создана система внешнего и внутреннего контроля за использованием бюджетных средств всех уровней и т.д.

В настоящее время реализуется Республиканская программа по реализации Стратегии антикоррупционного политики РТ на 2009–2011 годы. Она включает в себя следующие основные направления: совершенствование государственного управления; обеспечение прозрачности деятельности министерств и ведомств республики; кадровая политика и мероприятия по контролю за соблюдением государственным служащими законодательных ограничений связанных с их статусом; мероприятия по контролю за использованием бюджетных средств; антикоррупционные мониторинг, пропаганда и образование.

Для эффективной реализации основных правовых механизмов антикоррупционной политики в РТ был принят целый ряд подзаконных нормативно-правовых актов, среди которых особое место занимают правовые акты Президента и Правительства РТ<sup>1</sup>.

Вышеизложенное позволяет нам сделать вывод о том, что к 2008 году Республикой Татарстан был наработан региональный опыт, связанный с реализацией антикоррупционных мер.

В связи с принятием Президентом Российской Федерации Указа от 19.05.2008 № 815 «О мерах по противодействию коррупции» и под-

<sup>1</sup> Об утверждении Положения об отделе по реализации антикоррупционной политики Республики Татарстан: Указ Президента Республики Татарстан от 7 августа 2006 года № УП-284 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2006. № 30. 0782; Об утверждении Порядка представления нормативных актов Республики Татарстан и их проектов на антикоррупционную экспертизу в Кабинет Министров Республики Татарстан: Постановление Кабинет Министров Республики Татарстан от 20 сентября 2007 года № 474 // Сборник постановлений и распоряжений Кабинета Министров РТ и нормативных актов республиканских органов исполнительной власти. 2007. № 39. Ст. 1488.

писанием Национального плана противодействия коррупции Татарстан активно включился в работу по исполнению федеральных норм, регулирующих противодействие коррупции. Основные положения Национального плана противодействия коррупции, подписанного 31 июля 2008 года Президентом Российской Федерации не только не исключили для Татарстана необходимость реализации самостоятельной антикоррупционной политики, но и во многом подтвердили правильность практических мер противодействия коррупции, принимаемых в республике.

В целях реализации первоочередных мер Национального плана противодействия коррупции было осуществлено: совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; создание и использование инновационных технологий государственного управления и администрирования; осуществление перехода на электронные торги в режиме «он-лайн» при закупках для государственных и муниципальных нужд; создание многофункциональных центров для предоставления гражданам и организациям государственных и муниципальных услуг; детализация механизма контроля за выполнением публичных функций органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления муниципальных образований, соблюдение прав и законных интересов граждан и организаций, включая введение административных регламентов по каждой из таких функций и системы оценки качества их выполнения; размещение на соответствующих сайтах в сети Интернет решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

После вступления в силу Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» Государственным Советом Республики Татарстан для приведения республиканского законодательства в соответствие с федеральными нормами был принят Закон Республики Татарстан от 19.01.2010 № 6-ЗРТ «О внесении изменений в Закон Республики Татарстан «О противодействии коррупции в Республике Татарстан».

В развитие Федерального закона «О противодействии коррупции» установлено, что антикоррупционная политика Республики Татарстан обеспечивается следующими основными мерами: разработка и реализация республиканской, ведомственных и муниципальных антикоррупционных программ; антикоррупционная экспертиза; антикоррупционный мониторинг; антикоррупционные образование и пропаганда; государственная поддержка общественной деятельности по противодействию коррупции; обеспечение публичности деятельности и информационной открытости государственных органов и органов местного самоуправления; правовая регламентация деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

## 2.2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

И.В. Левакин,  
заместитель директора НИИ  
Счетной палаты Российской Федерации  
доктор юридических наук, профессор

### О ДЕКЛАРИРОВАНИИ ПУБЛИЧНЫМИ ДОЛЖНОСТНЫМИ ЛИЦАМИ ДАННЫХ О РАСХОДАХ<sup>1</sup>

Обязанность декларирования государственными служащими своих расходов вытекает из смысла положений Конвенции ООН против коррупции от 31 октября 2003 года. Пункт 5 ст. 8 Конвенции закрепляет право государств «устанавливать меры и системы, обязывающие публичных должностных лиц<sup>2</sup> представлять соответствующим органам декларации, среди прочего, о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов в отношении их функций в качестве публичных должностных лиц».

Как известно, Конвенция ООН против коррупции была ратифицирована Государственной Думой Российской Федерации 17 февраля 2006 года, но в отношении положений ст. 20 документа было сделано исключение. Напомним, что данная статья дает возможность каждому государству «принятия таких законодательных и других мер, какие могут потребоваться, с тем чтобы признать в качестве уголовно наказуемого деяния, когда оно совершается умышленно, незаконное обогащение, т.е. значительное увеличение активов пу-

О декларировании публичными должностными лицами данных о расходах 95  
блличного должностного лица, превышающее его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать»<sup>1</sup>.

Известны различные способы декларирования расходов и доходов публичных должностных лиц. Например, в Сингапуре государственный служащий обязан предоставлять 4 декларации: об инвестициях, недвижимости, ценных бумагах, финансовых обязательствах. В них отражаются все основные виды не только доходов, но и расходов. В большинстве присоединившихся к указанной выше Конвенции государств, публичные должностные лица подают документы, подтверждающие расходы на социальное и медицинское страхование, лечение, зарубежные туристические поездки и обучение детей. Кроме того, во многих странах учитываются расходы на содержание имущества, информация о получении кредитов<sup>2</sup>.

Страны, ранее входившие в СССР, также идут по пути введения декларирования расходов государственных служащих и даже непубличных физических лиц.

Часть 3 статьи 21 Закона Латвийской Республики «О подоходном налоге с населения» от 11 мая 1993 года (с последующими изменениями и дополнениями)<sup>3</sup> гласит: «Если декларированные плательщиком доходы или указанные в имеющихся в распоряжении Службы государственных доходов отчетах (сообщениях) доходы плательщика не соответствуют его расходам в год таксации, Служба государственных доходов запрашивает в установленный в части 3.1 данной статьи срок представить:

1) **дополнительную декларацию доходов** (по утвержденной Кабинетом министров форме) о доходах, денежных и других накоплениях, собственности и об изменениях их стоимости (далее – дополнительная декларация); 2

2) **декларацию доходов года таксации**, если она не была представлена в установленном данным законом порядке...». В соответствии со ст. 23 «Если в поданной декларации имеются фактологические неточности и/или неточности в расчетах, территориальное учреждение Службы государственных доходов исправляет допущенные ошибки и высыпает исправленную декларацию плательщику вместе с указанием допущенных плательщиком ошибок... При обнаружении нарушений закона, неполного отражения доходов или их сокрытия, а также иных нарушений территориальное учрежде-

<sup>1</sup> Работа выполнена в рамках предоставленного Российской фондом фундаментальных исследований гранта на 2011 г. (проект 10-06-00487).

<sup>2</sup> См: ст. 2 Конвенции ООН против коррупции. Принята резолюцией 58/4 Генеральной Ассамблеи от 31 октября 2003 года

<sup>1</sup> О судьбе законопроекта по ратификации ст. 20 Конвенции ООН против коррупции, см.: <http://kprf.ru/dep/90599.html> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> См.: Доходы пишем, расход в уме. <http://www.rg.ru/2011/05/26/habrieva.html>

<sup>3</sup> См.: <http://www.evrokatalog.eu/pnn-latvia>

ние Службы государственных доходов составляет акт о нарушении и применяет предусмотренные законами санкции»<sup>1</sup>.

Седьмого апреля 2011 года, был принят Закон Украины № 1506-VI «Об основах предотвращения и противодействия коррупции»<sup>1</sup>. В нем закреплено, что лица, уполномоченные на выполнение функций государства или местного самоуправления должны подавать ежегодно, до 1 апреля, по месту работы (службы) декларацию об имуществе, доходах, расходах и обязательствах финансового характера за прошлый год по форме, которая устанавливается этим законом.

Помимо этого, Рада ввела специальную проверку касательно лиц, которые претендуют на занятие должностей, связанных с выполнением функций государства или местного самоуправления, кроме кандидатов в Президенты, депутаты Рады, депутаты местных советов и на должности сельских, поселковых, городских председателей.

Ведомости о претендующем на занятие таких должностей лице подлежат специальной проверке, в частности касательно: привлечения к уголовной ответственности, привлечения к административным взысканиям, достоверности ведомостей его деклараций, состояния здоровья, образования, наличие научной степени, учченого звания.

Проверка проводится в 15-дневный срок по письменному согласию лица, которое претендует на занятие должности. В случае установления по результатам проверки фактов подачи претендентом на должность неправдивых ведомостей о себе, должностное лицо или орган, осуществляющее назначение (избрание) на эту должность, отказывает претенденту в назначении, а также в течение 3 дней сообщает об обнаруженном факте правоохранительным органам для реагирования.

Декларирование доходов и расходов – не панацея в противодействии коррупции. Причины коррупции находятся в социально-экономической сфере. Вместе с тем нельзя недооценивать роль таких юридических процедур. Тем более, что декларирование расходов давно апробировано в зарубежных странах, активно внедряется в практику стран СНГ, его элементы содержатся в положениях Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Мы уже имеем неудачный опыт Закона «О государственном контроле за соответствием крупных расходов на потребление фактически получаемых физическими лицами доходов» от 20 июля 1998 года № 116-ФЗ. Из этого опыта необходимо сделать соответствующие выводы, необходимо двигаться по пути наиболее полного приведе-

ния законодательства Российской Федерации, а главное, практики его применения к букве и духу Конвенции ООН против коррупции, т.к. она задает магистральные направления в борьбе с коррупцией в современных правовых государствах. Например, она предполагает полноценный институт конфискации; не позволяет государствам уклоняться от принятия необходимых мер со ссылкой на необходимость сохранения банковской тайны; устанавливает общее правило, в соответствии с которым активы, полученные преступным путем и незаконно вывезенные за границу, должны возвращаться в страну происхождения; государства-участники обязываются создать специализированные органы по борьбе с коррупцией, обеспечив их необходимыми ресурсами и т.д.

Только всеобъемлющие и комплексные меры позволяют декларированию расходов стать действенным инструментом противодействия коррупции в нашей стране.

<sup>1</sup> См.: <http://www.president.gov.ua/ru/documents/9615.html> (дата обращения: 06.11.2012).

**Т.Л. Козлов,**

заведующий отделом  
проблем прокурорского надзора  
и укрепления законности  
в сфере государственной  
и муниципальной службы,  
противодействия коррупции

НИИ Академии Генеральной прокуратуры  
Российской Федерации, кандидат юридических наук

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ ЧЕРЕЗ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ. ПРАВООХРАНИТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Гражданское общество и современные тенденции в государственном управлении России предъявляют все более высокие требования к государственной службе. Оценка деятельности государственных служащих зависит, в частности, от того, насколько качественно гражданам и организациям оказываются государственные услуги, насколько эффективно государственное регулирование той или иной отрасли экономики или сферы общественных отношений. Действующее российское законодательство не в полной мере обеспечивает эффективность деятельности органов государственной власти. Недостаточная открытость государственной службы способствует проявлениям бюрократизма и коррупции. Профессиональные навыки и образование государственных служащих требуют совершенствования.

Государственное управление по-прежнему остается одним из приоритетных направлений реформирования и модернизации, осуществляемых руководством страны. Взаимовыгодное, основанное на законе взаимоотношение власти и бизнеса, государства и общества невозможно без эффективного государственного аппарата, что неоднократно отмечалось Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым. Так одним из системных шагов, названных в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2010 год, обозначен выход «...на такие изменения в законодательстве и в государственном управлении, которые помогут переходу всей нашей экономики на инновационный характер развития»<sup>1</sup>.

Федеральная программа «Реформирование и развитие системы государственной службы Российской Федерации (2009–2013 годы)», утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 10 марта 2009 г. № 261, сформулировала ряд основных задач, среди которых совершенствование правовой основы государственной службы; создание системы мониторинга общественного мнения об эффективности государственной службы; разработка и введение антикоррупционных стандартов в виде установления для государственной и муниципальной службы единой системы запретов, ограничений, обязанностей и дозволений, направленных на предупреждение коррупции; совершенствование механизма, обеспечивающего соблюдение государственными служащими общих принципов служебного поведения.

Условием, способствующим повышению эффективности государственного управления, является прозрачность в деятельности государственных органов. Так, в 2009 году принят ряд указов Президента Российской Федерации, направленных на подробную регламентацию вопросов представления лицами, замещающими должности федеральной государственной службы, сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Утвержден перечень должностей федеральной государственной службы, при назначении на которые и замещении которых граждане обязаны предоставлять, помимо сведений о собственных доходах, аналогичные сведения в отношении своих супруга (супруги) и несовершеннолетних детей. Определен порядок размещения данных сведений на официальных сайтах государственных органов и в средствах массовой информации, а также порядок проверки представляемых сведений кадровыми службами федеральных государственных органов.

В целях повышения доверия общества к государственным институтам, добросовестного и эффективного исполнения государственными служащими должностных обязанностей Указом Президента Российской Федерации от 16 июля 2009 г. № 814 утверждена новая редакция Общих принципов служебного поведения государственных служащих. Государственные служащие, наделенные организационно-распорядительными полномочиями по отношению к другим государственным служащим, теперь призваны принимать меры по предупреждению коррупции.

Свою позитивную роль играет принятый 9 февраля 2009 г. Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления».

Между тем, как показал опрос, проведенный 18–22 июня 2010 г. Левада-Центром на тему «Взаимоотношение граждан и власти», по-

<sup>1</sup> Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. 12 ноября 2009 года. <http://www.kremlin.ru/transcripts/5979>.

давляющее число россиян уверены, что чиновники не подчиняются законам. Однозначное согласие с этим тезисом выразили 35% опрошенных, 47% ответило «скорее да», и только 12% респондентов с ним не согласилось.<sup>1</sup>

В этой связи выявление и пресечение уже совершенных коррупционных правонарушений является весьма актуальным и востребованным. И здесь необходимо как четкое взаимодействие правоохранительных органов и органов государственной власти, где присутствуют (или предполагаются) коррупционные проявления, так и эффективность работы самих правоохранительных органов.

Положительным следует признать факт закрепления в статье 9 Федерального закона «О противодействии коррупции» обязанности всех государственных и муниципальных служащих уведомлять представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях непосредственного обращения к ним каких-либо лиц с целью склонения к совершению коррупционных правонарушений. Невыполнение служащим этой обязанности является правонарушением, влекущим его увольнение с государственной или муниципальной службы либо привлечение его к иным видам ответственности.

Предполагается, что сообщение о лицах, предлагающих вступить в коррупционные отношения, должно помочь правоохранительным органам в пресечении и раскрытии коррупционных правонарушений. Одновременно такая должностная (служебная) обязанность призвана воздействовать на служащих превентивно. Выполнение данной обязанности обеспечивается, с одной стороны, привлечением к дисциплинарной ответственности, а с другой, «защитой государства» лица, уведомившего о склонении.

Введение подобной обязанности в некотором смысле восполняет пробел, возникший с изменением российского уголовного законодательства в части уголовной ответственности за недонесение о совершенных преступлениях. В соответствии со статьей 316 действующего Уголовного кодекса Российской Федерации «Укрывательство преступлений» лицо привлекается за заранее не обещанное укрывательство особо тяжких преступлений, то есть тех, наказание за совершение которых превышает 10 лет лишения свободы. Это означает, что сравнительно небольшая часть коррупционных преступлений подпадают под эту категорию.

В этой связи новелла, введенная Федеральным законом «О противодействии коррупции», является своевременной. Однако упо-

мянутая норма требует своего развития и конкретизации в части, например, предоставления мер защиты служащим, сообщающим о фактах их склонения. В настоящее время под специальной защитой государства согласно Федеральному закону от 20 августа 2004 г. № 119-ФЗ «О государственной защите потерпевших, свидетелей и иных участников уголовного судопроизводства» могут находиться только участники уголовного процесса. Что должно происходить до момента возбуждения уголовного дела – законодательство пока умалчивает. Это, однако, не мешает служащему обратиться в правоохранительные органы за защитой своей жизни, здоровья, имущества при наличии угрозы преступных посягательств.

Логичным является повышение роли руководителей в борьбе с коррупционными правонарушениями внутри возглавляемых ими органов государственной власти.

Именно вышестоящее должностное лицо, которому стало известно о коррупционной деятельности подчиненных, должно информировать об этом правоохранительные органы<sup>1</sup>. Оно же должно принимать меры к предупреждению коррупции среди подчиненных служащих.

Об этом говорит статья 5 Федерального закона «О противодействии коррупции», которая устанавливает, что федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий. По этому пути пошло и подзаконное регулирование вопросов противодействия коррупции. В частности, Указом Президента Российской Федерации от 21 сентября 2009 г. № 1065 руководителям федеральных государственных органов было поручено создать подразделения кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Среди функций указанных подразделений указано и взаимодействие с правоохранительными органами, которое подразумевает «взаимовыгодное» сотрудничество.

Если государственные органы, в которых совершаются коррупционные преступления или административные коррупционные правонарушения, обязаны сообщать о подобных случаях в органы правоохранительные, то последние, установив факт нарушения государственным служащим требований к служебному поведению (например, участие в управлении коммерческой организацией), которое не носит уголовный или административно-наказуемый харак-

<sup>1</sup> Опрос проведен по репрезентативной выборке 1600 россиян в возрасте 18 лет и старше в 130 населенных пунктах 45 регионов страны. Статистическая погрешность данных этих исследований не превышает 3,4%. Источник: <http://www.levada.ru/press/2010062501.html>.

<sup>1</sup> Марынина Е.В. Некоторые вопросы противодействия коррупционным преступлениям // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. Вып. 4. / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2009. С. 86 (дата обращения: 06.11.2012).

тер, отнюдь не спешат сообщать об этом в соответствующий государственный орган и, в силу действовавшего до недавнего времени законодательства, не обязаны были это делать.

Ситуацию исправили изменения, внесенные Федеральным законом от 21.11.2011 № 329-ФЗ<sup>1</sup>, который возложил на правоохранительные органы, иные государственные органы, органы местного самоуправления и их должностных лиц обязанность информировать подразделения кадровых служб соответствующих государственных и муниципальных органов по профилактике коррупционных и иных правонарушений о ставших им известными фактах несоблюдения государственными или муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или об урегулировании конфликта интересов либо неисполнения обязанностей, установленных в целях противодействия коррупции.

Одной из проблем формирования квалифицированного кадрового состава государственных органов является недостаточная привлекательность государственной службы. Существующая разница в размерах оплаты труда между работниками негосударственного сектора экономики и государственными служащими, замещающими соотносимые должности, затрудняет привлечение на государственную службу квалифицированных специалистов и руководителей, приводит к оттоку служащих в негосударственный сектор экономики (особенно это касается наиболее востребованных профессий и возрастных категорий), что снижает эффективность деятельности государственных органов, ухудшает профессиональный и половозрастной состав государственных служащих.

Среди общепризнанных причин коррупции, помимо недоверия граждан государственной власти, отсутствия ответственности органов власти за принимаемые решения и др., исследователи<sup>2</sup> небезосновательно указывают и на низкую оплату труда, плохое материальное обеспечение государственных служащих.

Однако решение этой проблемы отчасти зависит от эффективности проведения в жизнь уже упоминавшейся Программы реформирования государственной службы, а отчасти от финансовых возможностей государства, которые в последние годы были завязаны на преодоление последствий мирового финансового кризиса. Безусловно, успех борьбы с коррупционными проявлениями в органах

государственной власти во многом зависит от того, насколько денежное содержание, иные государственные гарантии способны обеспечить разумные потребности служащих как в период службы, так и с выходом на пенсию.

Немаловажное значение для поддержания необходимой морально-деловой обстановки в органах государственной власти, создания атмосферы нетерпимости к коррупционным нарушениям, обеспечения законности в деятельности государственных органов является реализация законных прав государственных служащих и установленных законом государственных социальных гарантий.

В проводимой в последние годы руководством страны политике, тем не менее, прослеживается четкая тенденция к преодолению обозначенных негативных факторов. Этому способствует принятие нормативных и ненормативных документов, а также реализуемые в их рамках практические мероприятия.

Так, значимым для исполнения требований статьи 53 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», стало принятие постановления Правительства Российской Федерации от 27 января 2009 г. № 63, которым утверждены Правила предоставления федеральным государственным гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилого помещения. Теперь стоит вопрос в исполнении установленных норм, в том числе в условиях жесткого бюджетного финансирования, не всегда адекватного фактическим потребностям государственных органов.

Предоставление жилья – действительно вопрос, который государственный служащий в состоянии решить либо с помощью государства в рамках закрепленных законом гарантий, либо посредством участия в коррупционной деятельности, поскольку размер денежного содержания служащих на сегодняшний день не позволяет говорить не то что о приобретении жилья, но даже об участии в ипотечном кредитовании. Участие родственников, друзей в решении жилищных проблем государственного служащего, учитывая стоимость такого участия, можно рассматривать как коррупционный фактор, так как впоследствии логичным будет ожидание от служащего участия в решении «житейских» проблем с использованием его должностных возможностей.

Это то, что касается причин и условий совершения коррупционных правонарушений. Относительно борьбы с ними, конечно, следует отметить необходимость совершенствования правоохранительной деятельности государства. Здесь существуют как организационные, так и кадровые проблемы.

<sup>1</sup> См.: новый пункт 4.1. ст. 5 Федерального закона от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (в ред. Федерального закона от 21.11.2011 № 329-ФЗ).

<sup>2</sup> См. Беглова А.А. Коррупция: основные причины // Организованная преступность и коррупция: результаты криминологических исследований. Вып. 4. / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов, 2009. С. 79.

К коррупционным преступлениям относится ряд уголовно-наказуемых деяний, предусмотренных Уголовным кодексом Российской Федерации, перечень которых был впервые утвержден совместным Указанием Генеральной прокуратуры Российской Федерации и Министерства внутренних дел Российской Федерации от 30 апреля 2010 г. № 187/86/2 (в настоящее время действует в редакции Указания от 28.12.2010 № 450/85/3).

В их числе мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ), присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 160 УК РФ), злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ), получение взятки (ст. 290 УК РФ), дача взятки (ст. 291 УК РФ), служебный подлог (ст. 292 УК РФ). Часть указанных преступлений согласно ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации подследственно следователям Следственного комитета Российской Федерации, например дача, получение взятки, злоупотребление должностными полномочиями; другая часть – мошенничество, присвоение или растрата с использованием служебного положения – следователям органов внутренних дел.

Естественно, что создание в перспективе единого Следственного комитета позволит организационно и методически объединить лучшее, что наработано практикой различных следственных органов, поспособствует сосредоточению усилий в качественном расследовании рассматриваемой категории преступлений. Вместе с тем, учитывая, что такие преступления, как взяточничество выявляются, как правило, с использованием оперативных средств, важно выстроить эффективное взаимодействие следственных органов и органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность.

Оперативно-розыскные мероприятия, связанные с выявлением и пресечением коррупционных преступлений, в настоящее время реализуются органами внутренних дел, в определенных случаях органами федеральной службы безопасности, иными правоохранительными структурами. С переходом всех следственных подразделений, прежде всего Следственного комитета при МВД России, в единую самостоятельную структуру, потребуется наладить эффективное оперативное сопровождение следственной работы.

Отдельным направлением противодействия коррупции должна быть оптимизация кадровой политики, тщательный подбор и расстановка кадров, повышение профессионализма работников правоохранительных органов, внедрение эффективных систем поощрения и ответственности субъектов правоохранительной дея-

тельности в зависимости от результатов, на что уже неоднократно обращалось внимание специалистами.<sup>1</sup> Необходимость оптимизации контролирующих органов и повышение компетентности работников правоохранительных структур отмечается и независимыми экспертами.

В частности, по мнению М. Мессенгиссера, профессора экономики в Свободном Университете г. Берлин, для противостояния коррупции в России необходима конкретизация проверяющих органов и усиление компетентности правоохранительных органов, что «позволит выбить почву из-под ног любителей нарушения законов»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Королева М. Роль коррупции в криминализации правоохранительной деятельности // Уголовное право, 2007. № 1. С. 109.

<sup>2</sup> Мессенгиссер М. Противостоять коррупции сложно, но можно // Интервью журналу Антикоррупционер. 2010, № 5. С. 33.

**А.С. Сухарев,**  
доцент кафедры  
административного права МГЮА,  
кандидат юридических наук

## АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ МЕРЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ

Формирование перечня административно-правовых мер противодействия коррупции в сфере государственного администрирования предполагает предварительное определение сферы, заявленной в наименовании статьи – сферы государственного администрирования. В настоящее время, после принятия Конституции Российской Федерации 1993 года, не все радикальные, коренные изменения правовой системы России получили должную теоретико-правовую оценку. Так, в частности, многие ученые-административисты не учли в должной мере ряда фундаментальных конституционных изменений, произошедших в государстве и определяющим образом повлиявших на правовые и социальные процессы в стране. Правовая система предыдущего, советского исторического периода существования России вполне обоснованно определяла почти все государственное воздействие на общество и личность, как государственное управление. И упомянутый исторический период в административно-правовом контексте характеризуется солидным объемом научных исследований, выполненных учеными-административистами по тематике, связанной с государственным управлением. В основной массе работ, написанных по вопросам соотношения государственного управления и реализации исполнительной власти, упоминается, что на современном этапе формирования и существования правовой системы России государственное управление представлено в форме реализации исполнительной власти. Это научное мнение представляется спорным и не находит должного теоретического, а главное – конституционного обоснования. Автор придерживается точки зрения, в рамках которой теоретические изыскания должны соответствовать конституционному строю и конституционно-правовым устоям страны, в рамках правовой системы которой проводятся такие исследования. Отличий между этими юридическими категория-

ми достаточно и их можно отличать по ряду оснований: – круг и статус адресатов воздействия, степень замкнутости системы – сферы воздействия, наличие субординации, круг органов, в которых существует тот или иной вид воздействия и многие иные признаки, указывающие больше на отличия, нежели на сходство между реализацией исполнительной власти и осуществлением государственного управления. Следует также заметить, что Конституция России в своем тексте ни одним словом не упоминает о таком виде государственного воздействия, как государственное управление. Следует заметить, что в настоящее время реализация государственных функций исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера не всегда подпадает под всю совокупность правовых характеристик, присущих государственному управлению. Полное совпадение усматривается только в том случае, когда мы исследуем государственно-служебные правоотношения, в полном объеме и по всем правовым признакам подпадающие под признаки государственно-управленческих. Из этого обстоятельства можно сделать вывод, что государственное управление, как вид государственного воздействия, присутствует не только в органах исполнительной власти, а, как минимум, во всех государственных органах, в которых существует институт государственной службы.

Итак, реализация исполнительной власти по совокупности приведенных признаков не тождественна государственному управлению – она осуществляется только субъектами исполнительной власти и только в отношении внешнего круга лиц – субъектов права, не входящих в структуру субъекта реализации исполнительной власти и не подчиненного организационно субъекту исполнительной власти. Цель реализации исполнительной власти не ограничивается воздействием на систему управления, а распространяется на предметы ведения, определенные для исполнительной власти действующим законодательством.

Осуществление государственных функций и предоставленных в соответствии с ними административных полномочий иными государственными органами, например, Банком России, Генеральной Прокуратурой, Счетной Палатой и другими не подпадает ни под правовую характеристику государственного управления – при осуществлении воздействия данного вида нет отношений подчиненности между этими органами и адресатами реализации их административных полномочий, они не относятся к одной организованной системе, ни под правовую характеристику реализации исполнительной власти, так как указанные в настоящем абзаце государственные органы в силу ст. 11 Конституции России не являются органами го-

сударственной исполнительной власти, хотя и обладают рядом административных полномочий.

Таким образом, осуществление государственных функций в условиях наличия общих, перечисленных видов государственного воздействия уместно охарактеризовать, как *государственное администрирование*, определив, что *государственное администрирование – это нормативно урегулированная подзаконная властная деятельность компетентных государственных органов по реализации установленных объемов полномочий организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера в целях осуществления государственных функций и достижения государственно-значимого результата во всех сферах жизни и деятельности общества и государства*. Исходя из посылки базового, родового понятия государственного администрирования, можно сформулировать определение его видов:

**Государственное управление** – вид государственного администрирования, осуществляемый уполномоченным лицом в рамках структуры государственного органа в отношении лиц, находящихся с ним в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в целях обеспечения надлежащего функционирования структуры государственного органа и организационно подчиненных ему лиц».

**Реализация исполнительной власти** – вид государственного администрирования, осуществляемый органом исполнительной власти в отношении лиц, не находящихся с ним в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в целях осуществления государственных функций организационного, исполнительно-распорядительного и правоприменительного характера, конституционно предусмотренных для исполнительной власти.

**Реализация административных полномочий (подзаконное неуправленческое воздействие)** – вид государственного администрирования, осуществляемый государственным органом, не относящимся к ветвям государственной власти, в отношении лиц, не находящихся с субъектом воздействия в состоянии организационной (структурной, служебной) подчиненности в целях осуществления задач и функций, установленных законодательством России.

Предложенная классификация может позволить дифференцировать меры противодействия коррупции с учетом таких правовых характеристик, как вид государственного администрирования, круг коррупционных схем, характерных для данного вида государственного администрирования, а также – круг субъектов административного права, которые потенциально могут участвовать в коррупционных схемах данного вида государственного администрирования.

Общим условием противодействия коррупции в сфере государственного администрирования является приведение, в первую очередь, федерального законодательства, в соответствие с антикоррупционными требованиями, используя в этой деятельности, в том числе и международный правовой опыт.

Определимся с дефиницией коррупции. Пункт 1 Статьи 1. Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> устанавливает, что

**«1) коррупция:**

а) злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами;

б) совершение деяний, указанных в подпункте «а» настоящего пункта, от имени или в интересах юридического лица».

Думается, что для столь широко распространенного в России социального явления (фактически перерастающего в социально-политическое явление), каким является коррупция, установленное в законе легальное определение коррупции является слишком узким и позволяет вывести за пределы должностной правовой квалификации некоторые деяния, обладающие всеми общими, базовыми признаками коррупционных, но не подпадающие под частные характеристики, установленные анализируемой статьей настоящего федерального закона. Представляется, что коррупция – это род противоправной деятельности и она подлежит определению через совокупность родовых признаков. По мнению автора, более общей и охватывающей всю совокупность родовых признаков, является характеристика (непрямая дефиниция) коррупции, изложенная в части 1 статьи 8 Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. – «Криминализация коррупции»<sup>2</sup>. В частности, согласно положениям названной статьи, под коррупцией понимается:

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (часть I). Ст. 6228.

<sup>2</sup> Конвенция Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г. // СЗ РФ. 2004. № 40. Ст. 3882.

«а) обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей;

б) вымогательство или принятие публичным должностным лицом, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества для самого должностного лица или иного физического или юридического лица, с тем чтобы это должностное лицо совершило какое-либо действие или бездействие при выполнении своих должностных обязанностей».

Данная, международно-правовая классификация коррупции, представляется более емкой и не содержит излишних квалифицирующих признаков, таких, как, например, совершение деяния вопреки законным интересам общества и государства. Этот квалифицирующий признак, содержащийся в п.1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ не охватывает интересов личности, чьи права и свободы 2-я статья Конституции России признает наивысшей ценностью. В этой связи представляется целесообразным изменить само определение коррупции, установленное в статье 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, изменив национальную норму, содержащуюся в п.1. ст.1 закона с учетом характеристик определения, содержащегося в части 1 статьи 8 Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 г.

Обобщая анализ признаков коррупции, приведенных в вышеуказанной Конвенции ООН, соблюдая при этом принцип лаконичности дефиниции, представляется целесообразным сформулировать следующее определение коррупции:

**«Коррупция – использование должностным лицом служебного положения для достижения неслужебных целей, связанных с получением личной выгоды для себя, либо с получением такой выгоды третьими лицами».**

В сложившейся в мире правовой ситуации с квалификацией коррупции, как неправового состояния части государственного аппарата, правовым регулированием вопросов противодействия коррупции прослеживается некоторая коллизия. С одной стороны, согласно части 4 статьи 15 Конституции России<sup>1</sup>, ...»Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации (принята на всенародном голосовании 12 декабря 1993 г. // РГ от 25 декабря 1993 г. № 237.

предусмотренные законом, то применяются правила международного договора»..., а с другой – во-первых, понятие уголовного преступления, установленное в статье 14 УК РФ, прямо позиционируется только через установление его квалификации через текст УК РФ, а во-вторых, такого преступления, как коррупция, в Уголовном Кодексе России на момент подготовки настоящего текста не установлено.

Так как конкретного состава преступления, соответствующего общему понятию коррупции, в УК РФ не содержится, а все преступления, запрещенные уголовным законом, должны быть включены в УК РФ, можно сделать вывод, что коррупция, несмотря на негативную оценку, данную этому явлению в тексте Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ, не является запрещенным в России явлением.

Подчеркнем, что принятие федерального закона о противодействии коррупции не повлекло за собой ни установления в УК РФ четкой правовой квалификации коррупции, ни запрета коррупции, как преступного деяния, нормами Уголовного кодекса. Если подойти к проблеме формально, то в соответствии с федеральным законом коррупция признана нежелательным явлением, но не запрещена. Следует заметить, что упомянутая Конвенция вступила в силу для Российской Федерации 25 июня 2004 г., а Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ<sup>1</sup>, которым она ратифицирована, не содержит очевидных неприятий квалификации коррупции, установленной в статье 8 данной Конвенции ООН.

Любое противодействие коррупции может быть эффективным при условии организации комплексного искоренения этого явления с привлечением всех категорий субъектов права.

Значительная роль в организации противодействия коррупции принадлежит органам законодательной власти уже в силу того, что основным условием искоренения коррупции является приведение законодательства России в соответствие с антикоррупционными правилами. Собственно, приведение текстов федеральных законов и иных нормативных правовых актов в соответствие с антикоррупционными требованиями, содержащимися в тексте Федерального закона от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» и принятом в его исполнение Постановлении Правительства

<sup>1</sup> Федеральный закон от 26 апреля 2004 г. № 26-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности и дополняющих ее Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суше, морю и воздуху и Протокола о предупреждении и пресечении торговли людьми, особенно женщинами и детьми, и наказании за нее»// СЗ РФ. 2004 г. № 18. Ст. 1684.

РФ от 26 февраля 2010 г. № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» является основополагающим шагом для ликвидации условий существования коррупции.

Помимо решения специальных задач нормотворческого характера, в целях искоренения коррупции, представляется целесообразным предпринять ряд шагов в целях изменения общего правового регулирования существующего порядка осуществления ряда административных процедур, касающихся вопросов разрешительной и лицензионной деятельности органов исполнительной власти и иных государственных органов.

В настоящее время фактически не применяются санкции административно-правовой природы к должностным лицам, осуществляющим реализацию государственных полномочий и функций контрольного характера. Алгоритм осуществления таких государственных функций либо не полностью соответствует, либо прямо противоречит содержанию статей 2, 18 Конституции России, нормы которых устанавливают, что ... «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства»... , а также, что ... «Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием».

В контексте упомянутых норм представляется противоправным как любое противодействие реализации законных прав и свобод человека и гражданина, так и несоблюдение сроков осуществления полномочий, установленных субъектам государственного администрирования в целях содействия реализации прав и свобод. Регистрационные и лицензионно-разрешительные полномочия субъектов государственного администрирования, к числу которых по тематике настоящей статьи уместно отнести как органы исполнительной власти, так и иные государственные органы, например Банк России, подлежат исполнению в срок, предусмотренный федеральным законом. Однако законодатель, установив срок исполнения государственной функции, не установил правовых последствий несоблюдения такого срока. Для субъектов экономической деятельности часто важны не только факт получения документа, подтверждающего наличие разрешения (права, либо подтверждения иного элемента административно-правового статуса), но и срок, к которому этот акт государственного признания может быть получен.

Коррупционные схемы деятельности должностных лиц государственного аппарата часто строятся именно на необоснованной затяжке сроков осуществления административных процедур. Организовать тотальный контроль над должностными лицами государственного аппарата не представляется возможным. Гораздо уместнее изменить правовое регулирование механизма прохождения административной процедуры, связанной с получением лицензии, разрешения, свидетельства о регистрации, или иного правоустанавливающего документа с разрешительного на разрешительно-уведомительный. Например, если для получения правоустанавливающего документа установлен срок в 30 дней, но в этот срок ни запрошенный документ, ни мотивированный отказ в его выдаче не получен по не зависящим от заявителя причинам, то для заявителя – соискателя такого документа – должно быть установлено право осуществления деятельности, удостоверяемое запрошенным документом в связи с неполучением ответа на обращение в срок. Право должно возникать в силу закона на 31-й день с даты направления уполномоченному лицу, либо в уполномоченный орган, заявления о получении этого права с необходимым пакетом документов и должно подтверждаться вторым экземпляром (дубликатом) заявления и приложенных к нему документов, направленных в государственный орган для получения административного акта.

Подобный механизм позволит:

- снизить коррупционное воздействие государственного аппарата в экономике;
- переложить риски и правовые последствия неполучения правоустанавливающего документа на должностных лиц, уполномоченных его выдавать;
- минимизировать основания для коррупционных схем в сфере лицензионно-разрешительной и регистрационной деятельности;
- существенно снизить убытки, которые несут субъекты гражданско-правового оборота в правоотношениях с государственными органами.

**А.В. Конов,**

начальник отдела управления  
государственной службой ИГМУ НИУ ВШЭ

## ТРУДОУСТРОЙСТВО БЫВШИХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ: ВОЗМОЖНЫЕ ПОДХОДЫ К РЕГУЛИРОВАНИЮ

В настоящее время в нашей стране ограничения на последующее трудоустройство бывших гражданских служащих устанавливаются целым рядом нормативных правовых актов. Базовой мерой регулирования при этом является двухлетний «период ожидания», в течение которого бывший гражданский служащий может замещать должности и выполнять работу по гражданско-правовому договору в организациях, отдельные функции государственного управления которыми входили в его должностные обязанности, только с согласия соответствующей комиссии по соблюдению требований к служебному поведению государственных гражданских служащих и урегулированию конфликтов интересов<sup>1</sup>.

В зарубежных странах регулирование так называемой «врачающейся двери» – миграции работников между государственными органами с одной стороны и коммерческими компаниями, некоммерческими организациями, бюджетными учреждениями и иными организациями с другой – считается одним из необходимых механизмов предотвращения коррупции. Относительно недавнее внедрение подобных инструментов в России, безусловно, стало шагом вперед в развитии антикоррупционного законодательства. Тем не менее, действующему режиму регулирования присущ ряд серьезных недостатков, на которые, на наш взгляд, следует обратить пристальное внимание.

### Недостатки действующего порядка регулирования

1. В России применяется лишь одна из возможных мер регулирования «врачающейся двери».

2. Недостаточно четко обозначена природа отношений гражданского служащего с организацией, являющихся основанием для установления ограничений.

3. Перечень должностей гражданской службы, на которые распространяются соответствующие ограничения, является, на наш взгляд, необоснованно широким.

4. Комиссии по урегулированию конфликта интересов наделены широкими дискреционными полномочиями при принятии решений о допустимости последующего трудоустройства бывших гражданских служащих, при этом отсутствуют эффективные процедуры обжалования их решений.

5. Комиссии по урегулированию конфликта интересов не обладают ни полномочиями, ни техническими возможностями, которые позволили бы им контролировать соблюдение принятых решений;

6. В российском законодательстве не установлен «срок давности», – период времени, предшествующий увольнению с государственной службы, в течение которого гражданский служащий осуществлял функции государственного управления, являющиеся основанием для установления ограничений на последующее трудоустройство.

7. Предусмотренные в действующем законодательстве санкции за нарушение норм, регулирующих трудоустройство бывших гражданских служащих, представляются слишком мягкими.

8. Не утвержден единый порядок направления и рассмотрения обращения гражданина о даче согласия на трудоустройство.

9. Действующее законодательство, регулирующее последующее трудоустройство бывших гражданских служащих содержит целый ряд неточностей, правовых коллизий, а также оставляет возможности для обхода существующих ограничений.

10. Методическое обеспечение соответствующих норм является явно недостаточным.

### Возможные подходы к совершенствованию действующего порядка регулирования

1. В дополнение к уже установленным в действующем законодательстве ограничениям на трудоустройство бывших гражданских служащих в организациях, в отношении которых они осуществляли функции государственного управления, разработать иные виды мер регулирования.

2. Внести ряд изменений в формулировку нормы об ограничении трудоустройства бывшего государственного служащего в организации, в отношении которых он осуществлял функции государственного управления, в частности:

– Уточнить круг функций государственного управления, выполнение которых является основанием для установления ограничений.

– Установить разумный «срок давности», который позволит эффективно отслеживать именно те случаи, когда взаимодействие гражданского служащего с организацией могло повлечь последующую расплату в форме выгодного трудоустройства.

<sup>1</sup> Далее – комиссия по урегулированию конфликта интересов или комиссия.

– Учесть, что возникновение конфликта интересов возможно и в тех случаях, когда действия или решения гражданский служащего затрагивают конкурентов его будущего работодателя.

3. Постепенно сократить применение разрешительных процедур и ограничить дискреционные полномочия соответствующих государственных органов.

4. Вне зависимости от того, какими полномочиями будут наделены государственные органы, ответственные за регулирование «вращающейся двери», разработать детальный порядок их создания и функционирования. В частности, важно определить:

– Порядок направления бывшим государственным служащим в регулирующий орган обращения о даче согласия. Данный порядок должен обязательно включать форму обращения и требования к содержащимся в нем сведениям;

– Порядок верификации сведений, представленных в обращении бывшего государственного служащего;

– Порядок принятия регулирующим государственным органом решений по запросу бывшего государственного служащего;

– Порядок мониторинга соблюдения бывшими государственными служащими соответствующих запретов, ограничений и решений регулирующих органов.

6. Усовершенствовать существующую систему санкций за нарушение бывшими гражданскими служащими ограничений на последующее трудоустройство.

7. Обеспечить прозрачность процесса регулирования «вращающейся двери», в том числе сделать информацию о решениях регулирующих органов доступной для СМИ, неправительственных организаций и для широкого круга граждан.

8. Обеспечить обучение гражданских служащих по вопросам ограничений на последующее трудоустройство и разработать соответствующие методические материалы.

9. Наконец, необходимо устраниТЬ бланкетные нормы и правовые коллизии, в частности между требованиями ФЗ «О государственной гражданской службе» и положениями ФЗ «О противодействии коррупции».

**Ж.А. Шишова,**

заведующая Центром научных исследований факультета

«Институт государственной службы и управления персоналом» РАНХиГС,  
кандидат юридических наук

## АНАЛИЗ ПРОБЛЕМ ПРОФИЛАКТИКИ КОРРУПЦИОННЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Установки, заложенные антикоррупционным законодательством Российской Федерации, в большей степени ориентируют на осуществление обществом и государством предупредительных мер, направленных как против причин возникновения и роста коррупции, так и против способствующих этому условий. Несмотря на развитие карательных мер, которые отражены в Федеральном законе от 04 мая 2011 г. № 97-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»<sup>1</sup>, следует отметить, что российское законодательство имеет профилактическую направленность.

Однако в законодательстве Российской Федерации и правоприменительной практике имеются системные проблемы, снижающие реализацию профилактических мер, в их числе:

– не работающие нормы антикоррупционного законодательства, в т.ч. устанавливающие требования о представлении сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера супруги (супруга) и несовершеннолетних детей. Причинами являются, во-первых, отсутствие механизма проверки указанных сведений, а также проблемы неисполнения указанных требований членами семьи, которые могут быть вызваны причинами сложных межличностных отношений либо обстоятельствами делового характера (обязательства сохранения коммерческой, банковской тайны);

– весь комплекс профилактических мер выполняется в большей степени в рамках внутреннего контроля, т.е. внутри органа государственной власти, что снижает результативность профилактики;

<sup>1</sup> Российская газета. № 97. 06.05.2011.

- в действующих нормативных правовых актах, регулирующих трудовые правоотношения, не предусмотрены правовые основания для увольнения и порицания работников за неисполнение требований Закона о противодействии коррупции<sup>1</sup>;
- слаборазвит механизм, касающийся реализации публичной ответности органов государственной власти;
- не разработаны методики оценки эффективности внутренних систем выявления и профилактики коррупционных рисков в федеральных государственных органах, государственных органах субъектов РФ и органах местного самоуправления муниципальных образований;
- не создан действенный механизм общественного контроля, играющий существенную роль в комплексе обще социальных мер профилактики коррупции, не используется в должной мере потенциал независимых экспертов.

В соответствии с законодательством Российской Федерации, часть вопросов по профилактике коррупции делегированы внутренним структурам органов государственной власти, занимающимся кадровыми вопросами<sup>2</sup>. Согласно Постановлению Правительства РФ от 18 февраля 2010 г. № 647-П16 принято типовое положение о подразделении по профилактике коррупционных и иных правонарушений кадровой службы федерального государственного органа<sup>3</sup>. Подразделения по профилактике коррупционных и иных правонарушений осуществляют следующие функции:

- обеспечение соблюдения государственными служащими общих принципов служебного поведения, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»<sup>4</sup>;
- обеспечение деятельности комиссий по разрешению конфликта интересов;

<sup>1</sup> См.: Молчанов С.В., Спектор А.А., Туманов Э.В. Научно-практический комментарий к Федеральному закону от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» (постатейный). М.: ЮРКОМПАНИ, 2009.

<sup>2</sup> См., например, Приказ Федерального агентства по управлению государственным имуществом от 3 ноября 2009 г. № 305 «О возложении полномочий по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // Документ опубликован не был; Приказ Федерального агентства воздушного транспорта от 5 ноября 2009 г. № 488 «Об определении в территориальных органах Федерального агентства воздушного транспорта должностных лиц, ответственных за работу по профилактике коррупционных и иных правонарушений» // Документ опубликован не был.

<sup>3</sup> Документ опубликован не был // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2002. № 33. Ст. 3196.

- принятие мер по предотвращению конфликта интересов, в том числе после ухода государственного служащего с государственной службы;
- оказание консультативной помощи по вопросам, связанным с применением на практике общих принципов служебного поведения государственных служащих;
- обеспечение реализации обязанности государственных служащих сообщать о ставших им известными в связи с выполнением своих должностных обязанностей случаях коррупционных или иных правонарушений, а также осуществление проверки достоверности таких сведений и сведений о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых государственными служащими;
- проведение служебных расследований случаев коррупционных проявлений;
- взаимодействие с правоохранительными органами.

В рамках реализации отдельных полномочий кадровые службы взаимодействуют с комиссиями по соблюдению требований к служебному поведению и урегулированию конфликта интересов.

Но, как показывает практика, успешному выполнению законодательно установленных функций препятствуют неэффективные меры и способы применения законодательства. Одной из проблем, касающихся деятельности этих комиссий, является формальный подход к их созданию и функционированию. Обзор ведомственных документов федеральных органов исполнительной власти показал, наличие незначительного количества материалов, отражающих планы, а также конкретные результаты деятельности комиссии, в т.ч. количество проведенных заседаний, перечень оснований для проведения заседаний, принятые решения и другие.

Другой системной проблемой является довольно низкий уровень прозрачности деятельности этих комиссий. Не все сайты органов государственной власти имеют раздел, отражающий вопросы деятельности комиссии, даже в случае, если эти комиссии уже созданы и функционируют. На тех сайтах, где указанный раздел создан, акцент сделан на раскрытие вопросов, касающихся нормативной правовой базы, регулирующей вопросы создания комиссии, ее состава и порядка работы. В то время как другая не менее важная информация, в т.ч. планы и результаты работы комиссии, статистика обращений и другие не менее важные сведения остаются за рамками открытого доступа.

Вышеизложенные положения нашли свое подтверждение в многочисленных исследованиях, согласно которым безусловным

лидером по информационной закрытости являются органы исполнительной власти России. Свыше 46% опрошенных журналистов указывают, что им не предоставляют информацию именно в этих структурах<sup>1</sup>.

Для решения выделенных проблем целесообразно, во-первых, внести изменения и дополнения в нормативные правовые акты, регулирующие вопросы деятельности комиссий, дополнив перечень оснований для проведения заседаний комиссии, включив в него «обращение любого государственного служащего или гражданина являющегося свидетелем нарушений служебного поведения на государственной службе или конфликта интересов»<sup>2</sup>; во-вторых, создать систему защиты свидетелей, в т.ч. государственных служащих, раскрывающих информацию о коррупционных правонарушениях; в-третьих, активно использовать невостребованный до настоящего времени потенциал независимых экспертов. А самое главное, необходимо создать действенную систему отбора кандидатов на государственную службу.

**А.Д. Сафонов,**

доцент кафедры психологии,  
педагогики и организации работы с кадрами,  
кандидат юридических наук  
(Академия управления МВД России)

## КОРРУПЦИЯ В ОРГАНАХ МВД РОССИИ

Изучение общественного мнения показывает, что органы внутренних дел огромное количество граждан считает одним из наиболее коррумпированных органов государственной власти. Их сотрудники имеют самый низкий уровень доверия (легитимности) со стороны населения, общественных объединений и бизнеса<sup>1</sup>.

В системе МВД России стала массовым явлением административная коррупция. Она сформировалась как самовоспроизводящийся процесс и существенно снижает эффективность государственного управления в самом крупном компоненте правоохранительной системы. Коррупциогенная управленческая среда генерирует корыстно-должностные злоупотребления в сфере повседневной практической реализации правоохранительных функций исполнительной власти. Противоправное неосновательное обогащение наиболее распространено в сфере оказания государственных услуг, осуществления административного надзора за исполнением законов должностными и частными лицами, хозяйствующими субъектами, а также осуществления судопроизводства и оперативно-розыскных мероприятий. В числе активных участников этой коррупции, называемой также бытовой, с которой граждане сталкиваются в процессе своей повседневной жизнедеятельности, в ряду врачей и преподавателей, сотрудников таможенных органов и судебных приставов, заметную долю составляют и сотрудники территориальных органов МВД России. Ежегодно среди привлеченных к уголовной ответственности должностных лиц за получение взяток каждый четвертый-пятый является сотрудником подразделений МВД (700–750 лиц).

Согласно статистическим данным<sup>2</sup>, за период с января по декабрь 2010 г. возбуждены уголовные дела в отношении 4171 сотрудников системы МВД России (– 0,7% по сравнению с предыдущим годом),

<sup>1</sup> См.: Матвеев Д.Д. Правовое и организационное обеспечение разрешения конфликта интересов в служебной деятельности сотрудников органов внутренних дел. Дис. на соиск. к.ю.н. М., 2009. С. 89.

<sup>2</sup> Данная практика нашла применение в Этическом кодексе и ценностях государственной службы Канады (Values and Ethics Code for the Public Service, September 1, 2003.)

<sup>1</sup> См.: Щепоткин В. Коррупция в милиции. Есть ли способ избавиться? // Российская Федерация. 2009. № 22; РГ.

<sup>2</sup> См.: Состояние работы с кадрами органов внутренних дел Российской Федерации за 2009 год: Сборник аналитических и информационных материалов. М.: ЦОКР МВД России, 2010 год.

2009 г. – 4202 (+ 11%), 2008 г. (3783, + 11,1%). При ежегодном колебании уровня преступности сотрудников ОВД среди совершаемых ими общественно опасных деяний стабильно преобладают должностные преступления и преступления против правосудия – 2586 (61,5%), а в 2009 г. – 2717 (60%). На 2,1% увеличилось количество сотрудников, в отношении которых возбуждены уголовные дела за совершение общеуголовных преступлений – 1882 (2009 г. – 1844, 2008 г. – 1592).

Системная административная коррупция непременно сопровождается ее вертикальной внутриорганизационной разновидностью. Сотрудники дают взятки своим руководителям не только в целях попустительства и покровительства по службе. Такая внутриорганизационная коррупция влияет и на кадровые решения: по приему и перемещению по службе, положительной аттестации, выдвижению на вышестоящие или более престижные, либо коррупционно-доходные должности, представления к присвоению званий, к поощрению, включая государственные награды, по содействию в уклонении от дисциплинарной, административной и даже уголовной ответственности, а также реализации социальных гарантий по предоставлению жилья, путевок на санаторно-курортное лечение и отдых, выплату страховых сумм и пособий, и др.

Коррупция, а также многочисленные факты посягательств на жизнь, здоровье и свободу, другие конституционные права граждан, послужили поводом к заявлению Президента в Послании к Федеральному Собранию от 12 ноября 2009 года о необходимости принятия самых энергичных мер для очищения рядов милиции и специальных служб от недостойных сотрудников, которых следует предавать суду. 30 ноября 2010 года в следующем Послании Президента РФ Федеральному собранию Д.А. Медведев отметил, что принципиальной задачей остается борьба с коррупцией, требуется внимательным образом анализировать исполнение уже принятых решений и двигаться дальше.

К сожалению, условия радикальных трансформаций в России не способствовали утверждению методов управления персоналом, получивших название в теории государственной службы как «система заслуг», не допускающая подмены целей публичной службы личными интересами чиновника. Она предполагает меритократический принцип комплектования (согласно достоинствам кандидатов) и обеспечения карьерного роста в органах государственной власти, предъявляет высокие требования к образованию, квалификации, профессиональному опыту, нравственно-волевым и организаторским качествам публичных служащих. Замещение должностей осуществляется по преимуществу путем проведения открытых и

независимых конкурсов, практикуются беспристрастные квалификационные экзамены и аттестации.

Между тем, в настоящее время в государственной и муниципальной кадровой политике России как преобладающая утвердилась система «добычи»<sup>1</sup>. Руководитель, обладая широкими дискреционными полномочиями, назначает на все ключевые должности и продвигает по службе своих сторонников, зачастую недостаточно компетентных, ответственных и нравственных, но лично преданных и обязанных ему. «Система добычи» объективно способствует протекционизму и непотизму, экспансии нецивилизованного рынка в сферу публичной власти, в результате чего государственные должности, служебная карьера и привилегии становятся предметом меркантильного торга и купли-продажи. Квалифицированные и добровольственные служащие, не связанные между собой коррупционными отношениями и вероятностью уголовного преследования (круговой порукой) в таких условиях теряют перспективы эффективного социального служения, нравственно-психологические стимулы обеспечения правопорядка и мотивацию служебного роста, а порой подвергаются моббингу (постоянному третированию) со стороны протежируемых сотрудников, отчего нередко вынужденно меняют место службы или покидают систему МВД.

**Основными причинами и условиями коррупции в оперативно-служебной деятельности сотрудников территориальных органов МВД России являются:**

– низкий уровень денежного довольствия и недостаточные социальные гарантии, порождающие материальную нужду, тяжелые бытовые условия, неспособность выполнить функцию кормильца семьи на фоне раздражающего глубокого социально-имущественного расслоения общества, обогащения небольшой части населения за счет нетрудовых доходов, частного присвоения общенациональных богатств и экономической дискриминации широких слоев народа;

– официальный отказ от политики государственного социально-экономического патернализма в отношении народа в целом и государственных служащих в частности, утрата большинством населения перспектив благополучной жизни, разрушение ценностей коллективизма, системы социальной поддержки и защиты в общественной сфере, традиции позитивной ответственности личности и постулатов трудовой этики;

– атомизация многих служебных коллективов, утрата личным составом чувства товарищеской солидарности и поддержки, про-

<sup>1</sup> Демин А.А. Государственная служба: учебное пособие. М.: ООО «Книгодел», 2004. С. 49–51

фессиональной гордости и ответственности за состояние правопорядка в обществе, девальвация гражданской потребности в подвигничестве и социальном служении. Нередко возникающее у сотрудников состояние минорного мировосприятия и пессимизма, ощущение профессионального бессилия перед теневой экономикой и организованной преступностью, предательства со стороны власти и прямых начальников, воспринимаемых в качестве системы, пораженной коррупцией, осознания нестабильности своего социального статуса, как реакция на перманентные и малопонятные реформы и реорганизации;

– низкая эффективность и массовая профанация использования современных кадровых технологий, многочисленные нарушения принципов системности, объективности, гуманности и справедливости в работе с кадрами;

– непрофессионализм, безнравственность, лицемерие, корыстное злоупотребления, а также циничное безразличие руководителей органов, учреждений и подразделений внутренних дел в отношении жизненных проблем подчиненных, отсутствие постоянного надлежащего контроля за оперативно-служебной деятельностью, образом жизни, кругом общения и поведением сотрудников на досуге и в быту.

**Коррупция в органах внутренних дел, как свидетельствует изучение материалов служебных проверок и уголовных дел, проявляется в следующих формах:**

– стабильные коррупционные отношения в виде покровительства объектам теневой экономики и другим хозяйствующим субъектам;

– «заказные» уголовные дела, возбуждаемые и оперативно-разыскные мероприятия, осуществляемые в отношении конкурентов покровительственно «курируемых» хозяйствующих субъектов-коррумпантов, а также с целью вымогательства либо обеспечения вынужденной уступки бизнеса, права собственности;

– содействие и участие в силовом захвате и недружественном поглощении объектов недвижимости;

– систематическое получение взяток с «курируемых» лиц-коррумпантов, совершающих преступления и административные правонарушения в виде промысла, за содействие в уклонении от ответственности либо ее смягчение;

– таксированные взятки за неправомерное смягчение режима содержания и информационной изоляции в отношении задержанных, арестованных и конвоируемых лиц<sup>1</sup>;

– получение взяток с отдельных лиц, не поддерживающих постоянных коррупционных отношений с сотрудниками ОВД и совершающих конкретные преступления или административные правонарушения (лица, совершающие карманные кражи, занятые проституцией, торгующие в неустановленных местах, попрошайки, нарушители правил паспортной системы и миграционных правил, дорожного движения и др.);

– скрытое коррумпированное сотрудничество с частными детективными агентствами, выражющееся в продаже ценной оперативной информации и данных оперативных учетов, проведении за неосновательное вознаграждение отдельных оперативно-розыскных мероприятий в интересах этих агентств и частных лиц;

– получение взяток за выдачу водительских удостоверений, разрешений на оружие и лицензий на частную детективную и охранную деятельность;

– получение взяток за предоставление заказов на строительство, ремонт объектов системы МВД, за поставки техники, оборудования и т.д.;

– хищения государственной собственности с использованием должностных полномочий, неправомерное безвозмездное использование служебного транспорта, оперативных жилых помещений и техники, и др.

*В теории управления человеческими ресурсами в числе основных условий предупреждения коррупции указывается следующее:*

– высокий уровень образования и специальной подготовки служащих;

– хорошие перспективы служебного роста, власть и ответственность, привлекающая энергичных и квалифицированных сотрудников;

– высокая оплата труда и перспективы хорошей пенсии. Традиционно денежное содержание служащего полиции примерно на 1/3 превышает средний доход рабочих и служащих. Полицейская служба для законопослушного населения является престижной профессией<sup>1</sup>;

– высокий престиж государственной службы и социальный статус служащих. Так, например, для борьбы с коррупцией в полиции США в 1980-е годы была изменена социальная политика в отношении ее персонала. В частности, были введены дополнительные льготы и гарантии: полноценная медицинская страховка, оплата получения высшего образования, льготное кредитование, повышено пенсионное обеспечение и т.д. Это сделало службу в полиции соци-

<sup>1</sup> См.: Сафонов А.Д. Преступность в России и криминальная безопасность органов внутренних дел: Монография. М.: ЮНИТИ-ДАНА, Закон и право, 2003. С. 220.

<sup>1</sup> См.: Колодкин Л.М. Использование зарубежного опыта профессиональной подготовки полицейских // Проблемы повышения качества профессиональной подготовки слушателей МВШМ МВД РФ. М., 1992. С. 17.

ально привлекательной и породило здоровую конкуренцию на этапе отбора кандидатов на службу. Одновременно были учреждены специальные отделы внутренних расследований, которые достаточно эффективно пресекают попытки злоупотребления служебным положением и выявляют факты полицейской коррупции<sup>1</sup>;

– наличие и поддержание традиций профессионализма в сочетании с системой этических норм, основанных на осознании ответственности перед нацией, необходимости нравственно-волевого противодействия соблазнам, давлению и насилию;

– реальное обеспечение правовой защищенности служащего и его близких родственников.

К важным условиям обеспечения профессиональной лояльности сотрудников органов внутренних дел и факторам социальной профилактики коррупции следует отнести необходимость формирования политики социального патернализма в отношении личного состава и его семей, которая призвана обеспечить жизненное благополучие и создать устойчивую мотивацию на длительную и безупречную службу.

Повышению антикоррупционной устойчивости сотрудников, закреплению квалифицированных кадров могут способствовать долгосрочные экономические льготы, расширяющие социальные гарантии правоохранительной государственной службы, например такие, как:

– создание значительного банковского депозита при приеме на службу каждого сотрудника, возрастающего ежегодно, который может быть получен после увольнения в отставку<sup>2</sup>. Часть депозита допускается использовать по истечении 15 лет службы для приобретения или строительства жилья;

– масштабное строительство жилья за счет средств МВД, имеющего статус ведомственного и служебного, с оставлением его на условиях социального найма за сотрудниками, уволенными в отставку в связи с выслугой определенных сроков службы (например, 25 лет), а также по ранению или болезни;

– предоставление больших долгосрочных беспроцентных государственных целевых кредитов для приобретения сотрудниками до-

<sup>1</sup> См.: Шалягин Д.Д. Полицейская коррупция в США // Предупреждение коррупции в полиции (милиции). М., 2002. С. 61.

<sup>2</sup> При совершении сотрудником нарушения законности или дисциплины на основании заключения по результатам служебной проверки и на основании решения кадровой комиссии целесообразно уменьшать размер банковского депозита на определенную часть. При осуждении за совершение умышленного должностного преступления сотрудника следует лишить права на получение всего депозита. Например, в Австралии согласно типовой записи в служебном контракте, сотрудник полиции, уличенный в коррупции, не содержащей состава преступления, лишается большей части денежных выплат при увольнении.

рогостоящих вещей, автомобилей, недвижимости (квартир<sup>1</sup>, домов, дачных, садовых участков, мебели и т.д.)<sup>2</sup>, оплаты обучения детей в образовательных учреждениях, лечения близких родственников и других неотложных социальных нужд. В последующем осуществляется полное или частичное погашение кредита за счет средств МВД при условии безупречной службы сотрудника в течение определенного количества лет (например, 25 и 15 соответственно) и т.п.<sup>3</sup> Например, в Швейцарии для государственных служащих беспорочно прослуживших 20 лет, полученные кредиты погашаются за счет государства.

– установление ведомственной денежной надбавки к должностному окладу сотрудников ОВД на каждого второго и последующего несовершеннолетнего ребенка, а учащегося в высших или средних образовательных учреждениях – до 23 лет, например, в размере 25%.

Необходимо последовательное формирование единой идеологии государственной службы, основывающейся на ценностях демократии, правового и социального государства, профессионализма и самоотверженного публичного служения идеалам справедливости, всемерного обеспечения личной и имущественной безопасности человека.

<sup>1</sup> Предоставление кредитов под приобретение либо строительство жилья уже предусмотрено Указом Президента Российской Федерации от 2 октября 1992 г. № 1153 и Положением о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, однако осуществляется в единичных случаях из-за нежелания банков, являющихся коммерческими организациями, на невыгодных условиях использовать свои активы. Реализация этой правовой льготы поставлена в зависимость от массы случайных факторов, в том числе от наличия меркантильных контактов, предпримчивости и влиятельности сотрудника ОВД, нуждающегося в ссуде.

<sup>2</sup> В качестве варианта высказывается предложение о целесообразности открытия накопительного жилищного счета на имя каждого государственного служащего, прослужившего 5 лет (Российская газета. 2000.15 сент., 2001. 14 авг.).

<sup>3</sup> Государственная служба в развитых странах привлекает также благодаря развитой системе социальной защиты (небольшая вероятность увольнения, высокая пенсия, которая, например, у государственных служащих Франции повышается при условии отсутствия дисциплинарных взысканий, в частности, за коррупцию и другие льготы, зачастую отсутствующие в частном секторе). Стимулирует приток новых людских ресурсов в государственную службу ее традиционная престижность, наличие чувства социальной избранности и ответственности за состояние общества, а также реальная возможность после увольнения в отставку получить высокооплачиваемые посты в негосударственном секторе (Карагодин Н., Карагодина И. Формирование корпуса государственных служащих: зарубежный опыт для России // Международная экономика и международные отношения. 1993. № 2. С. 82; Куракин А.В. Административно-правовые средства борьбы с коррупцией в системе государственной службы // Журнал российского права. 2003. № 7. С.83; Охотский Е.В. Правовой статус государственного служащего Российской Федерации // Государство и право. 2003. № 9. С.24); Российская газета. 2007. 15 ноября.

## 2.3. ПРАВОВОЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ БИЗНЕСА

**М.В. Талан,**

профессор кафедры уголовного права  
Казанского федерального университета,  
доктор юридических наук

### КОРРУПЦИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Определение коррупции, данное в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> включает в себя не только перечень конкретных деяний, но и иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства, в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц, либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Наиболее привлекательными для коррумпированных чиновников являются именно сферы экономической деятельности – распределение бюджетных средств, приватизация, предоставление эксклюзивных прав (льгот, кредитов, регистрация и лицензирование и т.д.), банковская сфера и др.

По поводу иных деяний, относящихся к коррупции, помимо тех, которые конкретно названы в ФЗ от 25 декабря 2008 г., можно высказать две позиции. Во-первых, ограничить круг таких деяний, только преступлениями, объединенными в гл. 23 и гл. 30 УК РФ, а, во-вторых, рассмотреть в качестве таковых и другие преступления, совершенные лицом с использованием своего служебного положения. Вторая позиция представляется более предпочтительной.

Преступления, совершаемые в процессе экономической деятельности должностными лицами, обладают признаками коррупционных деяний. Таких преступлений в гл. 22 УК РФ всего два. Это

воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности (ст. 169 УК РФ) и регистрация незаконных сделок с землей (ст. 170 УК РФ). Статистика регистрируемых деяний, предусмотренных данными статьями, находится на низком уровне. Так, в 2010 г. в Российской Федерации по ст. 169 УК РФ было зарегистрировано 13 деяний, выявлено 6 лиц, по ст. 170 УК РФ – 4 и 4 соответственно. Хотя преступления, предусмотренные ст. ст. 169 и 170 УК РФ, обладают рядом общих черт с преступлением, предусмотренным ст. 285 УК РФ «Злоупотребление должностными полномочиями», в то же время вопрос о конкуренции общей и специальной нормы в этом случае не всегда уместен.

Социально-позитивный смысл выделения отдельного состава воспрепятствования законной предпринимательской или иной деятельности заключается в стремлении законодателя подчеркнуть особую важность такого правоохраняемого объекта, как свобода и конституционные гарантии предпринимательской деятельности, который выдвинут на первый план, а интересы государственной и муниципальной службы стали дополнительным объектом преступления. В силу этого воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности наказуемо даже при условии ненаступления последствий, предусмотренных составами злоупотребления должностными полномочиями и их превышением, а также при отсутствии корысти или иной личной заинтересованности как мотивов, определявших поведение должностного лица.

А.Г. Безверхов справедливо полагает, что, жестко следя нормативному (догматическому) подходу, согласно которому, общие и специальные нормы находятся в логическом отношении подчинения, нормы, объединенные в гл. 30 УК и расположенные в других главах Особенной части УК, не конкурируют, обыкновенно, как общие и специальные, и на них не распространяется положение, предусмотренное ч. 3 ст. 17 УК<sup>1</sup>.

В литературе высказано мнение, что, если указанные в ст. 169 УК РФ действия (бездействие) совершены из корыстной или иной личной заинтересованности и повлекли существенное нарушение прав и законных интересов граждан или организаций либо охраняемых законом интересов общества или государства, то содеянное квалифицируется по совокупности ст. 169 и ст. 285 УК РФ<sup>2</sup>. Мы солидар-

<sup>1</sup> См.: Безверхов А.Г. Тенденции развития уголовного законодательства России о служебных преступлениях // Преступность и уголовное законодательство: реалии, тенденции, взаимовлияние: сборник научных трудов / под ред. Н.А. Лопашенко. Саратов: Сателлит, 2004. С. 266.

<sup>2</sup> См.: Научно-практический комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации. В 2 т.: Т. 1. / под ред. П.Н. Панченко. Н. Новгород, 1996. С. 462.; Чугунов А. А. Уголовно-правовая

ны с Б.В. Волженкиным, на взгляд которого это мнение ошибочно, поскольку никаких оснований для признания в подобной ситуации факта совершения двух преступлений (идеальная совокупность) не имеется. Фактически здесь совершается одно преступление, которое полностью охватывается квалификацией по ст. 285 (или 286) УК РФ<sup>1</sup>.

Б.В. Волженкин справедливо полагал, что частным случаем воспрепятствования законной предпринимательской или иной деятельности является недопущение, ограничение или устранение конкуренции, совершенное должностным лицом с использованием своего служебного положения, что предусмотрено специальной нормой (ст. 178 УК РФ)<sup>2</sup>.

Признаками коррупции, безусловно, обладает деяние, предусмотренное ст. 184 УК РФ «Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов». Коррупционный характер этой нормы проявляется в высокой латентности подобных деяний. За период с 1997 г. по 2010 г. в России было зарегистрировано только шесть подобных преступлений, что, по мнению авторов Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере, может служить основанием для ее исключения.<sup>3</sup> Такая позиция представляется спорной. Действительно, с одной стороны, норма, предусмотренная ст. 184 УК РФ может в ряде случаев рассматриваться в качестве специальной по отношению к общим нормам, предусмотренным ст. 204 УК РФ «Коммерческий подкуп», ст. 290 УК РФ «Получение взятки» и ст. 291 УК РФ «Дача взятки». Однако, с другой стороны, наличие специальных норм свидетельствует о повышенной общественной опасности деяний и стремлении законодателя дифференцировать уголовную ответственность. Профессиональный спорт и коммерческий шоу-бизнес представляют интерес во всех странах не только для предпринимателей, но и для организованных преступных группировок, которые используют эти сферы деятельности в целях отмывания денег, добывших преступным путем, неправомерного получения прибыли. В этой связи вызывает недоумение позиция законодателя, который существенно усилил уголовную ответственность за дачу и получение взятки, коммерческий подкуп Федеральным законом РФ от 4 мая 2011 г. № 97-ФЗ и не затронул санкции нормы, предусмотренной ст. 184 УК РФ.

охрана свободы предпринимательской деятельности: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 20.

<sup>1</sup> См.: Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности (экономические преступления). – СПб.: Пресс, 2002. С. 149.

<sup>2</sup> См.: Комментарий к Уголовному кодексу Российской Федерации / отв. ред. В.И. Радченко; науч. ред. А.С. Михлен. М.: Спарт, 2004. С. 376.

<sup>3</sup> См.: Концепции модернизации уголовного законодательства в экономической сфере. М.: Фонд «Либеральная миссия», 2010. С. 69.

**М.Ф. Туганбаева,**

главный эксперт – начальник отдела  
антикоррупционной экспертизы  
действующих нормативных  
правовых актов  
ГУ «Институт законодательства РК», Ph.D

## ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ: АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ АСПЕКТ

Государственные закупки являются одной из главных сфер требующих применения мер антикоррупционной направленности. Анализ действующего казахстанского законодательства в сфере государственных закупок показывает, что нормативные правовые акты в указанной сфере не содержат в себе явных коррупционных дефектов, способствующих совершению коррупционных преступлений и правонарушений. Законодательные недоработки, преимущественно заключаются в недостаточной детализации административных процедур, что способствует произвольному толкованию положений закона и создает коррупционные риски.

Нарушения законодательства о государственных закупках однотипны и системны. При этом наиболее типичными являются:

- отказ от осуществления процедур государственных закупок при приобретении товаров (работ, услуг) в случаях, не предусмотренных в законодательстве;
- не направление разъяснений технических спецификаций (конкурсной документации) потенциальным поставщикам, получившим конкурсную документацию по журналу регистрации;
- неправомерное избрание способа закупок;
- незаконный состав конкурсной комиссии;
- участие в одном конкурсе аффилированных поставщиков;
- необоснованное отклонение заявок;
- неправомерный допуск к участию в конкурсе и определение победителем – поставщика, заявка которого подлежит отклонению;
- нарушение процедуры заключения договоров;
- ненадлежащее исполнение договоров о государственных закупках;
- оплата за невыполненный объем работ;

– непринятие мер за нарушение условий договора и т.д.

Принимая во внимание характер совершаемых коррупционных правонарушений, очевидно, что борьба с коррупцией в сфере государственных закупок, прежде всего, должна быть ориентирована на принятие мер системного и организационного характера.

В перспективе необходимо реформировать действующую систему государственных закупок.

Представляется, что правом осуществлять закупки на рынке должны обладать не все государственные органы, а отдельно созданное ведомство подобное Администрации общих услуг США. Такая государственная организация будет устанавливать стандарты государственных закупок и запасов для последующего их применения, заключать долгосрочные контракты по установленным ценам, закупать и централизовано хранить на складах материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы государственного аппарата (компьютеры, принтеры и т.д.).

Министерства и ведомства ежегодно будут подавать заявки на планируемые ими к приобретению товары, работы и услуги, а затем будут закупать их у Агентства по ценам с небольшой надбавкой, обеспечивающей содержание Агентства. В целом из-за использования Агентством метода покупки крупных партий путем проведения им конкурсов, общие затраты существенно сократятся в сравнении с теми, которые имеют место сейчас, когда каждое ведомство и министерство, государственное предприятие самостоятельно, в небольших объемах закупает товары, работы, услуги в розницу.

Кроме этого, внедрение подобной системы позволит изолировать первых руководителей госпредприятий и учреждений от тех лиц, которые непосредственно заняты организацией процедур государственных закупок. Целесообразно исключить любую возможность оказывать давление на членов конкурсной комиссии или лиц, ответственных за проведение процедур государственных закупок.

Агентство позволит создать профессиональную систему «закупщиков», которые будут ответственными за проведение всех законодательно урегулированных процедур, с одновременным ужесточением ответственности за нарушение законодательства в этой сфере.

Такой представляется перспектива развития антикоррупционных механизмов в сфере государственных закупок.

В ближайшее время для минимизации коррупционных рисков необходимо принять меры, направленные на совершенствование действующего Закона, тем самым продолжив стимулирование антикоррупционного поведения должностных лиц и граждан.

Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. № 303 «О государственных закупках», который подробно описывает весь процесс размещения государственного заказа, при всех неоспоримых антикоррупционных достоинствах имеет отдельные этапы и элементы процедуры государственных закупок, которые недостаточно четко регламентированы, имеют юридически неоднозначное толкование или подразумевают принятие субъективных решений.

Так, в статье 1 Закона «О государственных закупках» необходимо расширить понятие «аффилированные лица юридических лиц». В частности, необходимо указать, что аффилированными признаются такие юридические лица, у которых одно и тоже лицо является субподрядчиком.

Предлагается внести изменения в статью 11 пункт 5 подпункт 5 Закона «О государственных закупках» и включать в реестр недобросовестных участников государственных закупок только таких поставщиков, которые не исполнили или ненадлежащим образом исполнили свои обязательства, что повлекло расторжение договора по государственным закупкам. Основанием для включения поставщика в реестр должно быть исключительно существенное нарушение обязательств, а не малозначительные и устранимые нарушения.

Законодательно требует уточнения понятие «недостоверная информация по квалификационным требованиям». Недостоверной информацией по квалификационным требованиям должна признаваться только информация не соответствующая действительности (ложная).

С целью предотвращения совершения коррупционных правонарушений в Законе «О государственных закупках», необходимо предусмотреть прямой и жесткий запрет на возмещение затрат за пределами договора о государственных закупках.

Более того, борьба с коррупцией в государственных закупках требует введения уголовной ответственности экспертов, разработчиков конкурсной документации за нарушение законодательства о государственных закупках. Административно-правовое регулирование отличается низкой степенью эффективности, из-за несоразмерности санкций за административные правонарушения и ущерба, наносимого правонарушением общественным и государственным интересам.

В борьбе с коррупцией в сфере государственных закупок необходимо четко следовать принципу «понижения рентабельности преступлений» широко применяя конфискацию имущества, что в перспективе даст только положительный результат.

**Н.Г. Семилютина,**  
и.о. зав. отделом  
гражданского законодательства  
зарубежных государств ИзиСП,  
доктор юридических наук

## ОБЪЕДИНЕНИЯ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЕЙ В БОРЬБЕ ПРОТИВ КОРРУПЦИИ

Предпринимательское сообщество в целом крайне заинтересовано в борьбе с коррупцией. Коррупция разрушает механизм свободной конкуренции, когда производитель лучших товаров высокого качества имеет преимущество и прочие производители вынуждены, чтобы не потерять клиентов, перенимать передовой опыт, систематически повышая качество производимой продукции, товаров, услуг. В то же время каждый предприниматель в отдельности стремится к увеличению своей прибыли, в том числе за счет получения нерыночных преференций, уничтожения конкурентов за счет использования административных ресурсов. Налицо противоречие между интересами отдельного предпринимателя и интересами всего предпринимательского сообщества в целом.

Следует заметить, что подобное противоречие существует и в области государственного регулирования экономической деятельности. Государство в целом заинтересовано в уничтожении коррупции, препятствующей развитию производства в целом и национальному процветанию. Однако, в отдельных случаях отдельные представители государства могут получить дополнительный доход за счет создания преимуществ отдельным предпринимателям. В данном случае интересы отдельных лиц вступают в противоречие с интересами государства в целом.

В таких ситуациях объединение усилий предпринимателей, действующих через свои объединения, организации, и государства, действующего через свои органы, может привести к успеху в борьбе с коррупцией. Устанавливая требования в отношении порядка раскрытия информации, обеспечивая прозрачность совершаемых операций, государство формирует среду, поощряющую честное ведение предпринимательской деятельности и справедливую конкуренцию. Предпринимательские объединения участвуют в борьбе с коррупцией путем формирования правил и обычаев делового оборота, позволяющие установить стандарты добросовестного поведения.

Наблюдая за практикой применения правил, собирая информацию о ситуации на рынке, действиях предпринимателей предпринимательские объединения обеспечивают предоставление органам государства информации о состоянии рынка, помогая тем самым вырабатывать правила и требования к совершению тех или иных видов операций на рынке.

Учитывая то, что отдельный предприниматель может действовать одновременно через различные объединения и группы, представляющие соответствующие предпринимательские интересы, противодействие коррупционным проявлениям может осуществляться одновременно через различные области взаимодействия государства с различными объединениями предпринимателей.

С учетом особенностей деятельности и форм взаимодействия с органами государства, представляется возможным выделить следующие типы предпринимательских объединений (групп):

- Общественные объединения предпринимателей (например, РСПП, Опора России), выражающие общие общественно-политические взгляды определенной группы предпринимателей;
- Торгово-промышленные палаты;
- Профессиональные объединения участников рынка, включающие в себя как саморегулируемые организации (СРО), так и иные объединения, выполняющие функции, подобные функциям СРО, но не зарегистрированные в качестве СРО;
- Организации инфраструктуры рынка, представляющие собой, как правило, объединения предпринимателей, определяющие порядок совершения операций на рынке или его отдельных сегментах.

Общественные объединения предпринимателей формировались для выражения общественно-политических взглядов групп предпринимателей. Такие объединения оказывают влияние на формирование общественно политических, мировоззренческих взглядов в обществе, помогая сформулировать гражданскую позицию сообществу предпринимателей. В то же время такие объединения не касаются порядка и условий совершения тех или иных операций на рынке. Таким образом, их роль в области противодействия коррупции сводится главным образом к формированию общей среды нетерпимости к проявлениям коррупции, как форме деградации предпринимательской активности, уничтожающей свободную конкуренцию между добросовестными участниками делового оборота.

В отличие от общественно-политических объединений предпринимателей торгово-промышленные палаты представляют собой общественные объединения, целью деятельности которых исторически является содействие развитию предпринимательской актив-

ности первоначально в соответствующем регионе, а затем и на территории соответствующего государства.

Одним из направлений деятельности такого объединения предпринимателей, является разработка правил и стандартов оказания профессиональных услуг, на рынке в целом или на каком-либо из его сегментов рынка. Выработка подобных правил направлена на то, чтобы определить модель стандартного (типового) поведения предпринимателя. Это не означает запрет для участника действовать иным образом, однако использование подобного рода стандартов облегчает заключение договоров, позволяет избежать ошибок, вызванных упущениями при разработке договоров. В ряде случаев, разрабатываемые стандарты, позволяют предотвратить мошеннические (или коррупционные) действия, поскольку профессиональный участник, действуя нестандартным образом, должен быть готов дать объяснения причинам своего нестандартного поведения.

Не обладая в принципе административными полномочиями, не вмешиваясь в осуществление предпринимательской деятельности, без проведения каких-либо расследований и применения санкций предпринимательские объединения, тем не менее, способны сформировать среду нетерпимости, отторгающую коррупцию. Такая среда формируется путем формулирования правил и обычаем проведения операций на рынке, создание этических норм и принципов поведения на рынке. Механизм разрешения споров, принятый в отношениях между предпринимателями (речь идет о механизме третейского разбирательства) используется не только в плане разрешения конкретной конфликтной ситуации наиболее удобным (объективным, быстрым, экономичным) способом, но и как опыт практического применения правовых норм, источник их постоянного совершенствования. Таким образом, деятельность предпринимательских объединений и организаций позволяет сформировать среду, выталкивающую коррупционные проявления на поверхность, делающую очевидными допущенные коррупционные правонарушения для органов государственной власти, уполномоченных бороться с коррупцией.

Формулирование стандартов этического поведения сотрудников профессиональных участников особенно характерно для рынка финансовых услуг. Дело в том, что для отношений связанных с оказанием услуг важным является адекватное поведение работника, работающего у данного предпринимателя. Мелкое жульничество, введение клиента в заблуждение, обман, в конечном итоге оказывают неблагоприятное влияние не только на деловые отношения предпринимателя, интересы которого представляет работник, но и на ситуацию на рынке в целом. На финансовом рынке банальное превы-

шение своих полномочий сотрудника французского банка привело к существенным проблемам, как банка, так и всей банковской системы Франции и ЕС. Поэтому на финансовых рынках ведется работа над выработкой этических норм и стандартов работы на рынке. В качестве примера, собрания этических норм можно привести одобренный 29 апреля 2008 г. XIX съездом АРБ Кодекс этических принципов банковского дела<sup>1</sup>.

Внутренними документами СРО, а также организаций инфраструктуры рынка предусматривается формирование специальных органов – дисциплинарных комитетов (комиссий) для рассмотрения случаев неэтического поведения участников рынка (сотрудников участника рынка). Нарушение этических норм во взаимоотношениях с другими предпринимателями может, например, может состоять в затягивании процедуры разрешения спора, уклонении от исполнения решения суда. Следует заметить, что хотя работа подобных органов носит скорее характер морального, чем правового воздействия, тем не менее сам факт гипотетической этической оценки действий участника рынка и/или его работников оказывает положительное влияние на деловые отношения участников рынка.

Другой тип кодексов поведения представляет собой Кодексы корпоративного поведения. Признанное классическим определение корпоративного было дано в известном докладе Комиссии Кадбери (Доклад Кабери) в 1992 г. с которого принято отсчитывать «начало современного движения корпоративного управления»<sup>2</sup>.

Важность Доклада Кадбери состояла в том, что благодаря ему была показана связь между эффективностью системы корпоративного управления и состоянием инвестиционного климата. Доклад Кадбери (Раздел 16) предусматривал желательность того, чтобы институциональные инвесторы стремились поддерживать устойчивую и эффективную взаимосвязь с управляющими крупных публичных компаний с тем, чтобы совместными усилиями обеспечивать качественное управление такими компаниями. Своебразным ответом на сделанный призыв стало то, что в 1993 г. профессиональные объединения крупнейших институциональных инвесторов, Ассоциации британских страховщиков (Association of British Insurers – далее ABI) и Национальной ассоциации пенсионных фондов (National Association of Pension Funds – далее NAPF) побудили своих членов

<sup>1</sup> Доступен на сайте АРБ [http://www.arb.ru/site/action/list\\_news.php?id=2071](http://www.arb.ru/site/action/list_news.php?id=2071) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Adrian Cadbury, Report of the Committee on the Financial aspect of Corporate Governance? London, December 1992. К настоящему времени Доклад трансформировался в Кодекс корпоративного управления Великобритании 2010 г. доступен на сайте: [http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/Corporate\\_Governance](http://www.frc.org.uk/documents/pagemanager/Corporate_Governance) (дата обращения: 06.11.2012).

координировать политику голосования по доверенностям (proxy) в компаниях. Координирование состояло в мониторинге компаний, входящих в группу компаний, включенных в листинг Лондонской фондовой биржи – FTSE 350, с целью выработки программы голосования по вопросам повестки дня собраний акционеров<sup>1</sup>.

В дальнейшем развитие законодательства показало, что «история корпоративного управления является собой историю кризисов, скандалов, как это было в случаях с ENRON, WorldCom, Parmalat и подобных, происходивших практически в каждой стране»<sup>2</sup>. В названных случаях выявлялось противоречие между интересами собственников и управляющих менеджеров, не являющихся собственниками, но осуществляющими фактическое распоряжение имуществом. Иными словами, речь идет о проблемах в корпоративном управлении.

В этой связи представляется уместным указать на то, что Конвенция ООН против коррупции, принятая ООН в 2003г. и ратифицированная Россией<sup>3</sup> (далее – Конвенция ООН) содержит, нормы, направленные на пресечение коррупции в частном секторе (в том числе, «подкуп в частном секторе» (статья 21), а также хищения в частном секторе (статья 22)). Таким образом, принятие в том или ином виде Кодексов корпоративного поведения является одним из способов обеспечения исполнения требований Конвенции ООН.

В Российской Федерации разработка Кодекса корпоративного поведения осуществлялась под руководством ФСФР России<sup>4</sup>. Вопрос о правовой природе и, соответственно степени обязательности и порядка применения норм подобных кодексов решается по-разному в разных странах для разных компаний. В ряде стран (например в России, Великобритании) наличие Кодекса корпоративного поведения является условием включения ценных бумаг компании в листинг на фондовых биржах<sup>5</sup>. В ряде других государств, например в Нидерландах, Германии, Испании компании обязаны раскрывать порядок взаимодействия между органами управления компании, при этом наличие такого документа как Кодекс корпоративного поведения не

является обязательным. В данном случае действует принцип «соответствуй или раскрой» (complain or disclose) или «соответствуй или объясни» (complain or explain)<sup>1</sup>.

Оценивая значение и место Кодексов корпоративного поведения в противодействии коррупции, хотелось бы напомнить, что изначально внутренкорпоративное управление рассматривалось как метод само-регулирования, противопоставляемый прямому административному регулированию через установление запретов и предписаний совершения каких-либо действий. Признавая метод саморегулирования более соответствующим рыночной модели хозяйствования, тем не менее отмечалось, что его применение требует большей ответственности и более сложных форм взаимодействия между организациями управления внутри компании (корпорации)<sup>2</sup>. В таких условиях помочь в защите интересов акционеров, в контроле за адекватностью применения принципов корпоративного управления могут оказывать организации инфраструктуры рынка (речь идет прежде всего о фондовых биржах), обеспечивающие исполнение требований о раскрытии эмитентами информации, соблюдение условий кодексов корпоративного поведения и т.п..

Проведенное исследование показало, что объединения предпринимателей готовы и могут участвовать в противодействии проявлениям коррупции. Различные области действия и различные способы выполнения задач, стоящих перед объединениями предпринимателей, создают условия для оказания противодействия в различных плоскостях и направлениях деятельности. В то же время главное в действиях предпринимательских объединений является создание условий для прозрачности операций проводимых на рынке. По существу объединения предпринимателей позволяют сделать сопоставимыми стоимости услуг, товаров, сформулировать принципы наилучшей деловой практики. Благодаря такой среде предприниматель, добросовестно ведущий дела получает конкурентное преимущество по сравнению с теми участниками, которые стремятся любой ценой получить быстрый доход, не обеспечив надлежащего исполнения своих обязательств.

Формулируя стандарты профессиональной деятельности, объединения предпринимателей подсказывают потребителю, что сле-

<sup>1</sup> John Holland, Self Regulation and the Financial Aspects of Corporate Governance // Business Law, 1996, March. P. 132.

<sup>2</sup> Klaus J. Hopt Comparative Corporate Governance: The State of the Art and International Regulation // American Journal of Comparative Law, 2011, v. 59, P. 6, 7.

<sup>3</sup> Федеральный закон от 8 марта 2006 г. № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции ООН против коррупции» // СЗ РФ. 20 марта 2006 г. № 12. Ст. 27.

<sup>4</sup> URL: [http://www.ffms.ru/ru/legislation/corp\\_management\\_study](http://www.ffms.ru/ru/legislation/corp_management_study) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>5</sup> В Великобритании органом, уполномоченным принимать решение о включении ценных бумаг в листинг, является государственный регулирующий орган Financial Services Authority – FSA. В России решение о включении ценных бумаг в листинг принимает сама биржа.

<sup>1</sup> Klaus J. Hopt Comparative Corporate Governance<sup>2</sup> The State of the Art and International Regulation // American Journal of Comparative Law, 2011, v. 59, P. 14–15.

<sup>2</sup> О применении методов саморегулирования в корпоративном управлении см. Black B., Kraakman R. Self-enforcing model of corporate law // Harvard Law Review, v.109, № 8 June 1996 pp. 1911–1982

дует требовать от производителя, и какая цена является объективно существующей на рынке.

Определяя стандарты надлежащего ведения бизнеса, объединения предпринимателей создают механизмы, позволяющие как предпринимателям, так и потребителям быстро и экономично разрешать споры. Формирование третейских судов, создание условий для проведения примирительных процедур является важной стороной деятельности объединения предпринимателей. Благодаря использованию данных механизмов, выявляются направления дополнительного совершенствования норм, стандартов и т.п. документов, разрабатываемых объединениями предпринимателей.

Важным направлением в деятельности объединений предпринимателей является создание дополнительных механизмов для защиты прав инвесторов/потребителей услуг, оказываемых предпринимателями. Примером подобного института может служить институт Общественного примирителя (Финансового Омбудсмена), созданный в октябре 2010 г. АРБ<sup>1</sup>.

Объединения предпринимателей способны постепенно и последовательно формировать среду, активно противодействующую коррупции.

**О.А. Беляева,**  
ведущий научный сотрудник ИЗиСП,  
кандидат юридических наук

## ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В СФЕРЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСЗАКАЗА: ОПЫТ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Отношения, складывающиеся в сфере размещения государственного и муниципального заказа, являются для общества одним из главных индикаторов коррупции в стране. Действительно, где еще, как не в процессе материального обеспечения публичных нужд, у должностного лица появляются возможности злоупотребления своими полномочиями в целях получения выгоды для себя или для третьих лиц<sup>1</sup>? Поэтому государство вынуждено контролировать себя изнутри.

Однако на наш взгляд, представления о коррупции в этой сфере все же сильно преувеличены, в то время как антикоррупционный потенциал нашего законодательства для противодействия этому явлению пока весьма невелик.

В свое время конкурсная система размещения заказов, существовавшая в Российской Федерации до 1 января 2006 г.<sup>2</sup> был признана «коррупционным злом», поскольку конкурсы допускают возможность принятия заказчиком субъективного решения при оценке заявок участников. Но отход от конкурсной системы серьезных результатов в деле противодействия коррупции не дал.

Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»<sup>3</sup> (далее – Закон о размещении заказов) выдвинул на первый план открытые аукционы, а затем и еще и открытые аукционы в электронной форме. Однако оказалось, что аукционы – это отнюдь не спасение ни от коррупции,

<sup>1</sup> См. подп. «а» п. 1 статьи 1 Федерального закона от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> См. Федеральный закон от 06.05.1999 г. № 97-ФЗ «О конкурсах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» // СЗ РФ. 1999. № 19. Ст. 2302. В настоящее время утратил силу.

<sup>3</sup> СЗ РФ. РФ. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

<sup>1</sup> См. подробнее: сайт АРБ: <http://www.arb.ru/site/v2/finomb> (дата обращения: 06.11.2012). См. также Емелин А.В. Создание института Общественного примирителя (Финансового омбудсмена) на финансовом рынке России // Деньги и кредит, 2011, № 1., С. 46-49.

ни от недобросовестных поставщиков, ни от поставок некачественного товара.

Главной предпосылкой появления электронных аукционов, по нашему мнению, стала борьба со сговорами на торгах: между самими участниками размещения заказа, а также между участниками и заказчиками. Противодействовать подобным сговорам крайне сложно, а «прозрачные» электронные процедуры сами по себе устраниют препятствия для состязательности на аукционах. Анонимность же участников аукциона (подача первых частей заявок под номерами без указания наименований компаний) способствуют появлению в ходе него игроков, не имеющих договоренностей с другими участниками, а также с заказчиком. Иными словами, специфика электронной процедуры такова, что она может воспрепятствовать реализации сговора на торгах<sup>1</sup>.

Исчезли ли при этом коррупционные злоупотребления? В рамках непосредственного ценового соревнования, возможно, да. Все дело в том, что коррупция может проявляться на разных этапах размещения заказа, а также и в ходе выполнения условий контракта. Борьба с коррупционными проявлениями не может быть сведена только лишь к выбору оптимального способа размещения заказа. Например, довольно часто аукционная документация характеризуется т.н. «заточкой»: описание требований к участникам, или к поставляемому товару, или к результату выполнения работ таково, что позволяет сразу же ограничить круг возможных претендентов на участие в аукционе.

Предположим, содержание аукционной документации не направлено на ограничение круга возможных участников аукциона, а предполагает свободную конкуренцию. Закон о размещении заказов акцентирован на соблюдении процедурных требований, однако очевидно, что в точном соответствии с установленной процедурой можно приобрести и «Лексус», и «Ладу Калину». Вопрос в том, какой из этих автомобилей действительно необходим для удовлетворения публичных нужд. Таким образом, точное соблюдение процедурных требований законодательства вовсе не лечит коррупционную болезнь. Здесь стоит задаться вопросом о правильном нормировании, прогнозировании и планировании публичных нужд, а не о порядке их непосредственного удовлетворения. Именно такого порядка и не хватает сейчас в нашем законодательстве: противодействие коррупции должно иметь место задолго до непосредственного размещения конкретного заказа.

<sup>1</sup> См. подробнее: Беляева О.А. Электронные аукционы по размещению государственного заказа: совершенствование правового регулирования // Журнал российского права. 2011. № 7. С. 17–23.

Еще во времена Петра Великого под эффективностью торгов понималась «нижайшая цена подряда», нынешнее законодательство – не исключение. Размещение публичных заказов своей основной целью должно иметь экономию бюджетных средств. Вопрос не только в том, как ее достичь, но и как ее посчитать. Ответ напрашивается сам собой: экономия составляет разницу между начальной ценой контракта, объявленной на торгах или запросе котировок, и фактической ценой, по которой этот контракт заключен. Однако в таком, казалось бы, простом арифметическом действии может быть масса неизвестных.

Первое – насколько адекватно начальная цена контракта соответствует среднерыночным ценам? Цена может быть попросту завышена, причем как злонамеренно, так и случайно. Чем тогда обернется пресловутая экономия? На протяжении более пяти лет Закон о размещении заказов вообще не содержал норм о том, каким образом заказчику следует рассчитывать начальную цену контракта. Относительно недавно в Законе появилась статья 19.1, перечисляющая примерные ориентиры, с учетом которых заказчик определяет начальную цену, а также включает информацию об обосновании этой цены в документацию о торгах или в извещение о запросе котировок<sup>1</sup>.

Тем не менее, появление этой нормы не искоренило злоупотребления: заказчики указывают несуществующие в природе цены со ссылкой на то, что такая информация якобы получена из Интернета или из коммерческого предложения какого-либо поставщика.

Второе – даже при адекватной начальной цене контракта на торги может быть подана только одна заявка, а торги с единственным участником, как известно, признаются несостоявшимися. К примеру, если не состоялся электронный аукцион, заказчик обязан заключить контракт по начальной цене с единственным участником такого аукциона (часть 11 статьи 41.9 Закона о размещении заказов). Отсутствие конкуренции на торгах дезавуирует экономию, но ведь неконкурентные торги могут быть обусловлены объективными причинами, а не действиями заказчика.

Третье – заказчик не заинтересован в достижении экономии, поскольку неизрасходованные средства уходят в государственный резерв и фонд национального благосостояния. Кроме того, против заказчика работают т.н. «бюджетные ножницы»: государственные и муниципальные контракты оплачиваются в пределах лимитов бюд-

<sup>1</sup> См. Федеральный закон от 21.04.2011 г. № 79-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // СЗ РФ. 2011. № 17. Ст. 2320.

жетных обязательств (статья 72 Бюджетного кодекса Российской Федерации), за пределами бюджетного года их финансирование, как правило, невозможно.

Наконец, четвертое – экономия, достигнутая на торгах, в ряде случаев может не иметь никакого отношения к экономии бюджетных средств вообще. Например, если на торгах наблюдается демпинг, т.е. выигрывает заявка с явно заниженной («бросовой») ценой, появляется риск того, что контракт не будет надлежащим образом исполнен. Экономия при заключении контракта есть, а по факту его исполнения – ничего.

Из сказанного напрашивается вывод, что цена выигранного контракта – отнюдь не главный показатель в деле противодействия коррупции в сфере размещения публичных заказов.

В связи с этим представляется необходимым не искать коррупционные проявления только лишь в процедурах размещения публичных заказов, необходимо подвергать контролю и подготовку к их размещению, и – главное – результаты исполнения контрактов. И в этом контроле активное участие, безусловно, должна принимать общественность.

Так что то явление, которое мы уже привычно называет коррупцией, может быть не сопряжено с нарушением законодательства, со злоупотреблением должностным положением и т.п. Действия заказчика могут быть основаны на точном соблюдении требований Закона о размещении заказов.

Адекватное решение основных проблем размещения государственных и муниципальных заказов нашло отражение в проекте федерального закона «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг». Работа над ним близится в настоящее время к завершению. Понятно, что одним этим законом коррупцию устранить невозможно, борьба с этим явлением будет еще очень долгой, но заложенный в законопроекте отход от процедурной составляющей публичных нужд является, на наш взгляд, залогом успеха.

Эффективное противодействие коррупции сопряжено не с ужесточением, а со смягчением законодательного режима. Практика применения Закона о размещении заказов, нацеленного только лишь на ужесточение процедур и контроль за их соблюдением, наглядно показала, что это был бесконечный поединок брони и снаряда.

**В.Н. Руденко,**

Институт философии и права УрО РАН,  
доктор юридических наук

## АЛЬТЕРНАТИВНОЕ УРЕГУЛИРОВАНИЕ ПРАВОВЫХ СПОРОВ КАК ПЕРСПЕКТИВНАЯ ФОРМА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Коррупция в судебной системе – явление, характерное для многих современных государств. За последние десятилетия международными организациями, исследовательскими центрами, отдельными учеными выработаны рекомендации по противодействию данному явлению, которые предусматривают, во-первых, обеспечение независимости судебной власти от других ветвей власти, а, во-вторых, выработку различных способов ограничения коррупции внутри судебной системы. Превентивные меры направлены на повышение квалификации судей, способ их выбора и назначения, определение срока пребывания в должности, установление критериев лишения судей полномочий, на введение мер уголовной ответственности за коррупцию в судах, на обеспечение неприкосновенности судей, на совершенствование организации судебной системы. Эти меры предусматривают введение судов присяжных и судов с участием заседателей, организацию специализированных судов, судов на различных уровнях организации публичной власти. Наконец, они предполагают снижение загруженности судов и отдельных судей, установление достойной заработной платы и улучшение условий труда судей и работников судов, закрепление правил коммуникации с судьями, обеспечение открытости и гласности в работе судов и др. (С. Р.-Аккерман).

Но, как свидетельствует опыт последних трех десятилетий, попытки противодействия коррупции в судах посредством обеспечения независимости судебной власти и совершенствования судебных систем изнутри не всегда приводят к позитивным результатам. В этой связи симптоматичен вывод о доминировании в современном обществе так называемой парадигмы «каратального правосудия» («Retributive Justice»), разделяемый многими исследователями. Данная парадигма, особенно в уголовном процессе, зиждется на предъявлении обвинения в нарушении законов государства, доказательстве и установлении степени вины обвиняемого, определении мер уголовной ответственности. В соответствии с этим устанавливается круг участников уголовного процесса.

ловного процесса, включающий суд, участников уголовного процесса со стороны обвинения (прокурора, следователя, дознавателя и др.) и защиты (подозреваемого, обвиняемого защитника, представителя гражданского ответчика и др.). В рамках рассматриваемой парадигмы нельзя исключить желания какого-либо из участников процесса урегулировать правовой спор в непропцессуальных формах, то есть коррупционным путем. Сохранение карательной модели правосудия в неизменном виде является существенным фактором, способствующим коррупционным проявлениям внутри самой модели.

В связи с этим представляется продуктивной идея переосмысления подходов к преступлению и наказанию, ориентированная на выработку так называемой парадигмы «восстановительного правосудия» («Restorative Justice») (Ховард Зер). Эта парадигма предполагает урегулирование правовых споров на встречах жертв преступления и правонарушителей при участии посредников, в том числе общественности из числа членов гражданского коллектива, к которому принадлежит правонарушитель.

В разных странах мира (Австралия, Новая Зеландия, Канада, Филиппины, США и др.) в настоящее время оказался востребованным опыт урегулирования правовых споров коренными народами. Во многих современных государствах востребован опыт посредничества и примирения, накопленный в культурах стран Ближнего и Среднего Востока. Способы урегулирования споров в судах коренных народов, традиция посредничества и примирения служат прообразом современных институтов восстановительного правосудия. В связи с этим в странах общего и романо-германского права все большую роль в урегулировании правовых споров приобретают непрофессиональный арбитраж, профессиональная медиация, собрания общественности, развиваются нетрадиционные способы урегулирования правовых споров в области ювенальной юстиции (ярким примером могут служить молодежные (подростковые) суды – *Youth Courts, Teen Peer Courts* ) и др. Таким образом, получило развитие альтернативное урегулирование правовых споров (Alternative dispute resolution (ADR)), в рамках которого посредники или их группы не принимают окончательных решений, а потому они не подвержены коррупции.

Развитие альтернативного урегулирования правовых споров связано с самоорганизацией гражданского общества. Но оно оказывает существенное влияние на развитие судебных систем в современных странах мира. Симптоматично, в частности, появление института обязательной судебной медиации, обеспечивающего пусть косвенное, но весьма важное участие граждан-медиаторов в урегулировании споров по гражданским и даже по некоторым уголовным делам, направленным в суд. Конфликты сторон, вызванные неисполнением обязательств, мелкими правонарушениями вместо судебного разби-

рательства в зале суда в силу требований закона или по решению самого суда разрешаются самими сторонами с участием посредника. Таким образом, гражданское общество берет на себя решение значительной части дел, которые ранее разбирались в суде.

Институт судебной медиации и другие институты восстановительного правосудия задают новый вектор развития гражданского участия в направлении правосудия и в урегулировании правовых споров. На протяжении последних пятнадцати лет этот вектор отчетливо прослеживается в странах Центральной, Западной и Восточной Европы. Учитывая данный тренд, Кабинет Министров Совета Европы выработал рекомендации по развитию медиации в уголовных делах (см., в частности, рекомендацию № R(99) 19 от 19 сентября 1999 г.). В соответствии с рекомендациями с согласия сторон медиация возможна на любой стадии уголовного судопроизводства. Думается, что уровень развития альтернативного урегулирования правовых споров в той или иной стране в перспективе станет служить одним из индикаторов, характеризующих состояние коррупции в судебной системе.

В ближайшей перспективе развитие институтов альтернативного урегулирования правовых споров окажет существенное влияние и на развитие судебной системы в России.

Проблемы коррупции в Российских судах постоянно поднимаются различными зарубежными исследовательскими центрами, а также российскими учеными и общественными деятелями. В числе причин сохранения коррупции, ее роста называются: чрезвычайная перегруженность судов; чрезмерные правовые гарантии неприкосновенности судей; такая особенность российской правовой культуры, как традиция разрешения правовых споров на основе лично-доверительных отношений и др. В последнее десятилетие в Российской Федерации были приняты существенные меры по снижению уровня коррупции в судебной системе. В частности, введен институт мировых судей, который позволил частично решить проблему загруженности судов. Кроме того, с внесением в 2001 г. изменений в Федеральный закон «О статусе судей в Российской Федерации» в отношении судей стало возможно проведение оперативно-розыскных мероприятий и следственных действий. Установлены законодательные требования по обеспечению открытости деятельности судов. С учетом современных тенденций развития системы «восстановительного правосудия» в 2010 г. в стране принят Федеральный закон «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)». В то же время данный закон не предусматривает процедуры обязательной медиации, а также судебной медиации и, в частности, медиации по уголовным делам. Между тем введение указанных процедур будет способствовать противодействию коррупции.

## 2.4. УГОЛОВНО-ПРАВОВЫЕ СРЕДСТВА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

**А.А. Арямов,**

профессор кафедры уголовного права  
Российской Академии Правосудия,  
доктор юридических наук, профессор

### УГОЛОВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ КАК ИНСТРУМЕНТ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Вопрос об уголовной ответственности юридических лиц в отечественной правовой науке стоит достаточно давно<sup>1</sup>. Высказывались мнения и «за», и «против». Но как справедливо отмечал Б.Волженкин «следует различать субъект преступления и субъект уголовной ответственности. Преступление как общественно опасное, противоправное и виновное деяние может совершать только физическое лицо, обладающее сознанием и волей. Именно такое деяние, содержащее все признаки соответствующего состава преступления, является основанием уголовной ответственности. А нести уголовную ответственность за такие деяния могли бы не только физические лица, но и при определенных условиях и юридические лица. Следовательно, задача состоит в том, чтобы определить условия, при которых юридическое лицо будет нести уголовную ответственность за преступление, совершенное физическим лицом. Такими условиями могли бы быть следующие положения: Действие (бездействие) совершено:

1) с ведома юридического лица (его органа управления) или было им санкционировано; 2

2) в пользу (в интересах) юридического лица (при умышленной преступной деятельности); 3) субъектом, уполномоченным юридическим лицом»<sup>1</sup>.

Несомненно, при конструировании уголовной ответственности таких корпоративных субъектов следует учитывать, что понятие юридического лица было сформулировано в цивилистике как фикция, условно предполагающее волю, поведение, интересы корпорации, которая как материальная субстанция таковыми обладать не может. Но если уголовное право как, охранительная отрасль, охраняет отношения урегулированные правом гражданским, как регулятивной отраслью, то эти отношения должны охраняться в том виде в котором они урегулированы; следовательно если гражданское право оперирует фикционным понятием юридического лица, то уголовное право должно учитывать эту особенность.

Следует иметь в виду, что на уровне международного права проблема уголовной ответственности юридических лиц давно и детально разрешена. Заключая и ратифицируя международные соглашения, Российская Федерация обременила себя комплексом обязательств по адаптации национального права в соответствии с нормами и общепризнанными принципами международного права.

Статья 26 Конвенции ООН «Против коррупции»<sup>2</sup> гласит: «Каждое государство-участник принимает такие меры, какие, с учетом его правовых принципов, могут потребоваться для установления ответственности юридических лиц за участие в преступлениях, признанных таковыми в соответствии с настоящей Конвенцией. При условии соблюдения правовых принципов государств участников ответственность юридических лиц может быть уголовной, гражданско-правовой или административной. Возложение такой ответственности не наносит ущерба уголовной ответственности физических лиц, совершивших преступления. Каждое государство-участник, в частности, обеспечивает применение в отношении юридических лиц, привлекаемых к ответственности в соответствии с настоящей статьей, эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие уголовных или неуголовных санкций, включая денежные санкции».

<sup>1</sup> См. Волженкин Б.В. Уголовная ответственность юридических лиц. СПб.1998; Еголова Н. Об уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные преступления // Управление персоналом. 2003.№ 9; Никифоров А.С. Юридическое лицо как субъект преступления и уголовной ответственности. М. 2003; Клепицкий И.А. Система хозяйственных преступлений. М., 2005; Додонов В. Ответственность юридических лиц в современном уголовном праве // Законность. 2006. № 4; Бирюков П.Н. Уголовная ответственность юридических лиц в сфере экономики (опыт иностранных государств). М. 2008.и др.

<sup>1</sup> Волженкин Б.В. Преступления в сфере экономической деятельности (экономические преступления). СПб. 2002. С. 109.

<sup>2</sup> Стамбульский план действий – Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины // ACN (Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии), Отдел по борьбе с коррупцией Директората по финансам и предпринимательству Организации Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР)

Согласно ст.18 Конвенция СЕ «Об уголовной ответственности за коррупцию»<sup>1</sup>:

«1. Каждая сторона принимает такие законодательные и иные меры, которые могут потребоваться для обеспечения того, чтобы юридические лица могли быть привлечены к ответственности в связи с уголовными правонарушениями, заключающимися в активном подкупе, злоупотреблении влиянием в корыстных целях и отмывании доходов, признанными в качестве таковых в соответствии с настоящей Конвенцией и совершенные в их интересах любым физическим лицом, действующим в своем физическом качестве или в составе органа юридического лица и занимающим руководящую должность в юридическом лице, на следующих основаниях: выполнение представительских функций от имени юридического лица; или осуществление права на принятие решений от имени юридического лица; или осуществление контрольных функций в рамках юридического лица; а также в связи с участием такого физического лица в совершении вышеупомянутых правонарушений в качестве соучастника или подстрекателя.

2. Помимо случаев, предусмотренных п. 1, каждая сторона принимает необходимые меры для обеспечения того, чтобы юридическое лицо могло быть привлечено к ответственности тогда, когда отсутствие надзора или контроля со стороны физического лица, о котором говорится в п. 1, сделало возможным совершение уголовных правонарушений, указанных в п. 1, в интересах этого юридического лица физическим лицом, находящимся под его властью.

3. Ответственность юридического лица в соответствии с п. 1 и 2 не исключает уголовного преследования физических лиц, совершивших, подстрекавших к совершению или участвовавших в качестве соучастника в совершении уголовных правонарушений, указанных в п. 1».

В пояснительной записке к законопроекту (25 июля 2006 г.) о ратификации данной Конвенции от 1 июля 2006 г. отмечалось, что Конвенция содержит иные правила, чем законодательство РФ, что требует изменения действующих или принятие новых Федеральных законов. 6 июля 2006 г. Правовое управление аппарата Государственной Думы дало положительное заключение по рассматриваемому законопроекту № 2.2-1/2374 под условием законодательной регламентации уголовной ответственности юридических лиц. Однако, эти обязательства оказались не выполненными.

<sup>1</sup> Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, Совет Европы, Страсбург, 27.01.1999 г., ратифицирована Федеральным законом от 25.07.2006 г. № 125-ФЗ «О ратификации конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

Стамбульский план действий<sup>1</sup> предусматривает от стран-участниц обязательство установления в национальном законодательстве ответственности юридических лиц за коррупционное поведение. В качестве вида наказания для юридических лиц предусматривается запрет на участие в конкурсах на государственные закупки.

В рамках формирования Европейского права принят комплекс нормативных правовых актов, обязывающих государства-участников закрепить в своем национальном уголовном законодательстве нормы об ответственности юридических лиц.

На основании ст.2 Конвенции о защите финансовых интересов Европейских Сообществ от 26 июля 1995 г.<sup>2</sup> «государства ЕС обязаны предусмотреть ответственность за подкуп иностранного государственного служащего»... и «установили эффективное уголовное наказание, сравнимое с применяемым ко взяточничеству собственных служащих».

Согласно «Рамочного решения Совета ЕС о борьбе с коррупцией в частном секторе» от 22 июня 2003 г. «каждое государство-член принимает необходимые меры с целью обеспечить, чтобы юридические лица могли привлекаться к ответственности за... преступления, когда эти преступления были совершены в их пользу любым физическим лицом, которое, действуя индивидуально или в качестве члена органа юридического лица, осуществляет внутри последнего руководящие полномочия, исходя из следующих оснований: а) способность выступать представителем юридического лица; б) наличие права принимать решения от имени юридического лица; с) наличие права осуществлять внутренний контроль. При этом ответственность организации не исключает уголовного преследования физических лиц – исполнителей, подстрекателей или пособников указанных действий»<sup>3</sup>.

Резолюция Комитета министров СЕ (97)24 от 6 ноября 1997 г. «О двадцати руководящих принципах борьбы с коррупцией»<sup>4</sup> также содержит положения об уголовной ответственности организаций и требование национальной имплементации этих положений.

Не смотря на существенный комплекс международных обязательств в аспекте уголовной ответственности юридических лиц, рос-

<sup>1</sup> Стамбульский план действий – Стамбульский план действий по борьбе с коррупцией для Армении, Азербайджана, Грузии, Казахстана, Кыргызстана, Российской Федерации, Таджикистана и Украины // АСН (Сеть по борьбе с коррупцией для Восточной Европы и Центральной Азии), Отдел по борьбе с коррупцией Директората по финансам и предпринимательству Организации Экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

<sup>2</sup> ОJЕС. 1995.27. Nov. C. 316.

<sup>3</sup> ОJЕС. 1995.27. Nov. C.316.

<sup>4</sup> См. URL [www.corruption.iatp.az/corruption/ru/law/inter/ec.stm](http://www.corruption.iatp.az/corruption/ru/law/inter/ec.stm) (дата обращения: 06.11.2012).

сийское законодательство до сих пор не адаптировано в соответствии с ними. Не были изданы даже специальные имплементационные акты, обеспечивающие реализацию международных соглашений. Что не только нарушает международные обязательства Российской Федерации и вносит дисбаланс в системы международного и национального права, но и существенно снижает эффективность борьбы с преступностью.

В уголовном законодательстве РФ очевиден пробел. Субъектом преступления, и как следствие субъектом уголовной ответственности, понимается исключительно физическое лицо (ст. 19 УК РФ). В итоге армия зиц-председателей обеспечивает безбедное существование множеству корпораций, паразитирующих на коррупционных и криминально-хозяйственных отношениях. Представляют серьезную проблему многочисленные случаи совершения преступления посредством принятия решения коллегиальным органом юридического лица (например, об одобрении или заключении мнимой, или притворной сделки или иного действия) при тайном и не единогласном голосовании: кого и за что привлекать к уголовной ответственности в рамках господствующей концепции персональной ответственности физических лиц? Организованная преступность давно уже взяла на вооружение такой метод совершения преступлений (например, при рейдерских захватах, преднамеренном банкротстве и т.д.).

В аспекте антикоррупционной политики нашего государства Закон о противодействии коррупции<sup>1</sup> в Статье 14. «Ответственность юридических лиц за коррупционные правонарушения» устанавливает следующие положения:

1. «В случае если от имени или в интересах юридического лица осуществляются организация, подготовка и совершение коррупционных правонарушений или правонарушений, создающих условия для совершения коррупционных правонарушений, к юридическому лицу могут быть применены меры ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Применение за коррупционное правонарушение мер ответственности к юридическому лицу не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение виновное физическое лицо, равно как и привлечение к уголовной или иной ответственности за коррупционное правонарушение физического лица не освобождает от ответственности за данное коррупционное правонарушение юридическое лицо.

<sup>1</sup> Федеральный закон от 27.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции».

3. Положения настоящей статьи распространяются на иностранные юридические лица в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации».

В данном случае имеет место отсылка к законодательству РФ, которого пока не существует. Эта декларативная норма предполагает соответствующую реформу законодательства РФ в т.ч. и уголовного и административного.

Национальный план противодействия коррупции<sup>1</sup> предусматривает перспективную возможность установления административной ответственности юридических лиц за совершение от их имени коррупционных преступлений. Однако, административное законодательство РФ не содержит комплекса норм, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления; международное право трактует акты коррупции как уголовно-наказуемые деяния. Т.о. налицо существенные проблемы в реализации данной части «Национального плана противодействия коррупции».

В то же время ч. 2 ст. 2.1. и ст. 2.10 КоАП РФ предусмотрена административная ответственность юридических лиц за правонарушения, совершенные от их имени или в их интересах. Очевиден определенный дисбаланс в отечественной публично-правовой сфере. Административное законодательство предусматривает возможность ответственности юридических лиц, а уголовное – нет. Хотя эти две отрасли права тесно корреспондируют друг с другом. В качестве примера можно привести соотношение ст. 7.27 КоАП РФ – мелкое хищение – и ст. 158 УК РФ – кража, когда уголовная ответственность ограничивается возможностью привлечения к административной ответственности. Естественно, что при таком тесном уровне взаимосвязи норм административного и уголовного права фундаментальные элементы, определяющие основания ответственности должны быть сопоставимы.

Игнорирование института уголовной ответственности юридических лиц породило следующую девиацию отечественной правоприменительной практики. В случаях, когда преступление совершается с использованием структуры коммерческого юридического лица, или в его интересах конкретным действующим физическим лицам инкриминируется совершение преступления организованной группой или преступным сообществом (ч. 3 и 4 ст. 35 УК РФ, ст. 210 УК РФ), действующим в корыстных целях. Что не соответствует содержанию уголовного закона и влечет необоснованное усиление репрессии. Признаки устойчивости, организованности и структурированности,

<sup>1</sup> United States v. Beusch. 596 F.2d 871. 877 (9th Cir.1979).

стремление получить прибыль имманентно присущи коммерческим организациям и вполне легальны (соответствуют требованиям гражданского законодательства). Соотношение охранительной и регулирующей отраслей права предполагает следующее правило разрешения коллизии между гражданско-правовым дозволением и уголовно-правовым запретом: уголовное право не может запрещать то, что разрешено правом гражданским (коллизия решается в пользу гражданско-правового дозволения). О том же говорит и презумпция невиновности (ст. 14 УПК РФ) – все неразрешимые сомнения в виновности лица (а именно к таким относится коллизия нормативных актов) решаются в пользу обвиняемого. В то же время вполне понятно желание государственного обвинения придать юридическое значение упомянутым обстоятельствам, которые, несомненно, определяют механизм преступного посягательства. Представляется, что установление уголовной ответственности юридических лиц позволяет дать юридическую оценку корпоративному фактору совершения преступления без искажения содержания уголовного закона.

**А.В. Гриненко,**

профессор кафедры уголовного права, уголовного процесса и криминалистики Московского государственного института международных отношений (Университет) Министерства иностранных дел Российской Федерации, член Научно-консультативного совета при Верховном Суде Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

## УГОЛОВНО-ПРАВОВОЕ И УГОЛОВНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Общепризнанно, что коррупция является негативным явлением, способным оказать наибольшее дестабилизирующее воздействие как на отдельные государственные механизмы, так и на государство в целом. Скрытность и массовость коррупционных действий влияют на состояние политической жизни, экономики, существенно снижают уровень жизни широких слоев населения.

В Национальной стратегии противодействия коррупции, утвержденной указом Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460<sup>1</sup>, констатируется, что, несмотря на предпринимаемые государством и обществом меры, коррупция по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и модернизации национальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене и правомерно рассматривается как одна из угроз безопасности Российской Федерации.

В числе одной из главных причин жизнеспособности столь негативного явления, по нашему мнению, можно назвать недостатки уголовного и уголовно-процессуального законодательства, регламентирующего ответственность и порядок ее наступления по делам о преступлениях коррупционной направленности.

Основная проблема уголовного законодательства состоит, на наш взгляд, в том, что сам по себе термин «преступление коррупционной

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

направленности» не нашел отражения именно в уголовном законодательстве. Лишь в пункте 1 ст. 1 Федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 73-ФЗ «О противодействии коррупции»<sup>1</sup> указывается, что под коррупцией понимается злоупотребление служебным положением, дача взятки, получение взятки, злоупотребление полномочиями, коммерческий подкуп либо иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами, а также совершение этих деяний от имени или в интересах юридического лица.

Из содержания данного определения вытекают две проблемы уголовно-правового характера, освещение которых позволяет упорядочить и активизировать борьбу с коррупционными преступлениями, а также антикоррупционную деятельность в целом.

Во-первых, если сопоставить содержание цитированной выше нормы и положений уголовного закона, то можно определить, что в перечень преступлений коррупционной направленности непосредственно входят: злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285) и превышение должностных полномочий (ст. 286)<sup>2</sup>; дача взятки (ст. 290); получение взятки (ст. 291); злоупотребление полномочиями (ст. 201); коммерческий подкуп (ст. 204 УК РФ). Однако ознакомление с иными уголовно-правовыми запретами позволяет сделать вывод, что к числу преступлений коррупционной направленности входят и иные деяния, предусмотренные Особенной частью УК РФ, например, нецелевое расходование бюджетных средств (ст. 285.1), незаконное участие в предпринимательской деятельности (ст. 289), посредничество во взяточничестве (ст. 291.1), служебный подлог (ст. 292), незаконная выдача паспорта гражданина Российской Федерации, а равно внесение заведомо ложных сведений в документы, повлекшее незаконное приобретение гражданства Российской Федерации (ст. 292.1) и некоторые другие.

Это – не просто ошибка технико-юридического плана, поскольку неуказание на коррупционный характер того либо иного преступления фактически выводит его из сферы воздействия, предусмотренного целой группой нормативных правовых актов как законодательного, так и подзаконного (ведомственного) уровня.

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

<sup>2</sup> В Федеральном законе «О противодействии коррупции» эти преступления объединены понятием «злоупотребление служебным положением».

По нашему мнению, требуются некоторые усилия группы ученых и практиков для того, чтобы выработать уголовно-правовые критерии преступлений коррупционной направленности и изучить содержание УК РФ на предмет обнаружения указанных деяний. С учетом значительной общественной опасности таких преступлений, по нашему мнению, было бы целесообразным указать на коррупционный характер данных составов непосредственно в наименовании главы 30 УК РФ, обозначив ее следующим образом: «Глава 30. Коррупционные преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления».

Вторая уголовно-правовая проблема, непосредственно вытекающая из законодательного закрепления коррупции, состоит в том, что в нем, наряду с перечислением конкретных составов преступлений, имеется и указание на то, что коррупцией является «иное незаконное использование физическим лицом своего должностного положения...». Представляется, что эта часть определения не относится к уголовно-правовой сфере, поскольку любые дефиниции и перечни в данной сфере расширительному толкованию не подлежат. По-видимому, законодатель имел в виду не преступления, а иные противоправные деяния, т.е. административные и служебные правонарушения. Например, к числу административных правонарушений коррупционной направленности относится незаконное вознаграждение от имени юридического лица (ст. 19.28 КоАП РФ), к числу служебных – нарушения профессиональных правил, закрепленных на ведомственном уровне.

Из этого вытекает необходимость более четкого законодательного разделения видов коррупционных правонарушений в зависимости от степени их общественной опасности и других признаков и соответственно видов юридической ответственности за их совершение.

Что касается уголовно-процессуального обеспечения противодействия коррупции, то здесь видится целесообразным остановиться на двух аспектах. Во-первых, сам порядок уголовного судопроизводства должен быть проверен на предмет его коррупционности. И, во-вторых, требуется выполнить важную меру по законодательному обеспечению противодействия коррупции, которая была закреплена в 2008 г. в Национальном плане противодействия коррупции (утвержден Президентом РФ 31 июля 2008 г. № Пр-1568)<sup>1</sup>. Речь шла о существенном сокращении категорий лиц, в отношении которых применяется особый порядок производства по уголовным

<sup>1</sup> См.: Сборник материалов о противодействии коррупции / под общ. ред. заместителя Председателя Совета Федерации ФС РФ Ю.Л. Воробьева. В 3-х т. Т. 1. М.: Лекспро, 2010. С. 37.

делам, однако из последующей редакции этого Плана данное предложение исчезло<sup>1</sup>. Требуется провести глубокий мониторинг данной проблемы и лишь после этого сделать вывод о том, влияет ли существование особого порядка уголовного судопроизводства в отношении отдельных категорий лиц на их коррупционность либо нет.

В целом же можно отметить, что противодействие коррупции должно вестись на различных уровнях и по различным направлениям, но прежде всего путем установления конкретных уголовно-правовых запретов и эффективного механизма их реализации в уголовном судопроизводстве.

**В.О. Захарова,**

доцент кафедры учебно-методической работы Института повышения квалификации Следственного комитета Российской Федерации, кандидат юридических наук

## О НЕКОТОРЫХ РЕЗУЛЬТАТАХ РАССМОТРЕНИЯ СУДАМИ УГОЛОВНЫХ ДЕЛ О ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

Следственная практика неразрывно связана с рассмотрением уголовных дел в судах. Именно в ходе судебных заседаний и выявляется большая часть недостатков предварительного следствия. Видится возможным рассмотреть основные ошибки, выявляемые судом в ходе рассмотрения уголовных дел о должностных преступлениях, на примере деятельности судов города Москвы при осуществлении правосудия по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 285 ( злоупотребление должностными полномочиями) и ст. 286 (превышение должностных полномочий) УК РФ.

Это объясняется тем, что, если анализировать статистику, в столице совершается наибольшее количество должностных преступлений, при этом, чаще всего – предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ.

Однако, из-за допускаемых следователями ошибок и нарушений, не по всем уголовным делам указанной категории выносятся обвинительные приговоры<sup>1</sup>.

Так, Московским городским судом за период с 2007 по 2010 г.г. рассмотрено 15 уголовных дел в отношении 27 лиц, совершивших преступления, предусмотренные ст. 285, 286 УК РФ. Из них в отношении 10 лиц по 6 уголовным делам вынесены оправдательные приговоры<sup>2</sup>.

Результаты рассмотрения в районных судах города Москвы уголовных дел о преступлениях, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ, за период с 07 сентября 2007 года по 31 декабря 2010 года изложены в таблице:

<sup>1</sup> См. об этом, например: Петрухин И.Л. Оправдательный приговор и право на реабилитацию. М., 2009. 192 с.

<sup>2</sup> Здесь и далее приводится обобщение следственно-судебной практики прокуратуры города Москвы. Официально опубликовано не было.

<sup>1</sup> См.: Указ Президента РФ от 13 апреля 2010 г. № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010-2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

Статьи УК РФ	Результаты рассмотрения районными судами города Москвы			
	Осуждено		Оправдано по реабилитирующим основаниям	
	2007 дел/лиц	2008 дел/лиц	2007 дел/лиц	2008 дел/лиц
Ст. 285	60/74	27/30	2/3	1/1
Ст. 286	138/148	54/82	9/12	3/4
Всего	198/222	81/112	11/15	4/5
Статьи УК РФ	Результаты рассмотрения районными судами города Москвы			
	Осуждено		Оправдано по реабилитирующим основаниям	
	2009 дел/лиц	2010 дел/лиц	2009 дел/лиц	2010 дел/лиц
Ст. 285	17/21	29/35	–	1/1
Ст. 286	51/75	53/79	3/3	2/8
Всего	68/96	82/114	3/3	3/9

Значительное количество оправдательных приговоров по уголовным делам о преступлениях, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ, в целом, свидетельствует о недостаточно высоком качестве предварительного расследования. Классификации следственных ошибок, приводимые различными ученым и практическим работниками, разнообразны<sup>1</sup>, хотя, на наш взгляд, можно объединить их в единую классификацию, состоящую из двух пунктов: 1) нарушения законодательства Российской Федерации; 2) технические ошибки следователя.

Тем не менее, произведенный нами анализ следственной и судебной практики показал, что основными причинами, на основании которых судами вынесены оправдательные приговоры по уголовным делам о злоупотреблениях и превышениях должностных полномочий, явились:

1) непричастность подсудимого к инкриминируемому деянию;

<sup>1</sup> См. об этом подробнее: Аубакирова А.А. Следственные ошибки при формировании внутреннего убеждения. Алматы, 2009. 212 с.; Дегтярев С.В. Криминалистическая тактика (через призму следственных ошибок). Н.Новгород, 2009. 221 с.; Характер, причины и способы устранения ошибок в стадии предварительного следствия / Под ред. А.Б. Соловьева, М.Е. Токаревой. М., 1990. 80 с.

2) недостаточно собранных доказательств для вынесения обвинительного приговора судом;

3) противоречивость показаний потерпевших.

Таким образом, обобщение практики судебного рассмотрения уголовных дел по фактам совершения преступлений, предусмотренных ст. 285, 286 УК РФ, показало, что следственными органами в ходе расследования уголовных дел допускаются существенные нарушения уголовного и уголовно-процессуального законодательства; собранные доказательства оцениваются неправильно; неполно расследуются все обстоятельства совершенных преступлений; ненадлежаще проверяются версии и доводы обвиняемых на стадии предварительного следствия.

Все эти недостатки свидетельствуют о необходимости повышения качества следственной и надзорной деятельности<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См., например: Багмет А.М. Минимизация последствий ошибок, свойственных молодым следователям // Предварительное следствие. 2009. Вып. 3 (5). С. 19-28.

**П.И. Иванов,**

профессор

Академии управления МВД России,  
заслуженный юрист Российской Федерации,  
доктор юридических наук

## АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОПЕРАТИВНО- РОЗЫСКНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ЦЕЛЯХ ВЫЯВЛЕНИЯ И РАСКРЫТИЯ ВЗЯТОЧНИЧЕСТВА

Одной из составных частей противодействия коррупции является выявление, предупреждение, пресечение, раскрытие и расследование коррупционных правонарушений (борьба с коррупцией)<sup>1</sup>, поскольку уровень распространения этого социально-правового явления стал реально угрожать национальной безопасности страны.

Еще в 2007 г. об опасности в первую очередь системной коррупции обращал свое внимание председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин. Оценивая антикоррупционную реформу, он высказал следующее: «Если Россия не будет бороться с коррупцией, то мир будет бороться с коррупционной Россией»<sup>2</sup>. Думается, что в том числе его высказывания отчасти подтолкнули скорейшее принятие Федерального закона «О противодействии коррупции».

Проведенное нами выборочное исследование показывает, что среди коррупционных проявлений наиболее распространенными и опасными на сегодня остаются получение и дача взятки. Чтобы убедиться в этом обратимся к статистике: в 2004 г., несмотря на высокий уровень латентности, их было выявлено 5 273 факта, в 2005 г. – 5 496, в 2006 г. – 5 720, в 2007 г. – 6 788, в 2008 г. – 7 131, в 2009 г. – 11 130, в 2010 г. – 9 872, в первом полугодии 2011 г. – 6 305. Отсюда нетрудно заметить ежегодное (пусть даже незначительное) увеличение количества выявленных фактов взяточничества свидетельствует об активизации борьбы с ним.

Несмотря на высокий уровень латентности коррупционных проявлений, только за девять месяцев прошлого года правоохранитель-

ными органами было зарегистрировано более 35 тыс. преступлений коррупционной направленности. Принятыми мерами также были выявлены факты получения взяток в крупном или особо крупном размерах. Средняя сумма взятки превысила 42,5 тыс. руб., а сумма коммерческого подкупа приблизилась к 90 тыс. руб. Общая сумма выявленных правоохранительными органами взяток составила свыше 460 млн руб.

Были разоблачены в получении взяток государственные чиновники высокого ранга. Высокопоставленные должностные лица органов власти и управления проходили по целому ряду уголовных дел. В частности, ими стали четыре действующих и бывших губернаторов, пять министров органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, восемь глав муниципальных образований и четыре их заместителя, четыре депутата разного уровня законодательных собраний в субъектах Федерации, пять должностных лиц структурных подразделений органов власти субъектов Федерации и восемь – муниципальных образований, 15 должностных лиц структурных, в том числе территориальных подразделений федеральных органов власти, федеральных государственных учреждений.

За указанный промежуток времени осуждено 6826 лиц, в том числе за получение взятки – 1393 лица, из них к реальному лишению свободы на определенный срок – 26% осужденных.

По оценкам экспертов, российские бизнесмены ежегодно в качестве взяток выплачивают различным структурам, от муниципальных до федеральных, порядка 10–12 млрд долларов ежегодно, а по данным фонда «ИНДЕМ» эта цифра составляет 33 млрд долларов.

Значительная доля (более 70%) взяток сопряжена с вымогательством, адресована чиновникам муниципальных структур<sup>1</sup>.

К сожалению, уровень противодействия распространению коррупции нельзя признать адекватным сложившейся криминогенной ситуации. В настоящее время четко обозначилась как тенденция, когда дальнейшая криминализация российской экономики идет в тесной взаимосвязи с процессом криминализации власти. Естественно, она вызывает серьезное беспокойство, прежде всего, у руководителей специализированных подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции (ЭБиПК) органов внутренних дел.

На этом фоне острое оперативно-розыскных мер, принимаемых подразделениями ЭБиПК, направлено на выявление и раскрытие преступлений в крупном и особо крупном размерах, а также престу-

<sup>1</sup> О противодействии коррупции: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ. Ст. 1 // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

<sup>2</sup> Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.

<sup>1</sup> См.: Мировые СМИ о коррупции // Коррупция в России. Информационные и аналитические материалы. Вып. 1. М., 2001. С. 15.

плений коррупционной направленности, совершаемых высокопоставленными должностными лицами органов власти и управления.

МВД России считает, что в решении этой общей задачи наиболее приоритетными направлениями выступают:

- осуществление комплекса оперативно-розыскных и иных мероприятий с участием территориальных подразделений Росфинмониторинга в целях своевременного выявления и пресечения фактов коррупционных проявлений в сфере бюджетного кредитования негосударственных структур, распределения бюджетных инвестиций, осуществляемых на конкурсной основе;

- предотвращение фактов хищений и нецелевого расходования бюджетных средств, выделяемых на реализацию приоритетных национальных проектов;

- установление коррупционных связей чиновников с организованной преступностью в сфере экономики;

- принятие действенных мер по противодействию коррумпированным чиновникам, способствующим на региональном уровне криминализации бюджетообразующих предприятий, проведению «рейдерских» операций по завладению объектами экономики.

Успешному решению этих задач и реализации названных функций во многом способствуют созданные для этого правовые предпосылки Федеральным законом «Об оперативно-розыскной деятельности»<sup>1</sup> (далее – ФЗ «Об ОРД»). В этом плане к числу антикоррупционных законодательств можно отнести и оперативно-розыскное. Благодаря последнему, противоправные поведения обоснованно подозреваемых должностных и подкупаемых лиц и их деяния становятся объектом конспиративно осуществляющей оперативной работы в интересах сбора и закрепления данных, могущих быть в последующем в установленном порядке доказательством по уголовному делу.

Многолетняя практика убедительно показывает, что в последнее время оперативная обстановка по линии борьбы со взяточничеством существенным образом изменилась. В то же время оперативно-розыскное законодательство, как нам представляется, несколько отстает от современных реалий, а потому объективно нуждается в совершенствовании.

В связи с этим более подробно рассмотрим некоторые обстоятельства, его обуславливающие.

Как известно, основанием для возбуждения уголовного дела по факту получения взятки высокопоставленным должностным лицом,

<sup>1</sup> СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

как правило, служат результаты проведения такого оперативно-розыскного мероприятия, как оперативный эксперимент (п. 14 ч. 1 ст. 6 Федерального закона об ОРД). Будучи одним из наиболее результативных способов документирования взяточничества, оперативный эксперимент получил широкое применение в правоприменительной практике. Однако законодатель до сего времени не определил его понятие и содержание. В настоящее время были установлены лишь условия проведения такого эксперимента, а именно:

- 1) обязательно должно быть наличие постановления, утвержденного руководителем, например, органа внутренних дел;

- 2) данное мероприятие осуществляется только в целях выявления, предупреждения, пресечения и раскрытия преступления средней тяжести, тяжкого или особо тяжкого преступления, а также в целях выявления и установления лиц, их подготавливающих, совершающих или совершивших. Других ограничений законодателем не предусмотрено. Между тем в правоприменительной практике часто возникает вопрос: как отличить оперативный эксперимент от провокации? Вот как определяет понятие «оперативный эксперимент» Л.Е. Меркулова: «... это предусмотренное Федеральным законом от 12.08.1995 №144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» (далее – ФЗ «Об ОРД») ОРМ по получению информации о противоправной деятельности путем создания условий для проявления преступных намерений лиц»<sup>1</sup>. Из этого определения не видно, каким образом создаются эти условия. Ведь не исключаются тем самым, например, созданные искусственным путем условия, которые могут в последующем подтолкнуть должностное лицо к получению им взятки, хотя цитируемый нами автор справедливо подчеркивает, приводя выдержку из ст.5 ФЗ «Об ОРД», запрещающей «подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий (провокации)». Отсюда нетрудно заметить тонкую грань, которая отличает одну от другой. Может быть в основном по этой причине по – разному складывается следственно-судебная практика в регионах. Исследователи в подавляющем большинстве случаев склонны считать, что документирование действий взяточника-получателя посредством проведения оперативного эксперимента допустимо, когда должностное лицо по своей инициативе (волеизъявлению) приступает к приготовлению либо к совершению анализируемого преступления. Иными словами, инициатива принадлежит

<sup>1</sup> Меркулова Л.Е. Нарушения, допускаемые в ходе оперативного эксперимента, при документировании взяточничества // Криминалистическое обеспечение расследования преступлений коррупционной и экономической направленности: Материалы 52-х криминалистических чтений 21 октября 2011 г. М., 2011. Ч. 2. С. 69.

полностью такому лицу, а не оперативному сотруднику, правомочному проводить оперативный эксперимент.

Безусловно, есть и другие варианты решения затронутой проблемы. Так, Закон Республики Армения (от 22 октября 2007 г. № 3Р-223-Н) «Об оперативно-розыскной деятельности» в ст. 14 (Виды оперативно-розыскных мероприятий) наряду с оперативным экспериментом предусматривает также такой вид мероприятия, как имитация получения взятки или дачи взятки. Названный Закон содержит в отдельных нормах понятия всех видов оперативно-розыскных мероприятий. В частности, в ст. 30 анализируемого Закона дается разъяснение указанного мероприятия. В ней закреплена норма следующего содержания: «1. Имитация получения взятки или дача взятки в качестве оперативно-розыскного мероприятия может проводиться только для раскрытия преступления с получением взятки или дачей взятки исключительно на основании письменного заявления лица, получившего предложение о получении взятки или даче взятки. ...». Отсюда берем на себя смелость утверждать, что заслуживает внимания научной проработки имитации получения взятки или дачи взятки как один из видов оперативно-розыскного мероприятия применительно к отечественной правоприменительной практике. Естественно, здесь есть свои плюсы и минусы, о которых полемизировать из-за ограниченности объема статьи не представляется возможным.

Другим не менее важным фактором, обуславливающим дальнейшее совершенствование оперативно-розыскного законодательства по противодействию коррупции, на наш взгляд, выступает наличие множества проблем, связанных как с формированием результатов оперативно-розыскной деятельности, так и использованием их в доказывании по уголовным делам о взяточничестве и коммерческом подкупе<sup>1</sup>.

Многие ученые в области теории ОРД в своих монографических работах весьма обоснованно высказывают идею о признании результатов ОРД в качестве доказательств (ч. 2 ст. 74 УПК). Процессуалисты же напротив связывают с требованиями допустимости и относимости, проводя при этом мысль о том, что те или иные сведения могли быть признаны доказательством по уголовному делу лишь при условии соответствия их названным требованиям. Например, говоря о достоверности полученных сведений, они на первый план

выдвигают источник происхождения самих сведений и возможность их проверки.

Со своей стороны полагаем, что результаты ОРД, полученные гласным и негласным способами, как и другие сведения без особого труда могут быть проверены процессуальным путем. В связи с этим не признавать их в качестве доказательств, как нам представляется, никак нельзя (ч. 2 ст. 11. ФЗ «Об ОРД»). Не случайно законодателем дано определение «результаты ОРД» в самом уголовно – процессуальном Законе (п. 36.1 ст. 5 УПК РФ). Теперь новая Инструкция о порядке представления результатов ОРД дознавателю, органу дознания, следователю, прокурору или в суд (далее – Инструкция) не содержит это определение, а отсылает к названному Закону<sup>1</sup>.

Наконец, еще одно немаловажное обстоятельство, которое самым непосредственным образом связано с изобличением взяточников. Его суть заключается в следующем: допустим, сотрудники подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции, проводя оперативный эксперимент, сопровождаемый с использованием технических средств, заранее располагали информацией о месте нахождении предмета взятки у должностного лица, например, в его одежде. Как поступить в таком случае сотрудникам оперативной группы, задействованным на задержание подозреваемого с поличным: проводить личный досмотр либо личный обыск, когда еще не возбуждено уголовное дело в отношении проверяемого лица? Такой вопрос встает перед ними. В случае допущения в ходе проведения оперативного эксперимента нарушений, результаты такого мероприятия в последующем могут быть непризнаны доказательством по уголовному делу. Иначе говоря, доказательства, полученные на основе результатов эксперимента, осуществленного с нарушением норм ФЗ «Об ОРД», признаются не имеющими юридической силы и не могут быть они положены в основу обвинения. Непременным условием для получения необходимых сведений в результате проведения оперативного эксперимента, как показывает следственно-судебная практика, является законность их происхождения.

Чтобы оптимальным образом вовлечь полученные сведения в процесс доказывания, практика идет по пути истребования документов, материалов фото – и киносъемки, аудио – и видеозаписей и иных носителей информации (ст. 84 УПК РФ). Как нам представляется, такая практика во многом оправдана, ибо по делам о взяточничестве, как правило, на этапе доследственной проверки проводятся весьма дорогостоящие оперативно-розыскные мероприятия (оперативный

<sup>1</sup> Более подробно об этом см.: Городилов А.А., Куликов А.В., Таранин Б.А. Документирование взяточничества и коммерческого подкупа: учебно-методическое пособие. 2-е изд., доп. и перераб. Калининград: Калининградский юридический институт МВД России, 2007. 144 с.

<sup>1</sup> Инструкция утверждена приказом МВД РФ, ФСБ РФ, ФСО РФ, ФТС РФ, СВР РФ, ФСИН РФ, ФСКОН РФ, МО РФ от 17 апреля 2007 г. № 368/185/164/481/32/184/97/147.

эксперимент, прослушивание телефонных переговоров, снятие информации с технических каналов связи и др.).

Возвращаясь к обозначенной нами проблеме, отметим, что тактически грамотное обнаружение и процессуальная фиксация предмета взятки, находящегося, например, в одежде взяткодолжника, служит основой для получения фактических данных, необходимых для доказывания состава взяточничества. Проведение же для этого личного досмотра оперативными работниками и составление по его результатам акта (протокола) далеко не всегда рассматривается как доказательство. Конституционный Суд РФ в своем определении отметил, что личный досмотр может иметь место в порядке и по основаниям, установленным КоАП РФ, а личный обыск подозреваемого (обвиняемого) – УПК РФ<sup>1</sup>. К сожалению, в настоящее время уголовно-процессуальный Закон не содержит норму, позволяющую найти выход из создавшейся ситуации. Между тем, практические работники предлагают расширить законодательно оформленный перечень средств предварительной проверки путем установления права органа дознания, дознавателя, следователя, РСО на проведение личного обыска до возбуждения уголовного дела в случаях, не терпящих отлагательства<sup>2</sup>. На наш взгляд, реализация данного предложения упорядочила бы процесс фиксации и закрепления обнаруженных в ходе проведения оперативно-розыскных мероприятий фактических данных, указывающих на признаки совершения взяточничества.

Таким образом, совершенствование оперативно-розыскного законодательства в интересах эффективного противодействия наиболее опасным проявлениям коррупции – объективная потребность, ибо оно создает необходимую предпосылку для повышения результативности деятельности по борьбе с коррупцией.

**А.В. Шмонин,**

профессор кафедры управления  
органами расследования преступлений  
Академии управления МВД России,  
доктор юридических наук

## ПРОБЛЕМЫ И ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ КРИМИНАЛИСТИЧЕСКОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Совершенствование юридических и экономических технологий антикоррупционной деятельности требует усиления научного обеспечения противодействия коррупции. Одно из важных направлений в данной области отводится криминалистическому обеспечению.

1. Понятие криминалистического обеспечения деятельности органов внутренних дел, как известно, было разработано и введено в научный оборот и практику обучения на кафедре организации расследования преступлений Академии МВД СССР В.Г. Коломацким в конце 70-х – начале 80-х гг. прошлого века. В последующем, термин «криминалистическое обеспечение» стали использовать в разных интерпретациях (к примеру, «криминалистическое обеспечение расследования преступлений», «криминалистическое обеспечение борьбы с преступностью», «криминалистическое обеспечение арбитражного процесса» и т.п.). В последние годы все чаще ученые стали обращать внимание на проблемы криминалистического обеспечения противодействия коррупции. При этом следует признать, что в настоящее время отсутствует не только научно обоснованная definicija «криминалистическое обеспечение противодействия коррупции», но и такие образующие ее категории, как «криминалистическое обеспечение», «коррупция», «противодействие коррупции».

2. Определяя понятие криминалистического обеспечения противодействия коррупции, следует исходить из следующих положений.

Во-первых, криминалистическое обеспечение определяется через прилагательное «криминалистическое», что указывает на связь с наукой криминалистикой. Содержание криминалистической науки составляют криминалистические знания, которые, в свою очередь, представляют собой результат познания ею закономерностей, составляющих предмет криминалистики, и материализации этого результата в виде предлагаемых практике средств, методов и ре-

<sup>1</sup> Определение Конституционного Суда РФ от 15 июля 2010 г. № 1043-0-0.

<sup>2</sup> См.: Михайличенко Н.А. Проблемы использования результатов оперативно-розыскной деятельности в уголовном процессе // Правовое и криминалистическое обеспечение управления органами расследования преступлений: сборник материалов Всерос. науч.-практ. конф.: В 3-х ч. М.: Академия управления МВД России, 2011. Ч. 1. С. 253–256.

комендаций по раскрытию и расследованию преступлений<sup>1</sup>. В то же время, в последнее десятилетие появилась объективная потребность в использовании криминалистических знаний не только в сфере расследования преступлений, но и в других (например, в сфере противодействия коррупции).

Во-вторых, многообразие подходов к определению понятия и содержания противодействия коррупции, обусловленных не только национальным законодательством, но и правовой культурой и обычаями, образуют объективные трудности в разработке и систематизации криминалистических и иных специальных мер противодействия коррупции. Понятия «коррупция» и «противодействие коррупции» приводятся в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Не вступая в дискуссию по поводу законодательного определения рассматриваемых понятий, отметим, что среди основных принципов противодействия коррупции в настоящем Законе указана неотвратимость ответственности за совершение коррупционных правонарушений. Очевидно, реализация данного принципа невозможна без разработки комплекса организационных, информационных, правовых, специальных мер, в том числе криминалистических средств и методов.

3. Противодействие коррупции криминалистическими средствами и методами должно включать систему представления криминалистических знаний органам государственной власти и их должностным лицам, а также навыков и умений, основанных на этих знаниях, создающую условия для эффективного предупреждения коррупции, выявления, раскрытия, расследования коррупционных правонарушений, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений.

4. Основным направлением криминалистического обеспечения противодействия коррупции на современном этапе должно стать формирование системы криминалистических знаний (в том числе, в овеществленной форме) о технологиях: 1) установления лиц, совершивших коррупционные деяния, их местонахождения и местонахождения других лиц, причастных к этим деяниям; 2) выявления и конфискации имущества, полученного в результате совершения коррупционных деяний, или служащего средством их совершения; 3) расследования фактов хищений или нецелевого использования бюджетных ассигнований федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, а также право-

нарушений в области управления имуществом, находящимся в государственной и муниципальной собственности; 4) расследования коррупционных правонарушений, с которыми граждане встречаются наиболее часто (бытовой коррупции); 5) защиты юридических и физических лиц, оказывающих содействие правоохранительным органам в выявлении, пресечении фактов коррупции и расследовании уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности и т.п.

Обозначенные и иные направления криминалистического обеспечения противодействия коррупции, повышают значимость проведения фундаментальных, прикладных и ситуационных исследований, направленных на повышение эффективности реализации антикоррупционного законодательства. В рамках таких исследований следует учитывать: 1) имплементацию положений Конвенции ООН против коррупции, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию и других международных правовых документов по противодействию коррупции, участником которых является Российская Федерация, в национальное законодательство; 2) единство принципов противодействия коррупции при различиях национальных моделях; 3) приоритетное применение мер по предупреждению коррупции в системе основных принципов противодействия коррупции; 4) тенденции уголовной и уголовно-процессуальной политики; 5) механизмы противодействия коррупции в различных социально-экономических сферах, а также в корпоративных отношениях; 6) результаты антикоррупционных экспертиз и мониторинга правоприменения; 7) факторы, детерминирующие коррупционное поведение; 8) ограничения, запреты и обязанности, связанные с замещением государственных должностей Российской Федерации, включая должности высших должностных лиц (руководителей высших исполнительных органов государственной власти) субъектов Российской Федерации, государственных должностей субъектов Российской Федерации, муниципальных должностей и т.п.

Кроме того, необходимо совершенствовать методологию и технологию криминалистических исследований проблем противодействия коррупции, в том числе на основе использования междисциплинарных подходов, возможностей информационных систем.

5. Системность и экономичность научного обеспечения противодействия коррупции может быть достигнута путем разработки и принятия государственной концепции научного обеспечения в данной области. В Концепции должны быть изложены принципы и основные направления развития системы научного (в том числе криминалистического) обеспечения реализации антикоррупционного

<sup>1</sup> См.: Криминалистическое обеспечение деятельности криминальной милиции и органов предварительного расследования / под. ред. проф. Т.В. Аверьяновой и проф. Р.С. Белкина. М., 1997. С. 65.

законодательства в Российской Федерации на долгосрочный период. Целью Концепции должно явиться определение основных направлений оптимизации научного обеспечения, формирование системы научно-методической базы, принципов и механизмов этой системы.

Структуру Концепции, в разрезе криминалистического обеспечения противодействия коррупции, могут образовывать следующие разделы:

- современное состояние противодействия коррупции и роль криминалистической науки в его развитии;
- состояние потенциала криминалистической науки и ее возможностей в области совершенствования правоприменительной практики правоохранительных органов и судов по делам, связанным с коррупцией;
- основные направления развития криминалистического обеспечения противодействия коррупции (управление системой научных и образовательных учреждений; задачи по развитию фундаментальных и приоритетных прикладных криминалистических исследований; формирование криминалистических программ и их финансирование);
- принципы реализации в деятельности органов государственной власти и их должностных лиц достижений криминалистической науки;
- ожидаемые результаты реализации концепции и сформированных на ее основе криминалистических программ.

Подчеркнем, что Концепция должна отражать интегрированные научные подходы разных отраслей знаний. В результате будут созданы предпосылки оптимизации научного обеспечения противодействия коррупции, в целом, и криминалистического обеспечения, в частности, включающие повышение качества криминалистических исследований; поддержку ведущих научных коллективов и развитие научных школ; проведение фундаментальных криминалистических исследований, вытекающих из концептуальных задач противодействия коррупции; разработку научно-методических рекомендаций, проведение докторских и кандидатских диссертаций, ориентированных на их практическое применение; повышение эффективности использования органами государственной власти и их должностными лицами результатов криминалистических исследований и др.

**С.И. Леншин,**

доцент Института повышения квалификации  
Следственного комитета  
Российской Федерации,  
профессор кафедры криминалистики  
ФГБОУ ДПО,  
кандидат юридических наук

## **ОРГАНИЗАЦИЯ РАССЛЕДОВАНИЯ ДОЛЖНОСТНЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЙ В УСЛОВИЯХ ОБЫЧНЫХ И ИСКЛЮЧИТЕЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ РЕЖИМОВ**

Рассматривая должностные преступления, необходимо учитывать то, что должность подразумевает наличие служебных обязанностей, во исполнение которых должностные лица должны производить свои служебные действия<sup>1</sup>. В соответствии с УК РФ<sup>2</sup> должностными признаются лица постоянно, временно или по специальному полномочию осуществляющие функции представителя власти, либо выполняющие организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных учреждениях, государственных корпорациях, а также в Вооруженных Силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Важно учитывать то обстоятельство, что и в мирное в военное время обязательным признаком должностных преступлений, совершаемых как гражданскими лицами, так и должностными лицами органов военного управления Вооруженными Силами Российской Федерации, являются корыстная или иная личная заинтересованность, злоупотребление должностными полномочиями, незаконное участие в предпринимательской деятельности, служебный подлог, либо корыстный мотив получение взятки. В этой связи, в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», министерства и ведомства приняли свои нормативные

<sup>1</sup> См.: Богданов И.Я., Калинин А.П. Коррупция в России: социально-экономические и правовые аспекты. М., 2007. С. 7–9.

<sup>2</sup> См.: Уголовный кодекс РФ. Ст. 285. М., 2011. С. 118.

акты, осуществляющие правовое регулирование противодействие коррупции в рамках контроля за деятельностью должностных лиц<sup>1</sup>.

В случае расследования преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления, следователю СК РФ необходимо знать предмет доказывания и обстоятельства, имеющие значение для дела. Прежде всего необходимо установить событие, время, место, способ совершения преступления, виновность должностного лица в содеянном и мотивы преступления, данные, характеризующие преступника, смягчающие и отягчающие его ответственность, характер и размер вреда, причиненного преступлением, обстоятельства, способствующие совершению должностного преступления, и др.

Доказывая событие преступления, следователю СК РФ необходимо выяснить характер действия (бездействия) должностного (воинского) лица, в чем оно конкретно выражалось по способу и форме совершения. Необходимо обращать внимание на то, что не оставлены ли обвиняемым материальные следы преступления, и в случае наличия они приобщаются к делу, что нашло свое подтверждение и в недавнем приговоре Ленинского районного суда г. Мурманска А. Мусатяну и А. Оробио за попытку срыва выборов мэра с помощью взяток, которые признаны виновными в совершении преступлений по ч. 1 ст. 291 УК РФ (дача взятки), ч. 3 ст. 30, ч. 5 ст. 33, ч. 3 ст. 30, ч. 1 ст. 291 УК РФ (организация и соучастие в покушении на дачу взятки) и осуждены к 4 годам лишения свободы условно с испытательным сроком 5 лет. А. Оробио назначен штраф в размере 200 000 руб.

Для признания события преступления доказанным следователю СК РФ необходимо установить время и место его совершения. Определив время совершения преступления, следователь может решить многие вопросы, связанные с событием преступления, причастностью других должностных лиц к его совершению. Причем по некоторым делам важно установить время события преступления с точностью до минут, по другим – ограничиться более длительным сроком. Так, в июне 2011 г. следователи СК РФ возбудили уголовные дела по факту коррупции сотрудников Главного военно-медицинского управления Минобороны России, в том числе и в отношении руководителя – генерал-майора А. Белевитина, который нанес государству в течение нескольких лет ущерб на сумму около 120 миллионов рублей.

<sup>1</sup> См.: Приказ Следственного комитета Российской Федерации от 15.01.2011 № 11 «О порядке уведомления сотрудниками и федеральными государственными гражданскими служащими Следственного комитета Российской Федерации представителя нанимателя (работодателя) обо всех случаях обращения к ним каких-либо лиц в целях склонения их к совершению коррупционных правонарушений». Официально опубликован не был.

Кроме того, при расследовании должностного преступления необходимо выяснить: с какого времени руководству органа государственной власти или органа местного самоуправления, где было совершено преступление, стало известно о нем; сразу ли со стороны руководителя последовало сообщение в правоохранительные органы; какой период времени мог пройти от совершения преступления до его обнаружения; когда и кем выполнялись функции, полномочия, подобные тем, которые были нарушены и стали предметом расследования. Например, 18 июня 2011 г. Московский гарнизонный военный суд вынес приговор по уголовному делу в отношении подполковника Р. Терещенко, полковника Д. Бирюкова, которые подделав документы, продали частным лицам 20 автомобилей КАМАЗ, а выручку поделили между собой. Государству причинен ущерб в размере свыше 15 млн рублей. Суд признал их виновными в мошенничестве, совершенном в особо крупном размере и злоупотреблении должностными полномочиями (ст. 159 УК РФ и ст. 285 УК РФ) и приговорил их, соответственно, к пяти и двум годам лишения свободы.

Не менее значимо установление места совершения преступления. В основном по делам данной категории оно совпадает с местом работы должностного лица.

Немаловажным обстоятельством, которое подлежит установить следователю, является способ совершения преступления. Для этого важно выявить, какие условия сделали возможным и облегчили совершение преступления и как они были использованы преступником. Так, А. Константинов признан виновным в совершении преступлений, предусмотренных п.п. «а», «г» ч. 4 ст. 290 УК РФ. В 2009 году первый замглавы управы района Лефортово по вопросам ЖКХ В. Матюхин разработал преступный план, направленный на получение взяток в крупном размере. Угрожая возможным увольнением, В. Матюхин вынудил руководителя ГУИС А. Константина выступить в качестве пособника, лично требовавшего денежные средства с представителей коммерческих структур, осуществлявших в соответствии с госконтрактами на очистку дворовых территорий микрорайонов. Преступники осуждены.

Не менее важное обстоятельство по делам рассматриваемой категории – мотив преступления. Значение установления мотива должностного преступления обусловлено тем, что мотив может по-разному характеризовать общественную опасность содеянного и лица, виновного в нем. Он учитывается судом при определении меры наказания виновному. Мотив должностного преступления тесно связан с целью его совершения.

Следователь должен установить также обстоятельства, влияющие на степень и характер ответственности обвиняемого. К данной группе обстоятельств относятся, прежде всего, перечисленные в законе смягчающие и отягчающие ответственность обстоятельства.

Уголовные дела о коррупционных преступлениях возбуждаются сразу после ознакомления с первичными данными, содержащими достаточно убедительные сведения о факте взятки или систематическом подкупе должностного лица. В ходе проверки собираются недостающие материалы (получаются объяснения от должностных лиц и отдельных граждан, запрашиваются данные из криминалистических учетов, изучаются конкретные документы, объясняющие факты, содержащиеся в первичных сведениях, осуществляется знакомство со служебной деятельностью должностных лиц). Если дополнительно полученные данные подтверждают информацию о нарушении законности, то следователь СК РФ возбуждает уголовное дело и начинает расследование.

**И.А. Шаралдаева,**  
директор Института  
экономики и права

ФГБОУ ВПО «Восточно-Сибирский  
государственный университет технологий  
и управления (ВСГУТУ)»,  
декан юридического факультета,  
доктор экономических наук, профессор,

**Ю.П. Гармаев,**  
профессор кафедры  
уголовно-правовых дисциплин юридического  
факультета ИЭП ВСГУТУ,  
доктор юридических наук

## К ПРОБЛЕМЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ КОРРУПЦИИ В ВУЗАХ И ЗАЩИТЫ ОТ НЕЗАКОННОГО ОБВИНЕНИЯ В КОРРУПЦИОННЫХ ПРЕСТУПЛЕНИЯХ

В России вступило в силу новое антикоррупционное законодательство. На всех уровнях и во всех сферах деятельности активизируется борьба с коррупцией. Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» под противодействием этого крайне негативному явлению подразумевает три вида деятельности:

- 1) предупреждение,
- 2) борьбу с коррупцией,
- 3) минимизацию и (или) ликвидацию ее последствий (п. 2 ч. 1 ст. 1).

При этом закон провозглашает принцип приоритетного применения мер по предупреждению коррупции (п. 6 ч. 1 ст. 3), а так же принцип сотрудничества государства с институтами гражданского общества, международными организациями и физическими лицами (п. 7 ч. 1 ст. 3).

Между тем, подавляющее большинство граждан, работающих в самых различных организациях, не имеют четкого представления о том, что такое коррупционные правонарушения, преступления, как не допустить вовлечения себя в коррупционные отношения, как уверяться от незаконного привлечения к уголовной ответственности за якобы совершенное преступление, как работают правоохранительные органы в рамках противодействия коррупции.

При этом важно отметить, что по имеющейся в правоохранительных органах статистике, работники вузов, наряду с сотрудниками дорожно-патрульной службы МВД РФ и врачами, к сожалению, являются одной из часто привлекаемых к уголовной ответственности категорий граждан. То есть криминогенная обстановка в российских вузах в части коррупционной преступности остается крайне сложной.

Специальные научные исследования показывают, что среди причин такого положения – не всегда высокая компетентность граждан в этом вопросе, а во многом и недостаточная правовая защищенность. Однако коррупционные риски в вузах действительно велики.

По данным всероссийского опроса студентов<sup>1</sup>, хотя бесспорно, по известным причинам к ним следует относиться в известной мере критично, во многих вузах России взятки преподавателям стали почти нормой. Большинство опрошенных студентов (68%) являются косвенными свидетелями взяточничества в своих вузах, каждый четвертый студент признался, что хотя бы раз за время обучения давал взятки.

Но коррупция в вузах – это не только мздоимство, и не только между студентами (их родителями) и преподавателями. В целом можно выделить следующие группы способов коррупционных преступлений в вузах:

1. Так называемые «чистые» взятки, которые берет преподаватель, зав.кафедрой, декан, иной руководитель или посредник, за «успешно» сданный экзамен, будь то вступительный, выпускной или промежуточный, либо за зачет, курсовую, практику, иные деяния по службе.

2. Получение «благотворительного взноса на развитие» ВУЗа, факультета, кафедры при некоторых условиях может быть оценено как преступление;

3. «Подготовительные курсы при вузах», гарантирующие стопроцентное поступление. Например, при подаче документов абитуриентам не просто сообщают о возможности посещать такие курсы, а «настоятельно рекомендуют»;

4. Продажа дипломов. Дипломы на сегодняшний день продаются не только в Интернете, но иногда и в самих ВУЗах;

5. Незаконная эксплуатация труда студентов, абитуриентов в личных или иных противоправных интересах, иные меры принуждения к ним;

6. Хищения материальных ценностей различными способами и субъектами, и многие другие<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> См.: Независимая Газета от 24.05.2011.

<sup>2</sup> См.: Музалевская Е.А. К проблеме коррупции в высшей школе // Высшее образование для XXI века. Международная научная конференция. 20-22 октября 2005 г. Материалы докладов. Ч. 2. М.: Изд-во Моск. гуманит. уни-та, 2005. С. 45.

Вместе с тем, следует помнить, что вокруг преподавателей и иных сотрудников вузов часто разворачивают преступную деятельность различные «мнимые посредники», которые берут взятки «под них» и без их участия, фактически торгуя их полномочиями и услугами.

«Зачастую преподаватель не может противостоять коррупционному најиму – его психологическое сопротивление «ломается» деньгами и другими выгодами, которые нередко подкрепляются и разного рода угрозами, например высказыванием намерения по-жаловаться заведующему кафедрой, декану или в ректорат, в прокуратуру, милицию, а то и причинить вред имуществу или даже здоровью и жизни. Время от времени пресса сообщает о фактах осуществления подобных угроз – о повреждениях автомобилей преподавателей, избиениях и даже убийствах»<sup>1</sup>.

Анализ опыта предупреждения коррупционных преступлений в нашей стране, а также в ведущих странах Азиатско-Тихоокеанского региона (АТР), равно как и в развитых западных странах, показывает, что в борьбе с коррупцией как наиболее эффективные применяются, прежде всего, профилактические меры.

Безусловно, в российской юридической науке в рамках таких ее отраслей как уголовное право, административное право, а так же в криминологии, криминалистике и других, проводились отдельные исследования, посвященные проблеме противодействия коррупции. Однако результаты этих исследований, при всей их ценности, имеют некоторые особенности, которые в контексте анализируемой темы можно оценить как пробелы:

1) проблема в основном рассматривалась только в рамках одной из перечисленных наук, а не комплексно, как того требуют практические нужды;

2) не проводилось специальных теоретико-прикладных исследований, посвященных проблемам предупреждения коррупции в вузах, в совокупности с вопросами защиты от незаконного обвинения;

3) результатами исследований часто становились предложения об изменении и дополнении законодательства, либо формирование дефиниций, классификаций и других теоретических вопросов, без внедрения в практику в рамках научных проектов конкретных мер предупреждения коррупции в этих образовательных учреждениях;

4) для решения проблемы, как на научном, так и на прикладном уровне, не достаточно привлекались силы молодежи, прежде всего, студенчества.

<sup>1</sup> Чаплыгина А. Ю. Коррупция в образовательных учреждениях: проблемы квалификации деяний // Государственная власть и местное самоуправление. 2011. № 1. С. 43.

Осознавая всю значимость комплекса обозначенных проблем, Восточно-Сибирский государственный университет технологий и управления стал инициатором научно-исследовательского проекта «Предупреждение коррупции в вузах и защита от незаконного обвинения в преступлении».

Основная цель выполнения проекта: формирование теоретической концепции предупреждения коррупции в вузах и защиты от незаконного обвинения в коррупционном преступлении; обоснование предложений и апробация практических мер предупреждения коррупции, включая мероприятия по правовому просвещению и правовой защите работников вузов с целью защиты от незаконного обвинения в коррупции; по формированию правовой культуры населения с использованием ресурсов региональных средств массовой информации; разработка и апробация мер, направленных на недопущение провокаций и иных незаконных средств борьбы с коррупцией в данной сфере.

В рамках реализации проекта:

- в университете и в ряде вузов различных регионов России проведены серии открытых лекций, иных занятий, круглых столов по вопросам предупреждения коррупции;
- разработаны и внедрены краткие памятки и электронные базы данных по тематике. Эти материалы внедрены как в вузы, так и в среду работников федеральных и региональных органов власти, а также в правоохранительные органы и в СМИ.

- проведено несколько занятий по повышению квалификации для следователей, прокуроров, иных сотрудников правоохранительных органов по вопросам предупреждения коррупции, с актуализацией вопроса недопустимости провокаций, иных средств незаконного привлечения к уголовной ответственности.

Сделано пока очень немного. Но, как показывают результаты начальной стадии реализации проекта, осознание и глубокое понимание обозначенных проблем уже имеется. А это вселяет обоснованную надежду на их успешное решение.

**Р.Ш. Шегабудинов,**  
заместитель начальника УВД  
по Юго-Восточному административному округу  
ГУ МВД России по Москве,  
кандидат юридических наук

## СОВМЕСТНЫЙ ПОИСК МЕР ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

В настоящее время проблема противодействия коррупции стала привлекать все большее внимание политиков, экономистов, юристов, социологов и психологов, ибо проявления указанного негативного социального явления характеризуются многообразием, большой распространенностью, расширением влияния на новые сферы общественных отношений, транснациональными связями, а также появлением совершенно новых моделей взаимодействия субъектов преступлений коррупционной направленности.

Как показывает следственно – судебная практика, огромные криминальные финансовые средства тратятся на подкуп должностных лиц различных государственных органов. Коррупция используется организованной преступностью как инструмент для легализации преступно добытых средств, защиты активных участников организованной преступной деятельности от разоблачения<sup>1</sup>. Отсюда коррумпированные государственные чиновники «съедают» значительную часть доходов, полученных от легализованного криминального бизнеса. Тем самым бизнес стал одним из основных источников «кормления» организованными преступными формированиями указанных чиновников. При этом криминально активные лица исходят из того, что успешность бизнеса во многом зависит от воли чиновников.

В этих условиях специалисты различных областей знаний свои усилия направляют на поиск эффективных форм и методов противодействия коррупции, который возможен, на наш взгляд, посредством проведения антикоррупционных исследований на основе междисциплинарного подхода. В этом плане весьма своевременным

<sup>1</sup> См.: Организованная экономическая преступность, сопряженная с коррупцией. Состояние, тенденции и меры борьбы с ней: монография / Р.Ш. Шегабудинов. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. 279 с.

представляется научная дискуссия по актуальным правовым проблемам противодействия коррупции, которая состоялась 2 ноября этого года на базе Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. По результатам дискуссии участники международной научной конференции наряду с другими рекомендациями предложили следующее: «В современных условиях особую актуальность приобретает исследование теоретических и научно-прикладных проблем, касающихся природы коррупции как социального и правового явления, факторов, детерминирующих коррупционные процессы, деликтологической характеристики явления коррупции, базовых и отраслевых средств противодействия коррупции, вопросов уголовно-правового воздействия и криминализации коррупционных деяний. Динамика современного развития коррупции диктует необходимость периодического пересмотра нормативно-правовых механизмов противодействия, что выдвигает новые задачи перед научным сообществом»<sup>1</sup>. Из приведенных рекомендаций вытекает два принципиально важного положения:

- 1) проблема правового плана носит научно-прикладной характер;
- 2) природа коррупции – это не только объект криминологического исследования, но и иных наук. Как нам представляется, ее углубленное изучение предполагает объединение усилий на основе междисциплинарного подхода, прежде всего, политологов, экономистов, юристов, социологов и психологов.

В процессе изучения вопроса правового регулирования деятельности правоохранительных органов по противодействию коррупции, нами проведен опрос 150 работников этих органов (следователей органов внутренних дел (ОВД), оперативных работников подразделений экономической безопасности и противодействия коррупции ОВД, следователей ряда следственных подразделений следственных управлений Следственного комитета РФ по субъектам РФ). В частности был задан вопрос, какие правовые средства противодействия коррупции на сегодня на Ваш взгляд являются наиболее эффективными? Приведем обобщенные по результатам опроса данные<sup>2</sup>. Почти 31% респондентов отметили, что среди правовых средств повышение правовой культуры в настоящее время выступает одним из действенных. Что же касается по другим позициям, то ответы на них распределились следующим образом: повышение стимулов к анти-

коррупционному поведению государственных и муниципальных служащих – 78%; введение контроля за их расходами (доходами) – 43%; ужесточение административно-правовых и уголовных санкций за коррупционные правонарушения – 7%; установление уголовной ответственности юридических лиц – 27%; преодоление противодействия коррупции при возбуждении и расследовании уголовных дел – 82%; установление системы оценки эффективности антикоррупционных мероприятий – 23%; урегулирование конфликта интересов в публично-правовой и частной сферах – 9,7%; оперативно-розыскное обеспечение противодействия коррупции – 87%; устранение противодействия коррупции при осуществлении прокурорского надзора – 46%.

Как видим, опрашиваемые к числу наиболее эффективных правовых средств относят оперативно-розыскное обеспечение противодействия коррупции, его преодоление при возбуждении и расследовании уголовных дел, а также повышение стимулов к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих.

На наш взгляд, в научном плане особое внимание заслуживают мнения опрашиваемых в части выбора тех или иных правовых способов, обладающих большим коэффициентом полезного действия (упреждающего воздействия) при их применении. К числу таких способов свыше 63% респондентов отнесли: совершенствование процедуры отбора кадров государственной и муниципальной службы; проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов; публичные обсуждения законопроектов на сайтах официальных органов власти; введение для государственных и муниципальных служащих антикоррупционных стандартов; устранение в предпринимательской, торговой, производственной и иной деятельности необоснованных запретов и ограничений; установление предельно допустимого объема полномочий государственных и муниципальных служащих в должностных регламентах; усиление общественного контроля за их деятельность; размещение жалобных книг на официальных сайтах органов исполнительной власти, а также обеспечение доступа граждан к информации об их деятельности. Сотрудники правоохранительных органов, предлагая достаточно большой перечень способов, обладающих эффектом упреждения, исходят, прежде всего, из своего опыта, накопленного на расследовании уголовных дел коррупционной направленности. Одновременно полагаем, что, с одной стороны, любой из названных способов при их применении без создания для этого соответствующих условий может не дать ожидаемого результата, с другой – возможно для этого использование их в комплексе.

<sup>1</sup> Рекомендации Международной научной конференции «Правовые проблемы противодействия коррупции» (проект): Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2011, 2 ноября. С. 2.

<sup>2</sup> Общий итог опроса превышает 100%, так как опрашиваемые по одной и той же позиции указали на несколько признаков.

Проведенное нами выборочное исследование показывает, что, несмотря на принимаемые меры по противодействию коррупции, еще реально существуют негативные факторы, в первую очередь, социально –правового характера, которые существенным образом снижают действенность проводимых антикоррупционных мероприятий. Изучение и анализ по специально подготовленной матрице оперативно-служебных и иных документов (ведомственных нормативных правовых актов, планов, аналитических обзоров, докладных записок, методических рекомендации распоряжений, различных справок, информаций и представлений) позволили выделить из совокупности факторов наиболее значимые, которые в большей мере были связаны с противодействием коррупции. Остановимся лишь на характеристику трех из них.

Среди факторов негативного плана следует отметить *правовой нигилизм*. Здесь речь идет о низком уровне правосознания различных слоев населения. Эта проблема, как известно, не нова, она существовала и в постсоветском пространстве. Безусловно, данная проблема в настоящее время в условиях создания правового государства наполнилась новым содержанием. Ее успешное решение, на наш взгляд, возможно лишь на основе принятия системных мер. В этом плане, как нам представляется, возложение решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции функции координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции на Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ является своеобразной отправной точкой отсчета по «ликвидации» негативного воздействия рассматриваемого фактора. Со своей стороны полагаем, что предложенная президиумом Совета форма наиболее приемлемая и соответствующая постоянно меняющемуся характеру коррупции на современном этапе ее развития. Мы глубоко убеждены в том, что такая форма действенная, ибо она базируется «на применении комплексного междисциплинарного подхода, учитывающего социальные, экономические, психологические, криминологические, правовые, политологические и другие грани данного негативного социального явления»<sup>1</sup>. В его реализации в соответствии с Планом мероприятий по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции на 2011-2013 гг. Институтом подготовлена и одобрена координаци-

<sup>1</sup> См.: Рекомендации семинара-совещания «Междисциплинарное взаимодействие в рамках координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. М., 2011, 28 сентября.

онным семинаром-совещанием Схема подготовки и использования антикоррупционных учебных программ.

Отрадно, сделаны первые практические шаги. Государственным органам исполнительной власти, ведомственным научным учреждениям, учебным заведениям предложено уточнить действующие и подготовить новые образовательные программы по следующим модулям: а

а) для федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации; для муниципальных служащих;

б) для работников бизнес – структур;

в) для обучающихся в вузах по специальностям: экономика, юриспруденция, менеджмент, социология, политология и др.; г

г) для преподавателей: институтов повышения квалификации, вузов, средних специальных учебных заведений, школ. Думается, что широкий охват аудиторий служащих и иных категорий граждан создаст определенные предпосылки по нейтрализации правового нигилизма.

Нельзя не отметить еще об одном весьма значимом для страны моменте. Как известно, по поручению Президента РФ от 10 октября 2011 г. (№ Пр-3043) в настоящее время разрабатывается план мероприятий по реализации Основ государственной политики в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан (далее – Основы). В частности, в этом плане предполагается представить следующий перечень мероприятий, охватывающих такие сферы, как государственная политика в области совершенствования законодательства и правоприменения; повышение правовой культуры лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, государственных и муниципальных служащих, сотрудников правоохранительных органов; образование и воспитание подрастающего поколения, юридическое образование и подготовка юридических кадров; культура, массовая информация, эфирное и кабельное вещание, рекламная и издательская деятельность. Из самого перечня мероприятий видно, насколько объемная и трудоемкая работа предстоит сделать в ближайшие же годы.

К сожалению, низкий уровень правосознания граждан никак не сопрягается с созданием и укреплением правового государства. Даже лица, замещающие государственные и муниципальные должности, нуждаются в повышении правовой культуры. Вот почему объективно назрела необходимость принятия на государственном уровне масштабного документа – Основ.

Глава государства обеспокоена сложившейся ситуацией, поскольку рассматриваемый фактор реально мешает проводимым ре-

формам. Думается, что своевременно был поставлен вопрос об ее изменении в лучшую сторону.

Президент РФ (28 апреля 2011 г. № Пр-1168) не случайно утвердил Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан. Этот документ рассчитан на несколько лет и обеспечен финансированием.

В подготовке плана мероприятий по реализации Основ участвуют: Верховный Суд РФ, Высший Арбитражный Суд РФ, Генеральная прокуратура РФ, Следственный комитет РФ, федеральные органы исполнительной власти, Общественная палата РФ, другие институты гражданского общества, научные и образовательные учреждения. Объединенными совместными усилиями, на наш взгляд, удастся подготовить глубоко продуманный план действий. Только таким путем может быть претворена в последующем в жизнь государственная политика в рассматриваемой области.

Другим не менее значимым фактором выступает *отсутствие по отдельным направлениям механизмов реализации антикоррупционного законодательства* (противодействия коррупции в корпоративных отношениях, в публичной сфере, профилактики коррупционных правонарушений и т.п.). Берем на себя смелость утверждать, что их разработка возможна лишь на основе предварительно проведенного комплексного научного исследования.

Наряду с указанными проблемами на сегодня весьма остро стоит вопрос поиска наиболее эффективных форм и направлений взаимодействия государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции. Полагаем, что это пока что неиспользованный в достаточной мере резерв повышения эффективности противодействия названному социально-правовому явлению.

Заслуживает особого внимания и научная проработка противодействия коррупции в органах местного самоуправления. Многолетняя практика убедительно показывает, что коррупционные правонарушения здесь часто происходят при совершении операций с земельными участками, находящимися в муниципальной собственности<sup>1</sup>.

Наконец, к факторам, снижающим эффективность законодательства в сфере противодействия коррупции, следует отнести *низкую эффективность деятельности государственных органов*. Естественно, возникают вопросы: каким образом можно определить

степень их эффективности, есть ли на сегодня система оценки? Вряд ли можно утвердительно ответить на них. Думается, что рассматриваемая область деятельности также должен стать объектом исследования. На наш взгляд, нельзя ограничиться только разработкой системы оценки. Практические работники справедливо отмечают, что антикоррупционное поведение государственных и муниципальных служащих может превратиться в действенное правовое средство лишь тогда, когда будут соответствующие стимулы, его повышающие, предусмотренные в законодательном порядке. Это же характерно и для правоохранительных и контролирующих органов. Иными словами, улучшение антикоррупционной деятельности и ее результативность ставятся в зависимость от наличия для этого стимулов.

Повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности государственных и муниципальных служащих наряду с другими мерами самым непосредственным образом может сказаться на результативности их деятельности.

Устранение либо нейтрализация названных выше факторов предполагает принятие комплекса мер, в том числе связанных с совершенствованием законодательных и иных актов.

В настоящей статье приведем лишь два проекта нормативного правового акта, в случае принятия которых будет несколько уже-сточена ответственность чиновников за их действия и бездействия, а также осуществляться путем проведения оперативно-розыскных мероприятий проверка достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера. Так, в настоящее время во втором чтении принят законопроект, дающий право увольнять государственных и муниципальных служащих в связи с утратой доверия, т.е. за непринятие мер по предотвращению и (или) урегулированию конфликта интересов, непредставление сведений о доходах либо подачу ложных или неполных данных, неуведомление о склонении к коррупции, занятие предпринимательством, участие на платной основе в работе органов управления коммерческой организацией, а также за вхождение в состав органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций.

Второй акт относится к подготовленному МВД России проекту приказа «О разграничении в органах внутренних дел Российской Федерации полномочий по проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера», в котором предусмотрено наряду с другими положениями следующее: Главное управление экономической безопасности и противодействия коррупции МВД России и его территориальные

<sup>1</sup> См.: Борьба с налоговой и коррупционной преступностью. Вопросы теории и практики: монография / (П.И. Иванов и др.); под ред. П.И.Иванова. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право. 2011. С. 303–364.

подразделения в случае принятия этого акта вправе по соответствующему запросу осуществлять посредством проведения оперативно-розыскных мероприятий (за исключением обследования помещений, зданий, сооружений и транспортных средств; контроля почтовых отправлений; прослушивания телефонных переговоров и снятия информации с технических каналов связи) проверку сведений о гражданах, претендующих на замещение должностей федеральной государственной службы либо замещающих указанные должности в иных государственных органах.

Как известно, коррупция и ее проявления постоянно видоизменяются. Коли так, то и законодательные и иные нормативные правовые акты адекватно отражать эти процессы с тем, чтобы с их помощью представилось возможным оказывать эффективное противодействие данному социально-правовому явлению.

Таким образом, названные в настоящей статье проблемы предполагают совместное их исследование образовательными и научными учреждениями под эгидой Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, осуществляющего функции координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

**С.К. Илий,**

ведущий научный сотрудник  
НИИ Академии Генеральной прокуратуры РФ  
кандидат юридических наук, доцент

## **О НЕКОТОРЫХ МЕРАХ ПО СОВЕРШЕНИСТВОВАНИЮ НОРМ УГОЛОВНО-ПРАВОВОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ**

В последние годы законодательство России в области противодействия коррупции находится в стадии активного развития, принят ряд федеральных законов, указов Президента Российской Федерации и иных подзаконных нормативных правовых актов.

Тем не менее, мониторинг применения федерального антикоррупционного законодательства, анализ правоприменительной практики позволяют отметить необходимость дальнейшего совершенствования ряда положений уголовного законодательства.

1. Представляется целесообразной разработка и принятие дополнений и изменений, направленных на нормативное определение критериев отнесения противоправных деяний к коррупционным преступлениям.

Как известно, в Федеральном законе от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» даются либо наименования, либо обобщенное содержание коррупционных правонарушений. Вместе с тем, перечень коррупционных правонарушений законодательно не определен.

Это приводит к дискуссиям в научной среде, вызывает определенные затруднения у правоприменительных органов: зачастую даже отдельные структурные подразделения одного ведомства рассматривают данный вопрос по-разному. Так же отсутствие перечня преступлений коррупционной направленности влечет трудности при заполнении статистической отчетности и криминологическом исследовании коррупционных преступлений.

На наш взгляд, чтобы избежать неопределенности в вопросе отнесения преступлений к числу коррупционных необходимо раскрыть понятие коррупционных преступлений и дать их исчерпывающий перечень в Уголовном кодексе Российской Федерации. В этих целях целесообразно выделить в действующем УК РФ отдельную главу,

предусматривающую ответственность за коррупционные деяния (как это сделано в УК Республики Казахстан). Либо общую часть УК РФ дополнить новой главой, в которой изложить базовые понятия, раскрываемые в примечаниях к отдельным статьям уголовного кодекса, но используемые и в других статьях, например: пытка (примечание к ст. 117), жилище (примечание к ст. 139), хищение (примечание к ст. 158), преступления экстремисткой направленности (примечание к ст. 282.1), должностное лицо (примечание к ст. 285), представитель власти (примечание к ст. 318) и др. В одной из статей этой главы можно дать понятие и перечень коррупционных преступлений.

2. Другим направлением совершенствования уголовного законодательства Российской Федерации может являться уточнение понятия «должностное лицо», в соответствии с международными нормативными правовыми актами, в которых, как известно, применяется понятие «публичное должностное лицо».

Определение должностного лица, данное в примечании 1 к ст. 285 УК РФ, не соответствует термину публичное должностное лицо, понятие которого раскрывается в п. «а» ч. 1 ст. 2 Конвенции ООН против коррупции, значительно сужая круг субъектов, которые могут нести ответственность за коррупционные преступления. Фактически, согласно Конвенции ООН против коррупции, под понятие публичного должностного лица подпадают все государственный служащие.

3. Достаточно актуальным является восстановление в УК РФ в качестве одного из видов наказания конфискации имущества. Конфискация имущества, предусмотренная ст. 104.1 действующего УК РФ, не является уголовным наказанием, это – иная мера уголовно-правового характера. В таком виде конфискация имущества не является оптимальным средством воздействия на лиц, совершивших коррупционные преступления, так как не обладает необходимым потенциалом наказания. Существующие правовые положения о конфискации, принятые в 2003 г., судами не восприняты в полной мере. Ее место, на что уже неоднократно указывалось в юридической литературе и на научных конференциях, в Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации.<sup>1</sup>

4. Также необходимо усовершенствовать наказание, установленное ст. 47 УК РФ – Лишение права занимать определенные должностные

сти или заниматься определенной деятельностью, применительно к должностным лицам. Как показывает анализ правоприменительной практики суды при назначении данного вида наказания должностным лицам, зачастую лишают осужденного права занимать должности (или осуществлять деятельность), которые непосредственно связаны с родом предыдущих занятий виновного лица. Однако при этом не запрещается осуществлять наказанным таким способом лицам функции должностного лица в иных ведомствах. Например, за хищения, совершенные с использованием служебного положения, суды лишают виновное лицо права работать в органах внутренних дел, либо лишают главврача, получившего взятку, права заниматься медицинской деятельностью. Представляется более эффективным лишать в подобных случаях на определенный срок права работать на государственной и муниципальной службе.

5. Как известно в 2010 г. ст. 63 УК РФ была дополнена новым отягчающим наказание обстоятельством – совершение умышленного преступления сотрудником органа внутренних дел. В целом данное нововведение представляется вполне обоснованным, так как действительно умышленные преступления, совершенные лицами, обязанными пресекать преступления, представляются по своей сути более общественно опасными. Вместе с тем, на наш взгляд, справедливее и эффективней была бы более широкая формулировка этого отягчающего наказание обстоятельства, а именно – «совершение умышленного преступления сотрудником правоохранительного органа».

6. Среди уголовно-правовых норм антикоррупционного характера важной в современных условиях является ст. 289 УК РФ «Незаконное участие в предпринимательской деятельности». Однако в действующей редакции она не может обеспечить задачи пресечения коррупционных преступлений.

Данное деяние, совершенное должностным лицом вопреки прямому запрету, является опасным для общества уже потому, что ему присущ корыстный мотив. Но в действующей редакции это деяние является преступлением только при условии предоставления организации льгот и преимуществ.

Предлагается в качестве кримообразующего признака основного состава преступления (ч. 1 ст. 289 УК РФ) предусмотреть корыстную или иную личную заинтересованность. Предоставление организации, учрежденной должностным лицом, льгот и преимуществ или покровительство в иной форме, установленное в настоящее время в ч. 1 ст. 289 УК РФ, следует признать квалифицирующим признаком этого состава преступления в ч. 2 ст. 289 УК РФ.

<sup>1</sup> Данная позиция поддержана в значительном числе публикаций по рассматриваемой проблеме. См., например, См.: Волков К.А., Семикина М.С. Конфискация имущества как иная мера уголовно-правового характера: *pro et contra* // Российский следователь. 2007. № 21; Яни П.С. Конфискация имущества и уголовная ответственность // Уголовное право. 2006. № 6; Журавлев М.П. Необходимость восстановления в системе наказаний конфискации имущества // Противодействие преступности: уголовно-правовые, криминологические и уголовно-исполнительные аспекты / Материалы III российского конгресса уголовного права. М., 2008. С. 32 и др.

7. Как показывают социологические исследования, чаще всего граждане сталкиваются с «бытовой коррупцией», при этом под этим явлением зачастую понимаются и деяния, совершаемые не должностными лицами. Например, требования «добровольных» взносов, систематические поборы в учебных, медицинских, коммунальных учреждениях и др. Представляется необходимым дополнить УК РФ нормой, аналогичной статье 156<sup>1</sup> УК РСФСР 1960 г., предусматривающей уголовную ответственность за получение незаконного вознаграждения от граждан за выполнение работ или оказание услуг, связанных с обслуживанием населения.

8. В отличие от России во многих странах мира криминализованы не только дача и получение взятки, но и предложения, обещания дать взятку либо совершить какие-либо действия за взятку. В новом, для действующего УК РФ, составе преступления, введенном Федеральным законом от 04.05.2011 № 97-ФЗ, установлена уголовная ответственность за обещание или предложение посредничества во взяточничестве (ч. 5 ст. 2911 УК РФ). Также и в ст. 19.28 КоАП РФ внесены соответствующие дополнения, предусматривающие ответственность не только за передачу незаконного вознаграждения, но и за его предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица. На наш взгляд, необходимо внести аналогичные дополнения и в статьи 290 (получение взятки), 291 (дача взятки) УК РФ.

9. Следующим деянием, нуждающимся в криминализации, является злоупотребление влиянием (торговля влиянием, извлечение выгоды из влияния). В уголовном законодательстве ряда стран установлено, что оказание должностным лицом влияния на государственного или муниципального служащего с тем, чтобы побудить последнего к выполнению или невыполнению действий, входящих в его служебные обязанности, в тех случаях, когда совершается из корыстных мотивов, влечет за собой уголовную ответственность.

10. В контексте осуществляющейся либерализации уголовного законодательства, а также в целях активизации противодействия взяточничеству необходимо декриминализировать провокацию взятки либо коммерческого подкупа (ст. 304 УК РФ). Реально данная норма практически не применяется, выявляются единичные факты совершения подобного преступления. Так, за время действия статьи 304 УК РФ, за 15 лет, было выявлено всего 43 факта провокации взятки либо коммерческого подкупа, по которым привлечено к уголовной ответственности лишь 18 лиц. В то же время во многих государствах в целях выявления служащих, склонных к получению взятки, проводятся профилактические мероприятия, по результатам которых служащие, согласившиеся принять взятки, увольняются. И подобная деятельность не является незаконной.

## Раздел 3.

# СОВРЕМЕННЫЕ ЮРИДИЧЕСКИЕ ТЕХНОЛОГИИ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ И ПРОБЛЕМЫ ИХ ПРИМЕНЕНИЯ

**А.М. Багмет,**

директор ФГБОУ ДПО  
«Институт повышения квалификации  
Следственного комитета  
Российской Федерации»,  
кандидат юридических наук.

**Л.Е. Меркулова,**

зав. кафедрой  
учебно-методической работы ФГБОУ ДПО  
«Институт повышения квалификации  
Следственного комитета  
Российской Федерации»

## К ВОПРОСУ ОБ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЕ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В ежегодном Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 30 ноября 2010 года Президент Российской Федерации Д.А. Медведев указал, что «нашей принципиальной задачей остается борьба с коррупцией...»<sup>1</sup>. Одной из основных причин, обуславливающих существование коррупции, является несовершенство отечественного законодательства, противоречивость и неопределенность употребляемых в правовых нормах терминов<sup>2</sup>. Еще в 2004 году Председатель Прави-

<sup>1</sup> Медведев Д.А. ежегодное Послание Федеральному Собранию Российской Федерации // РОС. газета. 2010. 1 декабря.

<sup>2</sup> См.: Агеева О.В. Проблемы правовой регламентации антикоррупционной экспертизы в Федеральном законе «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // Актуальные проблемы экономики и права. 2009. № 4. С. 13.

тельства Российской Федерации В.В. Путин отмечал, что «корни коррупции подпитываются некачественным законодательством». Поэтому одним из эффективных средств преодоления коррупционных правонарушений должно стать проведение антикоррупционных экспертиз нормативных правовых актов и их проектов, что прямо предусмотрено Федеральным законом от 25.12.2008 «О противодействии коррупции».

Правовым основанием проведения подобных экспертиз является Федеральный закон от 17.07.2009 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон). Согласно его положениям, антикоррупционная экспертиза (далее – экспертиза) предполагает действия по выявлению в текстах правовых актов или их проектов факторов, способствующих порождению проявлений коррупции. К таким факторам законодатель относит установление для право-применимеля широких пределов усмотрения (например, отсутствие сроков принятия решения, определение компетенции по формуле «вправе»), необоснованного применения исключений из общих правил; содержание неопределенных, трудновыполнимых требований к гражданам и организациям. При этом Федеральный закон не рассматривает в качестве коррупциогенных факторы, связанные с пробелами в правовом регулировании или нормативными коллизиями, отсутствием мер ответственности органов государственной власти или должностных лиц, не указанием форм и видов контроля за ними. Поэтому представляется, что законодательно закрепленный перечень факторов, обуславливающих коррупционные проявления, не является исчерпывающим.

Вместе с тем, имеется ряд проблем в применении Федерального закона. Во-первых, заключения по антикоррупционным экспертизам носят рекомендательный характер, они не обязательны исполнения. Во-вторых, не регламентированы требования к составлению экспертного заключения, они могут составляться произвольно, в связи с чем проверка их полноты и объективности представляется затруднительной. Наконец, Федеральный закон не предусматривает проведение экспертиз действующих правовых актов.

Федеральный закон регламентирует в основном организационную сторону проведения экспертизы, в то время как ее методика сведена к определению перечня коррупциогенных факторов, а конкретные способы и пути исследования не достаточно проработаны. Указанный недостаток нивелируется путем издания ведомственных актов, предусматривающих порядок проведения экспертизы. Например, приказ Генерального прокурора РФ от 28.12.2009 № 400 «Об организации проведения антикоррупционной экспертизы нор-

мативных правовых актов». Однако, зачастую ведомственный порядок просто дублирует положения Федерального закона. Таким образом, нормативное регулирование экспертизы нуждается в совершенствовании.

Экспертиза – это всегда исследование какого-либо вопроса, требующего специальных знаний. Наряду с признаками, присущими всем правовым экспертизам, антикоррупционная экспертиза имеет свои особенности. Так, она направлена строго на выявление коррупциогенных факторов. Объектом ее исследования могут выступать все нормативные правовые акты и их проекты за исключением Конституции РФ. Как предусмотрено действующей методикой, для обеспечения обоснованности и объективности результатов следует проводить экспертизу каждой правовой нормы. Антикоррупционный мониторинг законодательства – сложная процедура, требующая высокой квалификации экспертов. Последствием допущенной ошибки является принятие правового акта, применение которого может увеличить коррупционные проявления со стороны правоприменителей.

С этой точки зрения Федеральный закон обоснованно закрепил основные принципы антикоррупционной экспертизы: обязательность проведения для всех проектов правовых актов; оценка нормативного акта во взаимосвязи с другими законодательными актами; обоснованность, объективность и проверяемость результатов; сотрудничество федеральных органов исполнительной власти и должностных лиц с институтами гражданского общества. Заслуживает также внимания опыт всенародного обсуждения законопроектов, затрагивающих права и свободы неограниченного круга лиц.

Существует неясность, как и кем должна проводиться антикоррупционная экспертиза проектов правовых актов, разрабатываемых Следственным комитетом Российской Федерации (далее – СКР). Как известно, СКР в пределах своей компетенции активно участвует в разработке законопроектов. В соответствии с п.п. 3 п. 7 Положения о Следственном комитете Российской Федерации, утвержденном Указом Президента Российской Федерации от 14.01.2011 «Вопросы деятельности Следственного комитета Российской Федерации», СКР разрабатывает и представляет в установленном порядке Президенту РФ и в Правительство РФ проекты федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов Президента РФ и Правительства РФ, а также готовит другие документы, по которым требуется решение Президента РФ или Правительства РФ, по вопросам, относящимся к установленной сфере деятельности. В перечень субъектов, обладающих компетенцией на проведение

ние антикоррупционной экспертизы, вошли прокуратура РФ, федеральный орган исполнительной власти в области юстиции, а также органы, организации и должностные лица.

Согласно приказу Минюста России от 18.05.2009 № 136 «Об организации работы по проведению экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции», на Минюст РФ возлагается проведение антикоррупционной экспертизы разработанных федеральными органами исполнительной власти проектов федеральных законов, указов Президента РФ, постановлений Правительства РФ, официальных отзывов и заключений на проекты законов и поправок к ним. Следовательно, ответственность за выявление коррупционных факторов в проектах нормативных правовых актов, разрабатываемых СКР, возлагается на Минюст России. По мнению авторов, необходимо рассмотреть вопрос о том, чтобы проекты нормативных правовых актов указанной категории проходили обязательную антикоррупционную экспертизу в СКР либо с привлечением специалистов следственных органов, которые как никто другие понимают существо и механизм процессов, протекающих в сфере уголовного судопроизводства на досудебной стадии. Мало быть хорошим специалистом в вопросах предварительного следствия, нормотворческого процесса, противодействия коррупции, важно иметь практическое представление о тех общественных отношениях, которые складываются в исследуемой области. Сотрудники СКР «изнутри» наблюдают проблемы, с которыми сталкиваются при расследовании преступлений. Недостаточный практический опыт разработчиков законопроектов в той или иной сфере зачастую приводит к тому, что правовой акт оказывается «выстрелом в неизвестность». Таким образом, то обстоятельство, что на СКР не возложена обязанность самостоятельного предварительного проведения антикоррупционной экспертизы, полагаем, является недостатком. Введение порядка ведомственного производства антикоррупционной экспертизы позволит существенно повысить ответственность каждого разработчика проекта нормативного правового акта за недопущение включения в них коррупциогенных норм.

В целом для обеспечения непредвзятости исследования и получения достоверного результата проведение экспертизы должно возлагаться и на практических работников, и на специалистов, обладающих хорошими знаниями не только в юриспруденции и правотворческом процессе, но и в области противодействия коррупции, а также лингвистики и русского языка.

**Е.Р. Россинская,**  
директор института  
судебных экспертизы, заведующая кафедрой  
судебных экспертиз МГЮА  
им. О.Е. Кутафина,  
доктор юридических наук, профессор.

**Е.И. Галяшина,**  
заместитель заведующей  
кафедрой судебных экспертиз МГЮА им.  
О.Е. Кутафина, доктор юридических наук,  
доктор филологических наук, профессор

## КОНЦЕПЦИЯ ОБЩЕЙ ТЕОРИИ СУДЕБНОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ КАК ОСНОВА АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ НORMАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ И ПРОЕКТОВ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Эффективное проведение любой экспертизы невозможно без четкой методологии, определяющей предмет, цели, задачи, объекты, компетенцию, права, обязанности и ответственность субъекта экспертизы, методы и методики, место в классификации экспертиз, подходы и критерии оценки, полученных результатов и формы их представления.

Учитывая высокую актуальность совершенствования правового механизма искоренения коррупции как социального явления, авторами было предпринято научное исследование теоретических основ антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов через призму общих закономерностей и инструментария, разработанных в теории судебной экспертизы.

Создание междисциплинарной теории – общей теории судебной экспертизы позволяет разработать единые для всех родов и видов экспертиз принципы; выявить общие закономерности, способствующие формированию и развитию частных экспертных теорий, выработать единые представления о предмете экспертизы, ее субъектах, объектах, задачах, методах и методиках, экспертных технологиях, а также единые подходы к понятиям «специальные знания», «экспертная компетенция» и пр., способствует ускорению формирования и развития новых родов экспертиз за счет экспертного прогнозирования и учета ошибок эмпирического поиска.

Основным объектом общей теории судебной экспертизы является сама судебно-экспертная деятельность, рассматриваемая как некая единная система. Поэтому между судебной экспертизой и антикоррупционной экспертизой при всех различиях этих видов деятельности имеется ряд общих позиций, которые выражаются в предназначении, теоретическом обосновании, систематизации целей и задач, источниках возникновения, стадиях развития, функционировании, нормативном регулировании, организации и т.д. всех экспертиз, независимо от их родов и видов.

При выявлении в нормативном правовом акте коррупциогенных факторов прокурор вносит в орган, организацию или должностному лицу, которые издали этот акт, требование об изменении нормативного правового акта с предложением способа устранения выявленных коррупциогенных факторов либо обращается в суд в порядке, предусмотренном процессуальным законодательством Российской Федерации. Требование прокурора об изменении нормативного правового акта, направленное в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации или в представительный орган местного самоуправления, подлежит обязательному рассмотрению на ближайшем заседании соответствующего органа. О результатах рассмотрения требования об изменении нормативного правового акта незамедлительно сообщается прокурору внесшему требование<sup>1</sup>. Заключение антикоррупционной экспертизы при этом может стать предметом судебного разбирательства в случае представления прокурора, чье требование о внесении изменений и исправлений в нормативный правовой акт не будет удовлетворено соответствующим органом. В таком случае потребуется назначение и производство уже судебной экспертизы на предмет обоснованности и компетентности заключения антикоррупционной экспертизы.

Специфика любой экспертизы в том, что, проводя исследование, основанное на применении специальных знаний, эксперт не объясняет уже имеющийся факт, а добывает новый на базе уже известного знания, дает ему профессиональную оценку, которая и составляет содержание заключения эксперта.

Близка к таковой и деятельность экспертов, осуществляющих антикоррупционную экспертизу, по выявлению в действующих правовых актах и их проектах факторов, порождающих коррупционные правонарушения или способствующие их распространению.

Поэтому заключение эксперта, проводящего экспертизу на коррупциогенность нормативного правового акта или проекта норматив-

ного правового акта, должно основываться на положениях, дающих возможность проверить обоснованность и достоверность сделанных выводов на базе общепринятых научных и практических данных.

Думается, что на деятельность эксперта, осуществляющего антикоррупционную экспертизу можно распространить принципы (судебно-экспертной деятельности детерминизма, объективности, системности, научной обоснованности, непосредственности, независимости, компетентности и т.д.). А саму экспертную деятельность рассмотреть через призму специальных знаний субъекта антикоррупционной экспертизы и комплексность ее производства.

Антикоррупционная экспертиза – требует применения синтетического знания, представляющего собой сплав различных научных компетенций, комплексирования различных исследовательских подходов.

Теория судебных экспертиз дает единый подход к экспертным исследованиям, позволяет сформулировать предмет и задачи новых классов и родов экспертиз. Думается, что на основе этой теории предметом антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов и их проектов являются фактические данные (положения нормативного акта или проекта), указывающие на возможность создания условий для проявления коррупции и выявляемые с использованием специальных знаний.

Руководствуясь общей теорией судебной экспертизы, полагаем, что круг специальных знаний, необходимый для производства антикоррупционных экспертиз нормативных актов и их проектов, весьма широк, эти экспертизы должны подразделяться на роды и виды в зависимости от специальных знаний и специфики объектов исследования.

Необходимо подчеркнуть, что специальные знания, используемые при производстве антикоррупционных экспертиз, – это не только юридические знания в различных отраслях и подотраслях права, но иные естественно-научные, технические и гуманитарные знания, поскольку коррупциогенные факторы должны выявляться, и экспертизы производиться и в отношении не только нормативных правовых, но и нормативно-технических актов, например связанных с пожарной безопасностью, дорожным движением, экологией и пр.

Среди гуманитарных специальных знаний особо следует выделить экономические и лингвистические знания. Юридико-лингвистический анализ нормативно-правового текста требует применения синтезированных знаний в области науки о языке и правовых наук с опорой на правовую лингвистику, в том числе и потому, что одним из коррупциогенных факторов прямо названа юридико-лингвистическая неопределенность текста правового акта.

<sup>1</sup> Ст. 9.1. Федерального закона от 17.01.1992 № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», в ред. от 21.11.2011 // СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

Юридико-экономический анализ предполагает привлечение к экспертизе сведущего лица с двойной юридико-экономической компетенцией. В этой связи необходимо расширить поиск коррупционных факторов включением в методику юридико-экономического блока специальных знаний для проведения юридико-экономической антикоррупционной экспертизы с целью выявления экономически обусловленных коррупционных факторов.

На заключительном этапе проведения комплексной комиссационной антикоррупционной экспертизы результаты отдельных комплексных исследований в части юридико-экономической экспертизы и юридико-лингвистической экспертизы должны в синтезирующей части сопрягаться с результатами исследования по всем остальным коррупционным факторам, предусмотренным методикой. А заключение должно оформляться по правилам производства комплексной экспертизы с интеграцией результатов отдельных комплексов экспертиз.

**А.В. Павлушкин,**  
заведующий отделом мониторинга  
законодательства ИзисП, кандидат юридических наук

## **РОЛЬ МОНИТОРИНГА В МЕХАНИЗМЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (на примере Астраханской области)**

### **1. Правовые основы и практика осуществления мониторинга правоприменения в Астраханской области**

Проведенное Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации в октябре 2011 г. в Астраханской области исследование по вопросам реализации комплексной целевой программы «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010-2012 годы» показало значительную роль различных мониторинговых мероприятий в общем механизме противодействия коррупции.

Следует отметить, что до принятия правовых актов по мониторингу правоприменения на федеральном уровне в Астраханской области отсутствовала полностью сформированная система нормативных правовых актов в этой сфере.

В настоящее время Правительством области утвержден Порядок проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Астраханской области<sup>1</sup>. Важно отметить, что данный акт принят не только в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», но и с Распоряжением Президента от 18 марта 2011 г. № 158-рп «Об организации работы по инкорпорации правовых актов СССР и РСФСР или их отдельных положений в законодательство Российской Федерации и (или) по признанию указанных актов недействующими на территории Российской Федерации».

Однако и до утверждения указанного нормативного правового акта, органами исполнительной власти осуществлялась работа по проведению мониторинга правоприменения. Так, с 2011 г. в Администрации Губернатора области проводятся заседания Юридической

<sup>1</sup> Постановление Правительства Астраханской области от 29 сентября 2011 г. № 393-П.

коллегии, которая состоит из руководителей юридических служб органов исполнительной власти области. Проведено два заседания этой коллегии, и, в том числе, было принято решение о проведении во всех органах исполнительной власти области мониторинга правоприменения нормативных правовых актов данных органов.

Изучение данного вопроса непосредственно в министерствах области показало, что при осуществлении указанного мониторинга правоприменения методика осуществления мониторинга, утвержденная постановлением Правительством Российской Федерации от 19 августа 2011 г., не используется. Каждое из ведомств проводит мониторинг по собственным правилам. Однако положительным фактором является, то обстоятельство, что по результатам проведенного мониторинга правовые службы одновременно готовят проекты нормативных правовых актов, носящих изменения в действующие акты, либо проекты новых нормативных правовых актов. При этом ряд ведомств (например, Министерство социального развития и труда области) проводят мониторинг правоприменения не только собственных нормативных правовых актов, но и иных актов в сфере деятельности министерства. В ходе осуществления мониторинга правоприменения также выявляются коррупциогенные факторы. Кроме того, весьма положительно, что выявляются недостатки федерального законодательства и формулируются предложения по их устранению. Поэтому в связи с утверждением указанного выше Порядка проведения мониторинга правоприменения нормативных правовых актов Астраханской области можно ожидать, что деятельность всех органов исполнительной власти области по осуществлению мониторинга правоприменения будет осуществляться по единым критериям и правилам.

Как известно, в законодательстве широко заметна тенденция регулирования организации проведения фактических (функциональных) мониторинговых исследований в различных отраслях и сферах государственной деятельности. При этом возникает вопрос о соотношении этих видов мониторинга с правовым мониторингом. Поэтому проводя правовой мониторинг и оценку его результатов, необходимо определиться с целесообразностью учета результатов фактических (функциональных) мониторинговых исследований или же использовать только исключительно правовые показатели. В любом случае необходимо учитывать, что при проведении большинства фактических (функциональных) мониторинговых исследований образуется информация, которая может быть использована в ходе правового мониторинга.

В этой связи далее нами будут рассмотрены отдельные направления деятельности органов государственной власти Астраханской области по организации проведения фактических (функциональных) мониторинговых исследований в различных сферах противодействия коррупции.

Заслуживающим самого пристального внимания (в том числе и в плане распространения этого опыта в иных субъектах Российской Федерации) является мониторинг эффективности реализации различных региональных целевых программ в социальной сфере Астраханской области. Выявлены порядка 20 таких программ, реализуемых в настоящее время на территории области, и 10 региональных органов исполнительной власти, ответственных за исполнение соответствующих мероприятий, а также за контроль за эффективным и целевым использованием бюджетных средств.

В соответствии с решением антикоррупционного совета при Губернаторе Астраханской области (протокол от 5.10.2011 г. № 3) в целях повышения эффективности деятельности исполнительных органов при реализации социально значимых целевых программ ответственным за их исполнение органам исполнительной власти поручено представлять отчеты об использовании соответствующих бюджетных финансовых средств на своих официальных сайтах в сеть Интернет ежеквартально, до 15 числа месяца, следующего за отчетным, а контроль за этими процессами – возложить на общественность в лице общественной палаты Астраханской области. По сути, основную роль при осуществлении такого контроля будут играть районные отделения общественной палаты Астраханской области.

Полагаем, что это в целом правильное решение нуждается в дальнейшем развитии. В частности, имеется вероятность того, что в районных отделениях областной общественной палаты мониторинг реализации соответствующих программ может осуществляться по отличающимся друг от друга правилам и подходам (по различным оценочным критериям и показателям, что не позволяет обеспечить сопоставимость результатов такого мониторинга и единообразие его проведения). Поэтому в настоящее время необходимо обеспечение единых подходов по организации и проведению указанного мониторинга, в том числе разработка общих (для всех программ) и специальных (для программ разных социальных сфер) критериев.

## 2. Мониторинг деятельности органов государственной власти области по противодействию коррупции в муниципальных образованиях

Весьма важной является деятельность органов государственной власти области по противодействия коррупции в муниципальных образованиях. Прежде всего, такая деятельность выражается в методологической помощи органам местного самоуправления.

Контрольно-правовое управление администрации Губернатора Астраханской области разрабатывает типовые административные

регламенты для всех муниципальных образований области. При этом Службой безопасности и информационной защиты области разработаны проекты административных регламентов по предоставлению отдельных муниципальных услуг для конкретного муниципального образования – г. Астрахань<sup>1</sup>.

Важно подчеркнуть, что в процесс подготовки модельных муниципальных актов вовлечены не только органы исполнительной власти области, но и иные органы. Например, в 2011 году прокурором Приволжского муниципального района области разработан и направлен в муниципальные образования района модельный правовой акт «Об утверждении Положения о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, принимаемых Советом муниципального образования». Соответственно во всех 12 муниципальных образованиях Приволжского района был принят такой муниципальный правовой акт. Заметим, что в данном случае целесообразно подготовка аналогичных решений в отношении актов, принимаемых исполнительными органами муниципальных образований.

В Ахтубинском муниципальном районе области правовой акт, регулирующий порядок проведения антикоррупционного мониторинга в настоящее время находится в стадии разработки. При этом главой этого муниципального района высказано предложение о выработке единых критерииов порядка проведения антикоррупционного мониторинга для всего региона.

К указанным проблемам требуется дополнительное внимание как самих муниципальных органов, так и органов государственной власти области посредством оказания соответствующей методической помощи.

Поэтому органам государственной власти области целесообразно более активно разрабатывать модельные (типовые) муниципальные правовые акты городского округа, муниципального района, поселения. В данных документах в соответствии с требованиями федеральных и региональных законов должны содержаться необходимые положения по противодействию коррупции в деятельности органов местного самоуправления.

При этом следует учитывать рекомендательный характер модельных актов, поскольку в них, естественно, не могут учитываться особенности каждого муниципального образования. Ряд содержащихся в модельных документах нормативных решений должен

<sup>1</sup> Например: проекты административного регламента администрации муниципального образования «Город Астрахань» по исполнению: муниципальной функции «Осуществление муниципального земельного контроля на территории муниципального образования «Город Астрахань»; муниципальной функции «Предоставление информации об очередности предоставления жилых помещений на условиях социального найма».

предполагать, что выбор конкретных вариантов регулирования является задачей органов местного самоуправления конкретного муниципального образования, которая решается с учетом местной специфики (уровня бюджетной обеспеченности, обширности территории, развитости инфраструктуры и других обстоятельств). Формулировки модельного акта должны быть достаточно гибкими, чтобы каждое муниципальное образование могло использовать их с учетом такой специфики. В ряде случаев должны использоваться альтернативные формулировки, дающие возможность выбора из них наиболее подходящих к условиям соответствующего муниципалитета. Более того, в модельном акте можно и нужно по возможности определять примерные перечни обстоятельств, которые следует принимать во внимание, утверждая рекомендованный документ. Целесообразно также проведение в муниципальных образованиях семинаров и других мероприятий по разъяснению положений модельных актов.

Положительным представляется деятельность органов власти области по распространению положительного в муниципалитетах. Например, письмом Губернатора Астраханской области от 25.11. 2010 г. № 01-02-3329 главам всех муниципальных образований области в целях внедрения положительного опыта направлен пакет документов (нормативных правовых актов) с «подробным описанием реализуемых в муниципальном образовании «Приволжский район» мер по противодействию коррупции». Однако проведенный нами анализ этих документов показывает, что это является только лишь подборкой действующих в муниципальном образовании «Приволжский район» муниципальных правовых актов, так или иначе имеющих отношение к вопросам противодействия коррупции. При этом отсутствует собственно само описание реализуемых в данном муниципальном образовании мер по противодействию коррупции. Следует также учитывать, что такой меры по противодействию коррупции, проводимые на территории муниципального района, не могут «механически», без всякой адаптации использованы на территории городских и сельских поселений (особенно малочисленных). Тем более, что во многих таких муниципальных образования на постоянной основе работает только два человека.

В связи с последним обстоятельством отметим, что органы власти области уделяют внимание повышению кадрового потенциала органов местного самоуправления. Например, с 2011 г. Контрольно-правовое управление администрации Губернатора Астраханской области проводит обучение юристов органов местного самоуправления муниципальных образований области.

Полагаем, что данная деятельность нуждается в дальнейшем развитии. В качестве первоначального этапа целесообразно провести

оценку кадрового потенциала органов местного самоуправления. Это позволит выполнить ряд мероприятий по профессиональной подготовке и повышению квалификации должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих (семинары, стажировки и др.). Данные мероприятия целесообразно осуществлять на плановой основе в соответствии с ежегодно устанавливаемым графиком. В большинстве субъектов Российской Федерации мероприятия по профессиональной подготовке и повышению квалификации должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих уже активно ведутся. Однако обращает на себя внимание, что проведение указанных мероприятий касается, прежде всего, глав муниципальных образований, руководителей городских, поселковых и сельских администраций, а также муниципальных служащих (юристов и др.). Представляется, что этот, весьма полезный опыт, целесообразно распространить и на депутатов представительных органов муниципальных образований. Федеральное законодательство, в том числе в сфере противодействия коррупции, значительно увеличивает роль представительных органов муниципальных образований. Теперь данные органы своими правовыми актами определяют правила решения большинства вопросов жизнедеятельности муниципалитета, в связи с чем нагрузка на депутатов значительно увеличивается. А поскольку большинство депутатов осуществляют свои полномочия на непостоянной основе (на постоянной основе в соответствии с федеральным законодательством могут работать не более десяти процентов депутатов от установленной численности представительного органа, а если численность данного органа составляет менее 10 человек, то всего лишь один депутат), то вопрос профессиональной подготовки депутатов приобретает все большую значимость.

### **3. Результаты мониторинга публикаций региональных печатных средств массовой информации по проблемам коррупции**

Служба безопасности и информационной защиты Астраханской области в соответствии с Положением о ней<sup>1</sup> осуществляет мониторинг публикаций средств массовой информации на предмет освещения проблем коррупционной направленности. Мониторинг осуществляется в отношении десяти региональных печатных средств массовой информации.

Весьма полезно, что Службой безопасности и информационной защиты Астраханской области оценивается тональность исследуемых

материалов по следующей методологии. По итогам первичного обобщения материалов определяется общая тональность каждой статьи. Тональность публикации – качественная характеристика публикации, характеризующая оценку объекта исследования, вызываемую публикацией у читателя. Оценивается по шкале «негативная – нейтральная – позитивная». Тональность материалов определяется в соответствии с ценностно-смысловым значением индикаторов, где:

- 1) **положительная** (тональность) – позитивная оценка результатов борьбы с коррупцией в Астраханской области, проводимой силовыми ведомствами или органами власти в регионе;
- 2) **нейтральная** (тональность) – отсутствие однозначной оценки, либо констатирующий характер упоминания о борьбе с коррупцией в области, проводимой силовыми ведомствами или органами власти в регионе;
- 3) **критическая** (тональность) – негативная (оппонирующая) оценка борьбы с коррупцией в области, проводимой силовыми ведомствами или органами власти в регионе.

Мониторинг региональных СМИ показал, что наибольшее количество публикаций за 2010 г. период носит нейтральный характер – 63,3%. Соответственно наибольшее количество публикаций за 9 месяцев 2011 г. носит нейтральный характер – 58,7%.

Это позволило прийти к следующему выводу: доминирующей является нейтральная оценка в публикациях региональных печатных СМИ по проблемам коррупции, но в тоже время заметно значительное превосходство за 2010 г. (а за 2011 г. – троекратное превосходство) критических публикаций над положительными. При этом практически все нейтральные публикации носят констатирующий характер о проводимой правоохранительными органами и контролирующими ведомствами борьбе с коррупционными правонарушениями.

Таким образом, полагаем, что мониторинг публикаций региональных печатных средств массовой информации по проблемам коррупции осуществляется на должном уровне.

Однако обращает на себя внимание недостаточное выполнение задачи № 3 («Антикоррупционная пропаганда»), предусмотренной комплексной целевой программой «Противодействие коррупции в Астраханской области на 2010-2012 годы». Так, анализ информации о выполнении данной программы за 2 квартал 2011 года по разделу «Реализация комплекса мер по формированию у населения положительного образа сотрудника правоохранительных органов; освещение в средствах массовой информации материалов о сотрудниках, проявляющих мужество и героизм, честно и добросовестно выполняющих свой служебный долг» говорит о формальном подходе к ре-

<sup>1</sup> Утверждено Постановлением Правительства Астраханской области от 4 апреля 2005 г. № 47-П.

шению указанной задачи. Даже заголовки статей показывают, что подавляющее большинство публикаций посвящены совершенно иным вопросам: проблемам ЖКХ<sup>1</sup>, деятельности местного самоуправления<sup>2</sup>, бюджетным процессам<sup>3</sup> и др. Некоторые публикации не только не способствуют формированию у населения положительного образа сотрудника правоохранительных органов, но и способны вызвать обратную реакцию<sup>4</sup>.

#### **4. Мониторинг оказания гражданам и юридическим лицам государственных (муниципальных) услуг**

Основной объем государственных услуг на территории области предоставляется посредством деятельности многофункциональных центров по оказанию услуг и подведомственных учреждениями Министерства социального развития и труда Астраханской области.

В целях повышения качества предоставления и доступности государственных услуг, а также создания комфортных условий для получателей мер социальной поддержки Министерством социального развития и труда области с 2010 года проведены эксперименты в подведомственных учреждениях указанного министерства по предоставлению государственных услуг по модели «Одно окно». В текущем году во всех 15 районных структурах министерства эта модель внедрена в действие.

Отметим, что территориальные органы Министерства социального развития и труда области в сельских поселениях преобразованы в казенные учреждения. Планируется такое же преобразование в отношении территориальных органов Министерства в городах области. Здесь есть свои плюсы и минусы. Основное достоинство – снижение численного состава чиновников, поскольку сотрудники указанных учреждений не являются государственными служащими. Представляется, что это же в определенной степени является и

<sup>1</sup> См.: «Ахтубинское ЖКХ: ответы на вопросы «с подвохом» («Ахтубинская правда» от 08.06.2011); «Проблемы ЖКХ: воруют-с!» («Волга» от 05.04.2011); «Прокуратура проводит глобальную проверку ЖКХ» («Волга» от 28.04.2011).

<sup>2</sup> См.: «Открытость и доступность – важные факторы в работе местной власти. Отчёты глав поселений» («Красноярский вестник» от 17.05.2011); «Волжский сельсовет. Что сделано за год» («Степная новь» от 06.04.2011).

<sup>3</sup> См.: «Депутатам рассказали о собственном бюджете района» («Ахтубинская правда» от 01.06.2011); «Бюджет: доходы и расходы» («Заря Каспия» от 01.06.2011); «На повестке дня – исполнение бюджета» («Заря Каспия» от 06.04.2011); «Об исполнении бюджета» («Енотаевский вестник» от 06.04.2011).

<sup>4</sup> См.: «Мошенники в погонах» («Волга» 05.04.2011); «Наказание за взятку» («Орбита» от 18.05.2011); «Взяточники выучат свою таблицу умножения?» («Волга» от 22.04.2011); «Труд взяточника растет в цене» («Волга» от 19.04.2011).

недостатком. Как известно, для государственных служащих установлены более высокие требования и ограничения в целях противодействия коррупции, по сравнению с иными категориями граждан. Между тем, как территориальные органы Министерства социального развития и труда области, так и казенные учреждения выполняют сходные функции – в том числе по предоставлению государственных услуг для граждан и юридических лиц. Данное обстоятельство требует особо пристального внимания к вопросам противодействия коррупции во вновь созданных казенных учреждениях.

Следует также учитывать, что Министерство экономического развития области в настоящее время в соответствии с Программой административной реформы в Астраханской области объявило конкурс на оказание работ по проведению мониторинга качества оказания государственных услуг и деятельности многофункциональных центров по оказанию государственных (муниципальных) услуг<sup>1</sup>. Полагаем, что проведение такого постоянного мониторинга будет способствовать полноценной реализации законодательства о предоставлении государственных (муниципальных) услуг гражданам и юридическим лицам, в том числе реализации Федерального закона от 27 июля 2010 года № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг».

В этой связи полагаем, что необходима выработка органами государственной власти области единых методических подходов по проведению указанного мониторинга. При организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг целесообразно, в первую очередь, учитывать следующее.

1. При подготовке и организации проведения мониторинга качества предоставления государственных (муниципальных) услуг следует определить цель, объект, этапы и методы проведения мониторинга, а также формат отчетности.

2. Мониторинг качества предоставления услуг целесообразно проводить для однократной коррекции или при необходимости постоянного отслеживания предоставления услуги. На наш взгляд следует конкретно определить, в каких случаях целесообразно проведение мониторинга.

3. Целесообразно закрепить показатели оценки предоставления органами исполнительной власти области и органами местного самоуправления государственных (муниципальных) услуг. К их числу можно отнести, к примеру: срок предоставления услуг; количество

<sup>1</sup> Здесь следует отметить, что в настоящее время многофункциональный центр в г. Астрахани уже на регулярной основе проводит опрос получателей государственных (муниципальных) услуг.

заявителей, обратившихся за получением государственных (муниципальных) услуг; количество жалоб на действия либо бездействия должностных лиц и др.

4. Следует отметить, что в ряде случаев недостаточно ограничиваться применением отдельных методов сбора первичной информации – интервьюирование и анкетирование получателей услуг, организаций-посредников, должностных лиц органов публичной власти; фокус-группы; проведение контрольных закупок. Для определения потребности в оказании услуг, удовлетворенности населения предоставляемыми услугами, качества предоставляемых государственных (муниципальных) услуг целесообразно шире применять имеющийся социологический инструментарий: метод экспертных оценок, наблюдение, тестирование, изучение документов и т.д. В то же время было бы целесообразно рекомендовать для организации мониторинга использовать четкие объективные источники информации, подтверждающие или уточняющие получаемые данные: статистическая информация органов власти и организаций, оказывающих услуги; данные судов и прокуратуры; информация от бизнес-объединений (региональные отделения ТПП, РСПП, Деловой России, Опоры России и др.), от общественных организаций.

Полагаем, что указанные меры позволяют создать системный мониторинг действия административных регламентов, их внедрения в практику управления в сфере предоставления государственных (муниципальных) услуг, повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти.

**Н.В. Хлонова,**  
ассистент кафедры  
деликтологии и криминологии  
Юридического института  
Сибирского федерального университета<sup>1</sup>

## ПЕРСПЕКТИВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННОГО МОНИТОРИНГА

Сегодня коррупция является одной из наиболее обсуждаемых проблем. Юридическая практика и средства массовой информации постоянно фиксируют факты, свидетельствующие об актуализации проблемы коррупции и, соответственно, о необходимости принятия государствами согласованных действий в борьбе против этого негативного явления. С 2008 года в Российской Федерации активно внедряются меры по противодействию коррупции. По мнению экспертов ГРЕКО, число заявленных антикоррупционных инициатив в России велико, равно как и число законодательных актов и норм, принятых в целях противодействия коррупции. При этом конкретную реализацию этих инициатив сложно отследить и оценить<sup>2</sup>, что связано с отсутствием в России системы антикоррупционного мониторинга.

Рекомендации по осуществлению оценки состояния коррупции, а также эффективности предпринимаемых антикоррупционных мер содержатся не только в рекомендациях ГРЕКО, но и в Конвенции ООН против коррупции, которая в качестве одной из мер предусматривает «оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней»<sup>3</sup>.

Антикоррупционный мониторинг является необходимым элементом эффективной антикоррупционной политики. В криминологическом аспекте его можно определить как деятельность по систематическому сбору, обработке и анализу информации о состоянии

<sup>1</sup> Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта РГНФ «Коррупция в российском избирательном процессе: понятия, формы и система противодействия», проект 11-33-00207а1.

<sup>2</sup> Доклад группы государств по борьбе с коррупцией (ГРЕКО) по Российской Федерации // Антикоррупционер. Электрон. журн. URL: <http://www.anti-corrpcioner.ru/node/99>.

<sup>3</sup> См.: Ст. 5 п. 3 Конвенции ООН против коррупции, принятая в г. Нью-Йорк 31.10.2003 Резолюцией 58/4 на 51-м пленарном заседании 58-ой сессии Генеральной Ассамблеи ООН [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

и продуцирующих факторах коррупционной преступности, а также реагирование на них, с использованием конкретно-социологических методов<sup>1</sup>. При этом, осуществление такого мониторинга уже предусмотрено некоторыми национальными актами<sup>2</sup>, но антикоррупционный мониторинг в России не носит системного характера<sup>3</sup>.

Антикоррупционный мониторинг предполагает: оценку соблюдения нормативных правовых актов и этических требований, предъявляемых к государственным служащим; имущественного положения государственных служащих и членов их семей; исполнения должностных обязанностей государственными служащими, подверженными риску коррупционных проявлений<sup>4</sup>, а также сами коррупционные риски. И, если оценка соблюдения антикоррупционного законодательства, а также числа коррупционных правонарушений в России встречается, то мониторинг коррупционных рисков является для нас новым направлением. Под коррупционными рисками в сфере государственной службы при этом понимается вероятность возникновения коррупционного поведения, которая может быть вызвана несоблюдением обязанностей, запретов и ограничений, установленных для государственных служащих в связи с прохождением государственной службы, а также реализацией полномочий при осуществлении профессиональной деятельности государственного служащего<sup>5</sup>. Актуальность такого мониторинга обусловлена, прежде всего, необходимостью определения круга субъектов, в отношении которых необходимо устанавливать дополнительные антикоррупционные ограничения и запреты<sup>6</sup>.

<sup>1</sup> См.: Стороженко И.В. Антикоррупционный мониторинг в криминологическом значении: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2011. С. 8.

<sup>2</sup> Так, Закон Красноярского края «О противодействии коррупции в Красноярском крае» предусматривает возможность проведения антикоррупционного мониторинга явлений, порождающих коррупцию и способствующих ее распространению; состояния и распространенности коррупции; достаточности и эффективности предпринимаемых мер по противодействию коррупции См.: Ст. 9 Закона Красноярского края «О противодействии коррупции в Красноярском крае» от 07.07.2009 № 8-3610 // Журнал «Ведомости высших органов государственной власти Красноярского края». 27.07.2009. № 37 (333).

<sup>3</sup> См.: Теляшин И.В. Некоторые аспекты формирования института социально-правовой ответственности представителей гражданского общества, осуществляющих контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Безопасность бизнеса. 2010. № 2. С. 26.

<sup>4</sup> См.: Колчеманов Д.Н. Административно-правовое регулирование противодействия коррупции в системах государственной службы зарубежных государств и возможности использования зарубежного опыта в Российской Федерации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 11.

<sup>5</sup> См.: Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты: дис. ... д-ра. юрид. наук: 12.00.08. М., 2009. С. 15.

<sup>6</sup> Так, положения ст. 8 и ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции» распространяют свое действие не на всех государственных и муниципальных служащих, а только на тех из них, которые вошли в особый перечень. При этом, критерии включения той или иной должности в указанный перечень, остаются неясными.

Механизм мониторинга коррупционных рисков представляет особый интерес, ведь признание той или иной сферы государственной службы особо коррупциогенной является основанием для применения дальнейших мер по предупреждению коррупции<sup>1</sup>. При этом, для формирования системы национального мониторинга коррупционных рисков возможно использовать зарубежный опыт. Так, в Германии мониторинг коррупционных рисков по законодательству проводится не менее одного раза в 5 лет, а также при наличии изменений в предмете ведения, полномочиях, организации работы и процедурах деятельности государственного органа и состоит из двух этапов.

В ходе первого этапа проводится проверка наличия случаев проявления коррупции в указанной сфере государственной службы и реализации в этой сфере мер по противодействию коррупции<sup>2</sup>. Если опасность совершения коррупционных правонарушений в избранной сфере подтверждается<sup>3</sup>, реализуется второй этап – анализ

<sup>1</sup> Nr.2, S.1 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention.

<sup>2</sup> Ads.III der Empfehlungen zur Nr.2 der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention.

<sup>3</sup> Коррупциогенность той или иной сферы определяется в ходе изучения следующих вопросов:  
Были ли зафиксированы в проверяемой области случаи совершения коррупционных правонарушений?

Были ли попытки со стороны третьих лиц повлиять на принятие решений в проверяемой сфере государственной службы?

Имеются ли сведения о коррупционных правонарушениях на аналогичных должностях в других сферах государственной службы?

Существует ли конкретное регулирование процессов выполнения работы государственным служащим в проверяемой области?

Имеет ли место личное усмотрение при принятии решений или исполнении должностных обязанностей?

Дифференцируются ли полномочия по принятию решений в зависимости от стоимости государственного заказа?

Являются ли разработка и принятие решения в данной области государственной службы окончательными?

Обеспечивается ли служебный надзор и предметный контроль?

Является ли безупречность служащего единственным барьером для предупреждения коррупции в этой области?

Какие контрольные инстанции (в том числе внутренние) существуют?

Принимается ли решение единолично либо совместно двумя и более служащими (подразделениями и т.п.)?

Предусмотрено ли процедурами принятия решения совместное подписание соответствующего документа другими структурными единицами?

Обеспечена ли прозрачность принятия решений (с помощью контроля за соблюдением процедур, отчетности, четкого регулирования компетенции, точного и полного документального сопровождения процесса принятия решений)?

Существует ли обязанность раскрывать процесс принятия решения, если для его вступления в силу не требуется согласия других органов или вышестоящих лиц?

Существует ли обязанность сопровождать процесс принятия решения ясной документацией, которая позволила бы в ходе ревизии понять обоснованность решения?

Известны ли случаи нарушения норм права?

Существуют ли претензии со стороны проверяющих органов (в том числе и органов по противодействию коррупции)?

Подробнее см.: Empfehlung zu Nr. 2 der Rechtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung // Korruption und Untreue im öffentlichen Dienst von H. Fiebig und H. Junker. S. 225–226.

различных полномочий на коррупциогенность. При этом используются различные методы, включая анализ должностных инструкций и опросы руководителей. По итогам мониторинга каждый орган составляет свой список наиболее коррупциогенных должностей<sup>1</sup>.

Такой мониторинг позволяет определить те сферы деятельности, в которых действительно необходимо внедрять меры по предупреждению коррупции. Введение перечней должностей, на которые должны распространяться отдельные антикоррупционные меры, прослеживается и в России<sup>2</sup>, но определение таких должностей является произвольным, что снижает эффективность целого ряда антикоррупционных мер.

Мониторинг коррупционных рисков является одним из направлений, позволяющий оценить эффективность предпринимаемых антикоррупционных мер, определить дальнейшие шаги по совершенствованию антикоррупционной системы.

**М.М. Яковлева,**  
главный специалист-эксперт  
отдела законодательства субъекта Российской  
Федерации, ведения федерального регистра и  
регистрации уставов муниципальных образований  
Управление Министерства юстиции Российской  
Федерации по Удмуртской Республике

## ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ЭКСПЕРТИЗЫ

Несмотря на предпринимаемые со стороны государства меры, коррупция по-прежнему остается одним из наиболее опасных явлений, и серьезно затрудняет нормальное функционирование государственных и общественных механизмов.

В связи с этим важным в борьбе с коррупционными проявлениями является непосредственное участие в ней институтов гражданского общества. Одна из форм такого участия – это независимая антикоррупционная экспертиза.

Правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения установлены Федеральным законом от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – Федеральный закон № 172-ФЗ). Согласно статье 5 данного Федерального закона институты гражданского общества и граждане могут в порядке, предусмотренном нормативными правовыми актами Российской Федерации, за счет собственных средств проводить независимую антикоррупционную экспертизу нормативных правовых актов и их проектов.

Такой порядок определен постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» (далее – постановление № 96). Данным же постановлением утверждена Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов (далее – Методика), в соответствии с которой проводится независимая антикоррупционная экспертиза.

<sup>1</sup> См.: Korte M. in: Handbuch der Korruptionsprävention für Wirtschaftsunternehmen und öffentliche Verwaltung. Hrsg. von Dieter Dölling. S. 296.

<sup>2</sup> Такие антикоррупционные меры, как обязанность предоставлять сведения о доходах и ограничения, налагаемые на гражданина, замещавшего должность государственной или муниципальной службы, при заключении им трудового договора, распространяются только на тех граждан, перечень которых установлен нормативными правовыми актами Российской Федерации. См.: п. 1 ст. 8, п. 2 ст. 12 Федерального закона «О противодействии коррупции».

Результаты экспертизы отражаются в заключении по форме, определенной Министерством юстиции Российской Федерации. К сожалению, такая форма до сих пор не определена, поэтому результаты независимой антикоррупционной экспертизы оформляются в произвольной форме.

В соответствии с Федеральным законом № 172-ФЗ заключение по результатам независимой антикоррупционной экспертизы носит рекомендательный характер, но оно подлежит обязательному рассмотрению органом, организацией или должностным лицом, которым оно направлено, в тридцатидневный срок со дня его получения. По результатам рассмотрения независимую экспертизу должен направляться мотивированный ответ, за исключением случаев, когда в заключении отсутствует предложение о способе устранения выявленных коррупциогенных факторов. Однако, как показывает практика, таких ответов не дается, законодательством не предусмотрена ответственность за нарушение сроков рассмотрения заключения.

Так, например, по информации независимых экспертов в 2010 году в Удмуртской Республике была проведена экспертиза 17 документов и их проектов, в том числе в отношении актов федерального уровня, в Ульяновской области – 3, в Пензенской области -2. Во всех документах были выявлены коррупциогенные факторы, заключения на указанные акты и проекты были направлены в соответствующие органы власти. Между тем, ответы на них не поступили.

В целях обеспечения возможности проведения независимой антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов федерального уровня, проектов документов по проектам федеральных законов, нормативных правовых актов иных государственных органов и организаций разработчики указанных проектов должны размещать эти проекты на своих официальных сайтах в сети Интернет с указанием дат начала и окончания приема заключений по результатам независимой антикоррупционной экспертизы.

В ходе подготовки данной статьи, мной просмотрены сайты федеральных органов исполнительной власти и было выявлено, что практически все федеральные структуры размещают на своих информационных ресурсах проекты разрабатываемых ими нормативных правовых актов. Например, такие акты регулярно размещаются на сайте Министерства России, Министерства природных ресурсов и экологии Российской Федерации, Министерства транспорта Российской Федерации. К сожалению, в силу отсутствия прямого указания закона, на сайтах региональных органов власти и муниципалитетов подобная информация отсутствует.

Некоторые субъекты федерации предусмотрели в своих нормативных правовых актах возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы. К примеру, такие акты принятые в Красноярском крае, в Хабаровском крае и в Саратовской области. Хотелось бы, чтобы и другие субъекты федерации и органы местного самоуправления рассмотрели вопрос об урегулировании в своих правовых актах положений о проведении независимой антикоррупционной экспертизы в целях результативности деятельности независимых экспертов.

На эффективность работы по противодействию коррупции, на мой взгляд, влияют имеющиеся недостатки федерального законодательства.

Так, вне правового регулирования до сих пор остаются вопросы независимой антикоррупционной экспертизы, начиная с аккредитации независимых экспертов и до учета ее результатов, в частности: отсутствуют обязательные требования к претендентам на получение аккредитации в целях осуществления независимой антикоррупционной экспертизы, в действующих нормативных правовых актах не утвержден механизм осуществления экспертной деятельности аккредитованных юридических лиц, а именно не определены: обязательность участия всех указанных в списке на аккредитацию юридического лица специалистов в независимой антикоррупционной экспертизе; законодательством не предусмотрена возможность проведения независимой антикоррупционной экспертизы правовых актов (проектов) органов местного самоуправления; не урегулирован, кроме сроков, порядок рассмотрения заключений независимых экспертов, порядок подготовки и направления мотивированного ответа по результатам их рассмотрения.

Независимые эксперты осуществляют антикоррупционную экспертизу согласно Методике. В то же время указанная Методика носит, по сути, рамочный характер, приведенное в ней описание коррупциогенных факторов довольно условно и позволяет разным экспертам при равных условиях делать различные выводы о наличии или отсутствии того или иного фактора, а также делать различные описания одного и того же коррупциогенного фактора.

Кроме того, Методика не содержит всех в настоящее время описанных экспертами коррупциогенных факторов, наличие которых в правовых актах может способствовать проявлению коррупции или созданию условий для ее проявления.

Например, в Методике отсутствуют такие коррупциогенные факторы, как «нормативные коллизии», «навязанная» коррупциогенность», «отсутствие контроля за государственными органами,

органами местного самоуправления, государственными (муниципальными) служащими», «нарушение режима прозрачности информации». В Методике не предусмотрен коррупциогенный фактор, свидетельствующий о наличии в правовом акте коррупциогенной нормы в силу того, что коррупциогенен соответствующий правовой акт большей юридической силы.

По – моему мнению, решение указанных проблем возможно путем дальнейшего совершенствования Методики в части детализации и более полного описания коррупциогенных факторов в целях единобразного их понимания и применения, а также расширения, с учетом практики проведения антикоррупционной экспертизы, перечня коррупциогенных факторов, а также посредством применения единых методических рекомендаций по проведению антикоррупционной экспертизы.

Уверена, что участие граждан в формировании законодательства, их компетентный и объективный подходы к проведению независимой экспертизы будут способствовать принятию качественных нормативных правовых актов и помогут преодолеть такое негативное явление, как коррупция, а разрешение перечисленных проблем, повысят результативность такой экспертной деятельности.

**Н.Г. Карпина,**  
независимый эксперт  
по антикоррупционной экспертизе,  
аспирант МГУЛ

## КОРРУПЦИОГЕННОСТЬ ЛЕСНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА

Коррупция создает угрозы национальной безопасности, препятствует эффективному государственному управлению, замедляет проведение экономических и социальных реформ, снижает международный имидж страны. Согласно Национальному плану противодействия коррупции<sup>1</sup> (до внесения в него изменений Указом Президента РФ от 13.04.2010г. № 460<sup>2</sup>) законодательному обеспечению противодействия соответствует одна из мер, определенная как профилактическая – это совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы нормативно-правовых актов.

Коррупциогенность законодательства определяется наличием положений в нормативных правовых актах (проектах нормативных правовых актов), которые устанавливают для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения или возможность необоснованного применения исключений из общих правил, а также положения, содержащие неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающие условия для проявления коррупции (п. 2 ст. 1 Федеральный закон от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»<sup>3</sup>).

Понятие лесного законодательства включает в себя Лесной кодекс Российской Федерации<sup>4</sup> (далее – ЛК РФ), другие федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы субъектов Российской Федерации (ст. 2 ЛК РФ).

Использование лесных ресурсов характеризуется отрицательной динамикой, связанной с ростом числа коррупционных правонарушений, которые допускаются исполнительными органами государ-

<sup>1</sup> См.: РГ. № 4721. 5 августа 2008 г.

<sup>2</sup> См.: РГ. № 5158. 15 апреля 2010 г.

<sup>3</sup> См.: РГ. № 4957. 22 июля 2009 г.

<sup>4</sup> См.: РГ. № 277. 8 декабря 2006 г.

ственной власти всех уровней, органами местного самоуправления, а также хозяйствующими субъектами и гражданами. Так, например, участники внешнеэкономической деятельности допускают нарушения законодательства фактически на всех этапах таможенного оформления леса при его вывозе за границу.

По нашему мнению, именно высокая коррупциогенность лесного законодательства способствует нарушениям и преступлениям в сфере лесопользования.

Вступление в силу Лесного кодекса 2006 года как одного из самых противоречивых законов потребовало в продолжение развития его положений внесения более 10 поправок в виде принятия соответствующих законов и подзаконных актов.

Рассмотрим несколько новаций, содержащих коррупциогенные факторы.

1. Понятие «о лесе как об экологической системе или как о природном ресурсе» (статья 5 ЛК РФ) содержит юридико-лингвистическую неопределенность в виде двусмыслинности терминов. По определению Г.Ф.Морозова<sup>1</sup>, лес как «биогеоценоз» (аналог экосистемы с биологической составляющей – как единство всех его компонентов, включая землю, древесную растительность и «все живое в лесу», создающих свою внутреннюю среду) не тождественен лесу как ресурсу в экономическом смысле. Несовпадение объекта регулирования создает проблемы в правоприменении с одной стороны, но с другой стороны дает возможность расширительного или ограничительного толкования. Это позволяет должностному лицу действовать по своему усмотрению в части принятия нормативно-правового акта за пределами компетенции. По сути, отсутствие четкого базового категориального понятия объекта регулирования в кодексе как основном отраслевом законе, должно уже являться основанием признания такого акта недействительным в силу противоречий до момента внесения соответствующих изменений. Но в России особый порядок законотворчества. Вначале принимается акт, затем идет работа над его «совершенствованием».

2. Очевидно стремление законодателя к унификации лесного и земельного законодательства привело к исключению понятие «лесные земли» в ЛК РФ. Режим использования земель определяют не леса, а целевое назначение земель, на которых они располагаются (п. 2 ст. 6 ЛК РФ). Перевод лесных участков из земель лесного фонда

в земли иных категорий, в том числе и включенных в гражданский оборот, осуществляется в соответствии с земельным, а при переводе земель лесного фонда в земли населенных пунктов еще и градостроительным законодательством. Широта административного усмотрения очевидна. Например, возможность приватизации лесов органами местного самоуправления становится возможной даже без введения института частной собственности на леса, достаточно лишь изменить их целевое назначение и перевести в земли населенных пунктов, установив границы населенных пунктов.

3. Коррупциогенность действующего лесного законодательства проявляется и в предусмотренной замене разрешительной системы лесопользования на заявительную. Такой порядок позволяет бесконтрольно осуществлять лесопользование. Например, широкое распространение получили нелегальные рубки и торговля нелегальной древесиной. Несмотря на активные меры по борьбе с незаконными рубками, даже с помощью аэрокосмической съемки лесов, достаточно трудно определить их нелегальность. Причина тому – многообразие существующих толкований в отсутствии официального. Правоприменитель (должностное лицо) имеет возможность получения коррупционной ренты в силу предоставленных ему юридических пробелов, коллизий и отсутствием дефиниций в законодательстве. Пользование ресурсами и услугами леса должно базироваться исключительно на разрешительной системе, обеспечивающей возможность учета происхождения заготовленной древесины и эффективной борьбы с нелегальными рубками, проведения добровольной лесной сертификации, делающей «прозрачной» выход лесной продукции на мировой рынок.

4. Коррупциогенность норм лесного законодательства проявляется в разработанном в соответствии со ст.90 ЛК РФ «Порядке проведения государственной инвентаризации лесов (ГИЛ)<sup>1</sup> (далее – Порядок), утвержденным приказом Федерального агентства лесного хозяйства от 06.06. 2011г. № 207. Отсутствие регламентации вопросов учета и использования лесов приводит к проблемам при осуществлении мероприятий по их государственной охране, защите и воспроизводству. По мнению Е.И. Майоровой<sup>2</sup> «в соответствии с Порядком, ГИЛ будет представлять собой как некий гибрид между классическим государственным учетом лесного фонда с элементами лесоустройства, контроль за использованием лесов с предоставле-

<sup>1</sup> См.: Морозов Г.Ф. Учение о лесе. Государственное издание Ленинград, 1925 г. С. 81 ( Электронная библиотека Попечительского совета механико-математического факультета Московского государственного университета [http://reslib.com/book/Uchenie\\_o\\_lese](http://reslib.com/book/Uchenie_o_lese) ) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> РГ. № 174. 10.08.2011 г.

<sup>2</sup> См.: Майорова Е.И. Совершенствование правовой базы государственной инвентаризации лесов // Правовое регулирование использования и охраны лесов: тезисы докладов научно-практической конференции / Под общ.ред. Е.Л.Мининой. М.: ГОУ ВПО МГУЛ, 2011. 241 с. С. 67.

нием информации о состоянии лесных ресурсов страны один раз в 10 лет». Отметим, что 10–15 летний срок в указанном документе связан с периодичностью повторных наблюдений на пробных площадях (п. 11 Порядка).

Разработчик в п.4 Порядка одной из целей ГИЛ определил «своевременное выявление и прогнозирование развития процессов, оказывающих негативное воздействие на леса», а в п.5 указал мероприятия для достижения целей (п. 4): «а) дистанционный мониторинг использования лесов; б) оценка мероприятий по охране, защите и воспроизводству лесов, использования лесов наземными способами; в) формирование федеральных информационных ресурсов; г) определение количественных и качественных характеристик лесов». В ходе изучения текста документа выявлены сроки по проведению и обобщению анализа, планированию объектов и объемов работ, а что касается сроков своевременного выявления процессов, оказывающих негативное воздействие на леса, то о них не упоминается вообще. Отсутствие или неопределенность сроков, связанных с широтой дискреционного полномочия в данном случае позволяет должностному лицу – нарушителю избежать ответственности.

Коррупциогенность лесного законодательства требует принятия срочных мер по приведению его норм к единобразию через совершенствование механизма антикоррупционной экспертизы, развитие антикоррупционного законодательства, формирование международных и национальных антикоррупционных стандартов.

## Раздел 4.

# МЕЖДИСЦИПЛИНАРНЫЕ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ КОРРУПЦИИ

**М.К. Горшков,**

директор Института социологии РАН, член-корреспондент РАН, доктор философских наук

**В.В. Маркин,**

главный научный сотрудник Центра региональной социологии и конфликтологии Института социологии РАН, доктор социологических наук, профессор

## ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ: СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ АСПЕКТ

Все признают, что коррупция в современной России приняла широчайшие масштабы, пронизала все уровни управления и важнейшие сферы жизнедеятельности, наносит серьезный ущерб социальному-экономическому развитию и безопасности государства. В этих условиях чрезвычайно актуальным является исследование и разработка стратегии и тактики борьбы с коррупцией, по крайней мере, сокращения ее масштабов, которые находят воплощение в антикоррупционном законодательстве, указах Президента РФ Д.А. Медведева, заявлениях Председателя Правительства РФ В.В. Путина

При разработке конкретных мероприятий борьбы с коррупцией следует учитывать, что решения органов власти, оценки и предложения научно-экспертного сообщества о коррупции могут не совпадать с обыденными представлениями россиян. Значительная часть граждан считает привычные проявления коррупции, особенно в низовых звеньях управления, не девиацией, а нормой. В современных условиях антикоррупционная политика должна ориентироваться на

помощь гражданского общества, субъекты которого могут, будучи носителями обыденного сознания, понимать коррупцию иначе, чем это принято во властных структурах и среди ученых. Поэтому в государственных программах противодействия коррупции необходимо делать акцент на таких мерах, которые найдут отклик в массовом сознании и будут привлекать рядовых граждан к участию.

Институтом социологии РАН в 2007–2010 гг. проводились репрезентативные социологические исследования, направленные на изучение мнений населения по отношению к сущности коррупции, причинам, обуславливающим ее распространение в современной России, а также на выявление и обоснование общественно одобряемых мер по противодействию коррупции.

Анализ материалов проведенных социологических исследований приводит к следующим выводам:

1. Россияне осуждают, прежде всего, коррупцию среди высших должностных лиц ( злоупотребления высокопоставленных политиков и бюрократов), будучи относительно терпимыми к «низовой», повседневной коррупции. Это объективно является фактором, стимулирующим высокий уровень развития коррупции, как массового явления, поскольку «низовая» коррупция есть питательная среда для развития и «верхушечной» коррупции. Данный стереотип общественного сознания позволяет, с одобрения граждан, инициировать обвинения в коррупции против самых высокопоставленных лиц, но препятствует вовлечению граждан в борьбу с коррупцией как явлением.

2. Большинство россиян разделяют мнение профессиональных исследователей коррупции, что коррупционные отношения в России являются систематическими (институционализированными), поэтому и меры противодействия так же должны носить системный (институциональный) характер.

3. В то же время в массовом сознании недооцениваются негативные последствия коррупции: в преимущественно негативном ее эффекте убеждены лишь 2/5 граждан, треть россиян весьма нейтрально относится к коррупции, а 15% – даже полагают, что коррупция в отдельных случаях приносит пользу. Для антикоррупционной мобилизации надо усилить негативное отношение россиян к коррупции, нужна активная работа со СМИ, направленная на формирование в массовом сознании однозначно отрицательных оценок последствий коррупции.

4. Россияне склонны оценивать государственные институты федерального уровня в целом как более коррумпированные в сравнении с региональными. Одними из наиболее коррумпированных считают

правоохранительные органы (особенно, ГИБДД и милицию (полицию) и Государственную Думу. Отмечаемая гражданами высочайшая коррумпированность органов внутренних дел и парламента, несмотря на предпринятые в последнее время отдельные меры, является сильным тормозом к развертыванию широкой антикоррупционной борьбы. Поэтому при реализации антикоррупционной политики необходима систематизация и последовательность антикоррупционных мероприятий прежде всего в этих институтах – эти меры не только объективно необходимы, но и могут дать сильный пропагандистский эффект, особенно при акценте на результатах пресечения коррупционной практики.

5. К числу менее коррумпированных институтов россияне относят спецслужбы, местные СМИ, а также правозащитные и общественные организации. Наличие общего противника в лице участников коррупционных отношений дает этим институтам возможность найти общий язык.

6. В социальной сфере наиболее коррумпированными россияне считают такие отрасли, как ЖКХ и жилищное строительство, здравоохранение, образование. В известной мере это объясняется, видимо, резкой коммерциализацией их с излишним уровнем административного контроля. Поскольку эти три сферы являются наиболее жизненно важными, необходимо в программы включить специальные блоки, направленные на противодействие коррупции. Меры, ранее применявшиеся в указанных отраслях, пока не воспринимаются гражданами как эффективно антикоррупционные.

7. Судя по данным опроса, «средние» россияне главными субъектами коррупции (и, соответственно, главными объектами борьбы с коррупцией) считают госчиновников. Именно они (а не предприниматели, часто считающиеся лишь «жертвами» коррупционного вымогательства) должны находиться в центре борьбы с коррупцией.

8. В настоящее время коррупция рассматривается большинством россиян как одна из важных проблем, но далеко не самая важная. Антикоррупционная мобилизация требует целенаправленной информационно-разъяснительной работы среди широких масс населения, чтобы привлечь их к решению этой наиболее актуальной проблемы развития России.

9. Оценивая сравнительную важность различных факторов коррупции, россияне склонны делать слишком сильный акцент на морально-этические и на политические аспекты. При этом все-таки существует недооценка значения институциональных факторов. Эта социальная абберация объективно способствует сохранению высокой коррупции, поскольку препятствует применению эффективных

институциональных мер, направленных против явления, а не против конкретных людей. При выработке и реализации конкретных мероприятий противодействия коррупции необходимо учитывать это несовпадение массовых стереотипов и научных выводов, разумно сочетая действительно эффективные правовые меры с пропагандистскими.

10. При выборе мер борьбы с коррупцией россияне склонны разумно отдавать предпочтение мерам скорее социально-экономическим, чем силовым. Объективно это может стать основой выбора эффективной антикоррупционной политики.

Как свидетельствует мировой опыт борьбы с коррупцией, изменения степени коррумпированности отдельных стран происходят довольно медленно. Одним из важнейших условий реального противодействия коррупции является поддержка населением основных мер борьбы с ней и контроль со стороны институтов гражданского общества. Поэтому первоочередная реально достижимая цель противодействия коррупции в России на ближайшие годы, – остановить рост коррупции. Снижение уровня коррупции в России до уровня восточноевропейских стран следует рассматривать как среднесрочную цель, рассчитанную не менее чем на 3-4 года. Добиться «очищения» российского общества от коррупции до уровня благополучных в этом отношении стран следует считать задачей дальней перспективы, порядка 15–20 лет.

Этому будет способствовать принятие дополнительных к базовому закону о борьбе с коррупцией пакета нормативно-правового сопровождения, антикоррупционная экспертиза всего законодательства, прозрачность и четкая регламентация деятельности государственного аппарата всех уровней особенно при проведении конкурсных процедур, госзаказа, госзакупок, открытость кадровой политики и инвестиционной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях, образовательно-воспитательные и информационно-коммуникационные мероприятия антикоррупционной направленности.

**А.Л. Журавлев,**

директор Института психологии РАН,  
член-корреспондент РАН,  
доктор психологических наук, профессор

**А.В. Юрьевич,**

заместитель директора  
Института психологии РАН,  
член-корреспондент РАН,  
доктор психологических наук

## СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ

Проблема массовой коррупции является одной из главных проблем современной России. Она имеет не только социальные и нравственные, но также важнейшие экономические проявления и последствия, снижая эффективность экономики, формируя негативный образ нашей страны у потенциальных зарубежных инвесторов, ухудшая ее место в мировом рейтинге привлекательности стран для ведения бизнеса и др.

Высшее руководство нашей страны осознает и постоянно делает акцент на значимости этой проблемы. Региональные и другие политические элиты публично поддерживают борьбу с коррупцией. В результате декларируемая борьба с коррупцией строится по схеме «пчелы против меда» и часто обличается антиподом подлинной борьбы.

Проблема осложняется и тем, что наиболее простые и традиционные виды коррупции, такие как взятки в денежной форме, в современной России составляют лишь небольшую часть реальных коррупционных отношений. Широко практикуются также коррумпирование чиновников с помощью включения их в советы директоров коммерческих компаний, выплаты им бонусов и дивидендов и т. п. Еще более распространена бытовая коррупция, в которую вовлечены не только крупные или мелкие чиновники, но также вузовские и школьные преподаватели, врачи, пожарники и представители других категорий населения.

К большому сожалению, следует признать также, что коррупция имеет некоторые позитивные последствия, подчас позволяя преодолевать противоречия бюрократической системы, что создает в массовом сознании ее не вполне однозначный образ.

В социально-психологическом плане основа коррупции состоит в *приоритете неформальных социальных отношений над формальными*, очень характерном для современной России и для многих других обществ. Вследствие этого такая форма коррупции, как обмен ненормативных услуг на деньги дополняется такими ее видами, как обмен услуг на услуги, обмен услуг на приобретение более высокого статуса в различных социальных структурах, и др. Вместе с тем подобные виды коррупции, в отличие от ее денежных форм, вообще не предусмотрены законодательством, что создает для них практически неограниченное пространство. Клановость, кумовщина, «банановый» механизм приближения к власти (важнейшую роль играет то, кто с кем учился, кто на ком женился и т. д.), к сожалению характерные для нашей культуры, не преследуются законом, однако создают массовую коррупционную среду, в которую денежные формы коррупции вписываются очень органично.

Эта среда обогащается распространением рыночных отношений, которые ставят различные профессиональные категории граждан в неравные условия. В результате формальные запреты на участие в этих отношениях для некоторых категорий, таких как государственные служащие и особенно представители правоохранительных структур, неизбежно порождают *компенсаторные механизмы*, наиболее очевидным из которых является коррупция.

Трудно рассчитывать на решение проблемы коррупции только «сверху», без вовлечения в нее значительной части населения. Однако это вовлечение встречает различные – объективные и субъективные – трудности. Они могут порождаться несовершенством, а подчас и явной несуразностью нашего законодательства, нелепостью значительной части сложившихся в нашей стране социальных практик и другими подобными причинами, поэтому нашим согражданам нередко проще давать взятки и прибегать к другим формам коррупции, нежели избегать участия в коррупционных актах. Причины коренятся в целом ряде социально-психологических особенностей отечественной культуры.

В частности, в современной России сложилось специфическое отношение к обращениям в правоохранительные органы, существенно отличающееся от отношения к таким обращениям в других странах. В нашем массовом сознании они воспринимаются как «доносы», получая соответствующую эмоциональную оценку, что является продуктом отечественной истории, влияния криминальной культуры, традиционного для нас отношения к законам как к «чужим», нелепым в своей основе и не выражющим интересы основной части населения.

Сказывается и недоверие к правоохранительным органам, к власти вообще, а также техническая и организационная затрудненность обращений к властным и правоохранительным структурам по поводу нарушения законов. С целью изменения сложившейся ситуации очень перспективным представляется использование возможностей Интернет, способного существенно упростить для граждан режим таких обращений.

Отношение массового сознания к борьбе с коррупцией находится под большим влиянием псевдодолиберальных идеологов, активно (и успешно) внедрявшихся в него нашими псевдодолибералами, занимающими видные позиции в российских властных структурах. Наиболее радикальные из подобных идеологов, такие как «запреты не эффективны», «репрессивные меры себя исчерпали» и т. п., несмотря на свое явное противоречие всей истории развития цивилизации, до сих пор остаются достаточно влиятельными и создают идеологические и психологические препятствия борьбе с коррупцией.

Помимо «жестких», в частности репрессивных, мер борьбы с коррупцией необходимы и «мягкие» меры противодействия ей, в частности, с помощью системы образования, для чего имеются широкие возможности.

Однако в результате не совсем удачных реформ отечественной образовательной системы в 1990-е гг. она оказалась в основном сведенной к своей знаниевой составляющей – к обучению, а другая ее традиционная составляющая – воспитательная – во многом оказалась утраченной. Наша школа – начальная, средняя и высшая – практически полностью была лишена своей воспитательной функции, восстановление которой сейчас жизненно необходимо для создания в российском обществе в перспективе такой социально-психологической среды, которая будет способствовать вовлечению в борьбу с коррупцией широкой части населения.

Существенным идеологическим и вместе с тем научным вопросом, оказывающимся в центре внимания при обсуждении стратегий такой борьбы, является вопрос о влиянии строгости наказаний на предотвращение правонарушений. Одной из главных псевдодолиберальных идеологов служит утверждение об отсутствии такого влияния, лежащее в основе систематической либерализации нашего законодательства и, в частности, отмены в 1990-е гг. статьи УК РФ о конфискации имущества коррупционеров. В то же время весь опыт человечества, а также специальные научные исследования демонстрируют существование этой связи. Ее демонстрирует и самый «свежий» опыт нашей страны: после повышения ответственности за нарушение ПДД в 2010 г. количество смертей в ДТП сократилось с 35 тыс. до 21 тыс.

Научная разработка мер по борьбе с коррупцией предполагает участие представителей различных научных дисциплин, в т.ч. и психологии. Участие психологов в этой деятельности должно носить разноплановый характер, осуществляться по различным направлениям, в частности, по такому, как предварительная экспертиза и мониторинг законов на предмет их наиболее вероятных последствий, выполнимости, влияния на коррупционную среду, общую социальную и психологическую атмосферу в нашем обществе. Перспективными представляются также психологическое тестирование кандидатов на «взяточник» должности, психологический анализ их биографий и другие меры психологического характера.

**Ю.А. Нисневич,**  
профессор НИУ ВШЭ и РУДН,  
член правления Центра «Трансперенси Интернешнл – Р»,  
доктор политических наук,  
профессор

## ПОЛИТИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ МЕР ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

Международные принципы и стандарты антикоррупционных мер установлены Конвенцией ООН против коррупции, которую была принята резолюцией №A/RES/58/4 Генеральной Ассамблеей ООН от 31 октября 2003 года, вступила в силу 14 декабря 2005 года и участниками которой по состоянию на 1 января 2011 года являются 148 государств – членов ООН<sup>1</sup>. Конвенция определяет основы антикоррупционной политики и меры по предупреждению коррупции, стандарты правоохранительной деятельности, технической помощи, подготовки кадров и обмена информацией в сфере борьбы с коррупцией, принципы международного сотрудничества в этой сфере, включая выдачу подозреваемых и осужденных лиц, взаимную правовую помощь государств-участников и сотрудничество между их правоохранительными органами, а также меры по возвращению активов и имущества.

### Основы политики предупреждения и противодействия коррупции

В соответствии с Конвенцией (ст. 2) основным объектом применения антикоррупционных мер является «публичное должностное лицо», что «может означать любое лицо, выполняющее какую-либо публичную функцию или предоставляющее какую-либо публичную услугу». И, в первую очередь, «любое назначаемое или избираемое лицо, занимающее какую-либо должность в законодательном, исполнительном, административном или судебном органе Государства – участника на постоянной или временной основе, за плату или без оплаты труда, независимо от уровня должности этого лица».

При этом принципиальное значение имеет следующее обстоятельство. Законодательную и организационно-исполнительную ре-

<sup>1</sup> Конвенцией ООН против коррупции. URL: [http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs\\_ru.asp?year=2000](http://www.un.org/russian/documents/instruments/docs_ru.asp?year=2000) (дата обращения: 06.11.2012).

ализацию антикоррупционных мер должны осуществлять избираемые и назначаемые должностные лица государства, которые сами являются первоочередными объектами таких мер. Поэтому одним из важнейших факторов, способных побудить действующих руководителей государства к проведению необходимых мероприятий является политическая конкуренция, при отсутствии которой реальная, а не имитационная реализация всего комплекса системных мер против коррупции представляется практически неосуществимой.

Единственным и уникальным в современной мировой практике исключением, только подтверждающим это правило служит пример Сингапура. В данном случае можно говорить об особой «сингапурской модели» борьбы с коррупцией, заслуга в успешной реализации которой принадлежит лично бессменному с 1959 по 2004 год премьер-министру Сингапура Ли Куан Ю – политику и гражданину, пример которого подтверждает значение роли личности в истории этого островного города-государства и может служить еще одним наглядным опровержением максимы лорда Актона о разворачивающем влиянии власти.

Определяя основы политики предупреждения и противодействия коррупции, Конвенция (ст. 5) предписывает государствам – участникам разрабатывать и проводить «эффективную и скординированную политику противодействия коррупции, способствующую участию общества и отражающую принципы правопорядка, надлежащего управления публичными делами и публичным имуществом, честности и неподкупности, прозрачности и ответственности». А в качестве практической меры – «периодически проводить оценку соответствующих правовых документов и административных мер с целью определения их адекватности с точки зрения предупреждения коррупции и борьбы с ней».

Конвенция в явном виде исходит из того, что в осуществлении мер по предупреждению и противодействию коррупции должна участвовать не только публичная (государственная) власть, но и общество, что подавление коррупции в государстве невозможно без непосредственного участия в этом процессе самих граждан. Поэтому в развитие положения ст. 5 об участии общества в противодействии коррупции, ст. 13 Конвенции предписывает государствам – участникам «принимать надлежащие меры для содействия активному участию отдельных лиц и групп за пределами публичного сектора, таких как гражданское общество, неправительственные организации и организации, функционирующие на базе общин, в предупреждении коррупции и борьбе с ней» и, прежде всего, меры, направленные на «усиление прозрачности и содействие вовлечению населения в процессы принятия решений».

Для того чтобы граждане могли практически участвовать в борьбе с коррупцией, они должны иметь возможность создавать автономные от государства объединения, включая политические, и посредством таких объединений и в личном качестве реально влиять на управление делами государства путем формирования, постоянных взаимодействий и контроля деятельности публичной власти и ее органов, т.е. должны реально обладать и пользоваться всеми гражданскими и политическими правами.

При этом необходимо отметить, что только ответственная гражданская позиция и активность самих граждан может быть той движущей силой, которая способна обеспечить систематический контроль деятельности публичной власти и ее органов со стороны общества. Ответственные и активные граждане и их автономные объединения даже в условиях, когда публичная власть в большей мере имитирует, чем действительно способствует общественному контролю своей деятельности, могут реализовать, если и не в полном объеме, то хотя бы отдельные элементы такого механизма противодействия коррупции и иным злоупотреблениям в системе публичной власти. И таким образом граждане могут оказывать опережающее антикоррупционное давление на публичную власть.

В ст. 5 также указано, что политика противодействия коррупции для того, чтобы быть эффективной, призвана отражать принципы правопорядка. В современном правовом государстве правопорядок основан на признании, соблюдении и защите всех прав и свобод человека и гражданина, которые являются непосредственно действующими, определяют смысл и содержание деятельности всех ветвей и органов публичной власти и обеспечиваются правосудием. При ином смысле и содержании деятельности органов публичной власти, призванных обеспечивать правопорядок в государстве и, в первую очередь, судебных органов, эти органы не способны реально противодействовать коррупции, без чего никакая политика противодействия коррупции не может быть практически реализована. И при этом сами органы обеспечения правопорядка могут оказаться в значительной степени пораженными коррупцией.

Предписанная ст. 5 проверка и оценка правовых документов и, прежде всего, законов, а также подзаконных нормативных правовых актов на коррупциогенность как способность правовых норм устанавливать такие рамки взаимоотношений между агентами, которые повышают вероятность их вступления в коррупционные взаимодействия<sup>1</sup>, должна осуществляться уже на этапе рассмотрения проектов таких актов.

<sup>1</sup> См.: Головчинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства. М.: Фонд ИНДЕМ, 2004. С.4.

Для обеспечения объективности и достоверности антикоррупционной экспертизы целесообразно, чтобы такая экспертиза проводилась как государственными структурами, так и автономными общественными организациями по нормативным методикам, утвержденным парламентом<sup>1</sup>. При этом общественную экспертизу, способствующую привлечению к антикоррупционной деятельности широкого круга профессионально подготовленных специалистов и профильных организаций частного сектора, не следует рассматривать как альтернативу официальной экспертизе.

Постоянная защищенность процесса антикоррупционной экспертизы от ненадлежащего влияния, прежде всего, действующей власти и контроль практической реализации ее результатов может обеспечиваться механизмом политической конкуренции и непосредственно парламентской оппозицией, выступающей в роли «политического санитара» в сфере управления делами государства. В отсутствие политической конкуренции объективная и действенная проверка актов действующей власти на коррупциогенность представляется маловероятной.

В институциональном аспекте, исходя из принципа децентрализации публичной власти, Конвенция предписывает создание органа или органов, осуществляющих предупреждение коррупции (ст. 6), а также органа или органов или лиц, специализирующихся на борьбе с коррупцией с помощью правоохранительных мер (ст. 36). Таким органам и лицам государство должно обеспечивать «необходимую самостоятельность с тем, чтобы такой орган или органы или лица могли выполнять свои функции эффективно и без какого-либо ненадлежащего влияния» и «необходимые материальные ресурсы и специализированный персонал, а также такую подготовку персонала, какая может потребоваться для выполнения возложенных на него функций».

Современная политическая практика показывает, что для того чтобы реально оградить тот или иной орган или должностное лицо публичной власти от «ненадлежащего влияния» принципиально необходим внешний по отношению к системе действующей публичной власти контроль его деятельности, а именно контроль со стороны граждан и их автономных объединений (гражданский контроль) и контроль со стороны политической оппозиции (политический контроль). А для того, чтобы обеспечить органы предупреждения и

<sup>1</sup> О методиках диагностики правовых актов на коррупциогенность см.: Головщинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства, Краснов М.А., Талапина Э.В., Южаков В.Н. Коррупция и законодательство: анализ закона на коррупциогенность // Журнал российского права. 2005. № 2 и другие.

противодействия коррупции высокопрофессиональными кадрами, необходимо проводить подбор и расстановку кадров на конкурсной основе.

### Практические меры по предупреждению и противодействию коррупции

В качестве практических мер по предупреждению и противодействию коррупции Конвенция определяет, во-первых, организацию кадрового обеспечения публичного сектора (ст. 7) путем создания, поддержки и укрепления таких систем приема на работу, набора, прохождения службы, продвижения по службе и выхода в отставку гражданских служащих и других неизбираемых публичных должностных лиц, которые:

- основываются на принципах эффективности и прозрачности и на таких объективных критериях, как безупречность работы, справедливость и способности;
- включают надлежащие процедуры отбора и подготовки кадров для занятия публичных должностей, которые считаются особенно уязвимыми с точки зрения коррупции, и ротации таких кадров;
- способствуют выплате надлежащего вознаграждения и установлению справедливых окладов;
- способствуют подготовке и переподготовке кадров, удовлетворяющих требованиям правильного, добросовестного и надлежащего выполнения публичных функций с учетом рисков, сопряженных с коррупцией.

В основе такой организации кадрового обеспечения публичной власти лежит профессиональная конкуренция, реализуемая, прежде всего, в форме назначения на должность по результатам открытого и публичного конкурса, проводимого на базе квалификационного отбора претендентов.

Применительно к избираемым публичным должностным лицам в ст. 7 предлагается принятие законодательных и административных мер, которые устанавливают критерии к кандидатам и выборам на публичные должности и усиливают прозрачность в финансировании кандидатов на такие должности и политических партий. Таким образом, Конвенция определяет в качестве практической меры противодействия и подавления коррупции усиление добросовестности и прозрачности политической конкуренции на выборах в органы публичной власти, в том числе и прозрачности финансирования политических партий.

Практические рекомендации по обеспечению добросовестности и прозрачности избирательного процесса в контексте борьбы с коррупци-

ей изложены в брошюре «Как бороться с коррупцией»<sup>1</sup>, опубликованной Организацией по безопасности и сотрудничеству в Европе (ОБСЕ).

Проблема финансирования политических партий и не только на выборах, но и в периоды между выборами имеет два ключевых аспекта, обусловленных теми источниками финансирования, которые в настоящее время служат для партий основными и влекут за собой определенные трансформации статуса партии как политического института<sup>2</sup>.

Первый из таких источников – это государственное финансирование. Такое финансирование, как и другие формы государственной помощи политическим партиям, усиливает влияние государства на деятельность партий и влечет за собой утрату ими статуса автономной общественной организации, а, следовательно, и структуры гражданского общества.

Второй источник – это частное финансирование. Здесь проблема со статусом партии как структуры, представляющей и отстаивающей интересы определенных социальных слоев, возникает в том случае, когда финансирование осуществляется не из множества источников личных и корпоративных пожертвований, а преобладающими спонсорами выступают крупные промышленные и финансовые корпорации. В этом случае возникает почва для коррупционных отношений, которые могут выражаться в предоставлении в качестве платы за спонсорскую помощь представленникам корпораций государственных должностей, включая депутатские мандаты. Или в форме «торговли влиянием», когда «политики и высокопоставленные чиновники могут в обмен на тайное финансирование своей политической деятельности «продавать» свое влияние, тем самым деформируя надлежащее функционирование демократической системы, нарушая принцип равенства и выхолащивая принципы, лежащие в основе системы заслуг»<sup>3</sup>.

Учитывая особое значение проблемы финансирования политических партий в борьбе с коррупцией, Комитет министров Совета Европы в 2003 году принял рекомендации по единым правилам против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Как бороться с коррупцией. Управление экономической и природоохранной деятельностью ОБСЕ, 2004. С. 17-22, URL: [http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568\\_67\\_ru.pdf](http://www.osce.org/publications/eea/2004/05/13568_67_ru.pdf) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Полунина Г. Финансирование политических партий // Журнал «Обозреватель — Observer». 2004. № 4. URL: [http://www.rau.su/observer/N4\\_2004/4\\_12.htm](http://www.rau.su/observer/N4_2004/4_12.htm) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>3</sup> Как бороться с коррупцией. С. 24.

<sup>4</sup> См.: Единые правила против коррупции при финансировании политических партий и избирательных кампаний. Приняты Комитетом министров Совета Европы 8 апреля 2003 года. // Международно-правовые основы борьбы с коррупцией и отмыванием преступных доходов: Сб. документов / Сост. В.С. Овчинский. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 357–360.

В ст. 7 Конвенции также предлагается создавать, поддерживать и укреплять такие системы, какие способствуют прозрачности и предупреждают возникновение коллизии интересов. В развитие этого положения в практическую плоскость в ст. 8 предлагается устанавливать меры и системы, способствующие тому, чтобы публичные должностные лица сообщали о коррупционных деяниях, о которых им стало известно при выполнении ими своих функций, и обязывающие этих лиц представлять декларации о внеслужебной деятельности, занятиях, инвестициях, активах и о существенных дарах или выгодах, в связи с которыми может возникать коллизия интересов.

Коллизия или конфликт интересов в общем случае – это ситуация, когда одно лицо или компания выступают одновременно в двух ипостасях, конкурирующих между собой<sup>1</sup>. Такая ситуация в отношении должностных лиц публичной власти представляет собой настолько значительную потенциальную опасность возникновения коррупции, что во многих государствах она регулируется не только на законодательном уровне, как например, в России или Хорватии, в которой даже принят специальный закон о предотвращении конфликта интересов<sup>2</sup>, но и на конституционном уровне, как например, в Таиланде<sup>3</sup>.

В российском законодательстве конфликт интересов в системе публичной власти определяется как «ситуация, при которой личная заинтересованность (прямая или косвенная) государственного или муниципального служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей и при которой возникает или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства». И при этом «под личной заинтересованностью государственного или муниципального служащего, которая влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных (служебных) обязанностей, понимается возможность получения

<sup>1</sup> См.: Конфликт интересов. Словарь бизнес-терминов. Словари и энциклопедии на Академике, <http://dic.academic.ru>. URL: <http://dic.academic.ru/dic.nsf/business/6522> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Act on preventing of the conflict of interest in exercise of public office. Официальный сайт Верховного Суда Республики Хорватия, [www.vsrh.hr](http://www.vsrh.hr). URL: [http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation\\_\\_Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf](http://www.vsrh.hr/CustomPages/Static/HRV/Files/Legislation__Act-Preventing-Conflict-Interest-EPO.pdf) (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>3</sup> Thailand Constitution 2007. Chapter XII Inspection of the Exercise of State Power. Asian Legal Information Institute, [www.asianlii.org](http://www.asianlii.org). URL: <http://www.asianlii.org/th/legis/const/2007> (дата обращения: 06.11.2012).

государственным или муниципальным служащим при исполнении должностных (служебных) обязанностей доходов в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или для третьих лиц»<sup>1</sup>.

Очевидно, что нельзя полностью избежать ситуаций, когда возникают конфликты интересов, когда личные интересы публичных должностных лиц могут вступить в те или иные противоречия с решениями и действиями, которые они должны предпринять во исполнение своих должностных обязанностей. Поэтому принципиально важно своевременно выявлять и устранять любые конфликты интересов до того, как они приведут к нанесению ущерба интересам граждан, общества и государства.

Важнейшей предпосылкой возникновения конфликта интересов в системе публичной власти служит протекционизм, включая политический, при назначении на должности или продвижении по службе, а также при осуществлении иных дискреционных полномочий, но особенно такая его форма как непотизм. Поэтому принципы и механизмы кадрового обеспечения системы публичной власти должны купировать возможности проявления протекционизма в любой форме. Проблема конфликта интересов может возникать и тогда, когда публичное должностное лицо после ухода в отставку поступает на работу в частный сектор.

Для предотвращения конфликтов интересов и, как следствие, проявлений коррупции необходимо не только, чтобы деятельность публичных должностных лиц основывалась на высоких моральных, нравственных и этических нормах и принципах, но и введение обязательных законодательных или регламентных норм, регулирующих их деятельность.

К таким нормам могут относиться: обязанность информировать вышестоящих руководителей или специальные, уполномоченные на то органы о возникновении или возможности возникновения конфликта интересов; обязанность должностного лица, членов его семьи и ближайших родственников декларировать их финансовое и имущественное положение; временные и функциональные ограничения на работу в частном секторе после ухода в отставку.

Необходимо особо отметить, что декларирование публичными должностными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения может не привести к желаемому результату, если такие декларации не будут подвергнуты проверки

<sup>1</sup> Федеральный закон от 25 декабря 2008 года № 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Статья 10. Текущая редакция. Официальный сайт компании «Консультант Плюс», [www.consultant.ru](http://www.consultant.ru). URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=82959;div=LAW;mb=LAW;opt=1;ts=03621B05574190D2EF4B25C60BA302C5> (дата обращения: 06.11.2012).

на достоверность специально уполномоченными органами публичные власти, обладающими для этого всеми необходимыми правами, полномочиями и ресурсами, и не будут официально опубликованы для возможности ознакомления с ними общественности и проверки «третьей стороной», естественно, в рамках права на частную жизнь. В мировой практике известны случаи, когда «политики учреждали орган, который лишь получает декларации, но ни одна из них не попадает в средства массовой информации и не становится достоянием общественности, и, более того, у этого органа нет ни полномочий, ни ресурсов для проверки точности деклараций»<sup>1</sup>.

Конвенция (ст. 8) предлагает государствам – участникам поощрять неподкупность, честность и ответственность своих публичных должностных лиц и применять кодексы или стандарты поведения для правильного, добросовестного и надлежащего выполнения этиими лицами публичных функций с одновременным установлением дисциплинарных и других мер ответственности за нарушения таких кодексов или стандартов.

Примером таких стандартов может служить введенный в действие в 1994 году в Великобритании кодекс поведения для публичных должностных лиц «Семь принципов публичной жизни», разработанный под руководством лорда Нолана независимым консультативным органом при правительстве – Комитетом по стандартам в публичной жизни<sup>2</sup>. Этот кодекс включает семь принципов, которые «могут использоваться в универсальном плане независимо от различий политического, исторического и культурного характера»<sup>3</sup>, следующего содержания:

**Самоотверженность** – государственные служащие должны принимать решения только с учетом интереса всего общества. Они не должны принимать решения для того, чтобы получить финансовые или материальные блага для самих себя, своих семей или своих друзей.

**Неподкупность** – государственные служащие не должны ставить себя в положение, когда они берут на себя финансовые или иные обязательства перед внешними лицами и организациями, которые могут повлиять на исполнение ими их официальных обязанностей.

**Объективность** – при выполнении государственных функций, включая назначения на государственные должности, распределение контрактов или представление к наградам или материальным поощрениям, государственные служащие должны делать выбор на основе реальных достоинств.

<sup>1</sup> См.: Как бороться с коррупцией. С. 43.

<sup>2</sup> The seven principles of public life. The Committee on Standards in Public Life, 1994. URL: <http://www.public-standards.gov.uk> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>3</sup> См.: Как бороться с коррупцией. С. 6.

**Отчетность** – государственные служащие подотчетны за свои решения и действия перед обществом и должны соглашаться на любую проверку, которая соответствует занимаемой ими должности.

**Открытость** – государственные служащие должны проявлять максимальную открытость всех решений и действий, которые они предпринимают. Они должны приводить обоснования для их решений и ограничивать информацию только тогда, когда этого требуют более широкие общественные интересы.

**Честность** – государственные служащие обязаны объявлять любые частные интересы, относящиеся к их государственным обязанностям, и предпринимать шаги для разрешения любых возникающих конфликтов таким образом, чтобы отстаивать общественные интересы.

**Руководство** – государственные служащие должны содействовать развитию и поддержанию этих принципов посредством методов руководства и личного примера.

Во-вторых, Конвенция (ст. 9) в качестве практических мер по предупреждению и противодействию коррупции определяет создание систем закупок в публичном секторе, которые основываются на прозрачности, конкуренции и объективных критериях принятия решений и являются эффективными, в том числе, и с точки зрения предупреждения коррупции. А также системы мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами, включая меры по предотвращению фальсификации документации, касающейся публичных расходов и доходов.

Сфера закупок в публичном секторе, распределение государственных заказов и контрактов на товары и услуги является одной из основных «питательных сред» для распространения коррупции в системе отношений государства с частным сектором. В связи с этим американский специалист по борьбе с коррупцией Сьюзан Роуз-Акерман отмечает: «Нелегальное вознаграждение за возможность получить крупный контракт и концессию, как правило, является прерогативой крупного бизнеса и высокопоставленных чиновников. Самые одиозные дела связаны с колоссальными финансовыми расходами и серьезно подрывают как государственный бюджет, так и перспективы экономического развития всей страны. ... В сфере государственного распределения товаров и услуг часто возникают коррупционные скандалы: ведь с помощью взяток можно не только получить контракт, но и определить объем и номенклатуру государственных закупок».<sup>1</sup> В данном случае непосредственно государство выступает в роли заказчика и потребителя и оно должно способствовать и быть

объективно заинтересовано в высоком уровне конкуренции между производителями и поставщиками необходимых ему товаров и услуг.

В-третьих, Конвенция (ст. 10) предписывает обеспечение публичной отчетности путем применения мер для усиления прозрачности в деятельности публичной администрации государства, в том числе применительно к ее организации, функционированию и процессам принятия решений, которые могут включать:

- принятие процедур или правил, позволяющих населению получать информацию об организации, функционировании и процессах принятия решений публичной администрации и, с должным учетом соображений защиты частной жизни и личных данных, о решениях и юридических актах, затрагивающих интересы населения;

- упрощение административных процедур для облегчения публичного доступа к компетентным органам, принимающим решения;

- опубликование информации, которая может включать периодические отчеты об опасностях коррупции в публичной администрации.

Публичность и прозрачность для общества деятельности всей системы публичной власти наряду с политической конкуренцией, представляет собой ключевой фактор в противодействии и подавлении коррупции, в практической результативности применения мер против коррупции. Однако для обеспечения публичности и прозрачности деятельности системы публичной власти недостаточно только предоставления ее официальной отчетности, на характер и содержание которой всегда будут оказывать влияние интересы и цели самой власти. Поэтому Конвенция (ст. 13) определяет и такие меры как «обеспечение для населения эффективного доступа к информации» и «уважение, поощрение и защита свободы поиска, получения, опубликования и распространения информации о коррупции». Эти меры могут быть реализованы только в условиях соблюдения и защиты государством в целом права свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом и, в первую очередь, в сфере массового информирования на конкурентной основе.

Коррупция, подобно терроризму, питается за счет недостатка надежной информации и, как отметил лауреат Нобелевской премии 1987 года Оскар Ариас Санчес: «Мы не должны отчаиваться из-за неспособности остановить раковую опухоль коррупции. Хотя мы много говорим о глобализации коррупции, мы также должны приветствовать глобальный прилив общественных требований хорошего управления. Сегодня национальные лидеры начинают принимать утверждение о том, что коррупцию надо обсуждать на внутренней и международной арене. Однако, нашим самым важным оружием в борьбе с корруп-

<sup>1</sup> Роуз-Акерман С. Коррупция и государство. М.: Логос, 2003. С.32, 77.

цией будет растущее число демократий и, следовательно, свободной прессы во всем мире. Без свободы задавать вопросы или производить перемены, люди не имеют полномочий – а, скорее, попадают в некую систему поверхностной демократии. Одной из наиболее важных свобод в демократии является свобода прессы. Когда голос одного мужчины или одной женщины подавляется, возникает опасность того, что все голоса будут вынуждены замолчать. Когда скрывается суть, даже малая толика истины, может родиться огромная ложь<sup>1</sup>.

В-четвертых, Конвенция (ст. 12) определяет, что предупреждение коррупции в частном секторе должно осуществляться за счет установления эффективных, соразмерных и оказывающих сдерживающее воздействие гражданско-правовых, административных или уголовных санкций за несоблюдение мер по предупреждению коррупции, а также применения таких мер как:

- содействие сотрудничеству между правоохранительными органами и частными организациями;
- содействие разработке стандартов и процедур, предназначенных для обеспечения добросовестности в работе частных организаций, поощрения использования добросовестной коммерческой практики в отношениях между коммерческими предприятиями и в договорных отношениях между ними и государством;
- содействие прозрачности в деятельности частных организаций;
- предупреждение злоупотреблений процедурами, регулирующими деятельность частных организаций;
- предупреждение возникновения коллизии интересов путем установления ограничений в отношении профессиональной деятельности и работы публичных должностных лиц в частном секторе после их выхода в отставку или на пенсию;
- обеспечение частных организаций достаточными механизмами внутреннего аудиторского контроля, а также надлежащих процедур аудита и сертификации их счетов и финансовых ведомостей;
- отказ в освобождении от налогообложения в отношении расходов, представляющих собой взятки, и других расходов, понесенных в целях содействия коррупционным действиям.

Особо следует отметить, что прозрачность и подотчетность в деятельности частных структур не менее важна, чем прозрачность и подотчетность органов и учреждений публичной власти.

Общество по праву ожидает большей отчетности всякий раз, когда частные организации осуществляют государственные функции или когда традиционная государственная функция переходит в частные

рук. Нельзя позволить, чтобы частные агентства «затуманивали» свою публичную отчетность. Наоборот, граждане имеют право знать гораздо больше о государственно-частных предприятиях, чем о деятельности, которая ограничивается исключительно частным сектором. Ведь в конце концов в таких видах деятельности, финансируемых государством, речь идет о деньгах налогоплательщиков<sup>1</sup>.

Очевидно, что все перечисленные меры в отношении частного сектора направлены на содействие и поощрение добросовестной и профессиональной конкуренции и защиту такой конкуренции от возможных деформаций и подавления коррупцией.

В-пятых, Конвенция (ст. 14) устанавливает, что предупреждение отмывания денежных средств должно осуществляться путем: установления всеобъемлющего внутреннего режима регулирования и надзора в отношении банков и небанковских финансовых учреждений; осуществления сотрудничества и обмена информацией на национальном и международном уровне между административными, регулирующими, правоохранительными и другими органами, ведущими борьбу с отмыванием денежных средств; применения мер по выявлению и контролю трансграничных перемещений наличных денежных средств и оборотных инструментов, а также развития и поощрения глобального, регионального, субрегионального и двухстороннего сотрудничества между судебными и правоохранительными органами и органами финансового регулирования в целях борьбы с отмыванием денежных средств.

В условиях экономической глобализации и мировых интеграционных процессов борьба с отмыванием денежных средств невозможна без постоянного сотрудничества и партнерских взаимодействий между всеми государствами и может стать не только введенным их совместными усилиями непреодолимым препятствием для трансграничной коррупции, но и действенным механизмом борьбы с внутригосударственной коррупцией.

### Правоохранительная деятельность по противодействию коррупции

Решающую роль в борьбе с коррупцией призвана и должна выполнять судебная система. Безусловно признавая и учитывая этот факт, Конвенция (ст. 11) предписывает государствам – участникам применять меры «по укреплению честности и неподкупности судей и работников судебных органов и недопущению любых возможностей для коррупции среди них». Аналогичные меры должны внедряться

<sup>1</sup> См.: Как бороться с коррупцией. С. 7.

<sup>1</sup> См.: Как бороться с коррупцией. С.13.

и применяться в органах прокуратуры в тех государствах, в которых эти органы не входят в состав судебной власти, но пользуются такой же независимостью, как и судебные органы.

Действительно никакие меры против коррупции не могут быть эффективными и дать желаемый результат, если в государстве правосудие не осуществляется объективно и беспристрастно справедливым и независимым судом. Если не соблюдается принцип равноправия и состязательности сторон в процессе судебного разбирательства, судьи и суды подвержены внешним воздействиям и влиянию, прежде всего, со стороны других органов публичной власти и их должностных лиц, принимают решения в угоду политической конъюнктуре и, тем более, если судьи и суды сами поражены коррупцией.

Для защиты судебных и иных правоохранительных органов от внешних воздействий с целью воспрепятствования осуществлению правосудия Конвенция (ст. 25) предписывает признать в качестве уголовно наказуемых следующие деяния в ходе производства в связи с совершением преступлений, признанных таковыми в соответствии с Конвенцией:

- применение физической силы, угроз или запугивания или обещание, предложение или предоставление неправомерного преимущества с целью склонения к даче ложных показаний или вмешательства в процесс дачи показаний или представления доказательств;

- применение физической силы, угроз или запугивания с целью вмешательства в выполнение должностных обязанностей должностным лицом судебных или правоохранительных органов.

Особое значение в Конвенции в аспекте правоохранительной деятельности придается расширению и усилению уголовного преследования лиц, причастных к коррупции. Поэтому государственным участникам Конвенции предписывается принять законодательные и другие меры с тем, чтобы признать в качестве уголовно наказуемых деяний:

- подкуп национальных публичных должностных лиц (ст. 15);
- подкуп иностранных публичных должностных лиц и должностных лиц публичных международных организаций (ст. 16);
- хищение, неправомерное присвоение или иное нецелевое использование имущества публичным должностным лицом (ст. 17);
- злоупотребление влиянием в корыстных целях (ст. 18);
- злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением (ст. 19);
- незаконное обогащение (ст. 20);
- подкуп в частном секторе (ст. 21);

- хищение имущества в частном секторе лицом, которое руководит работой или работает в любом качестве в организации частного сектора (ст. 22);

- отмывание доходов от коррупционных преступлений (ст. 23);

- сокрытие или непрерывное удержание имущества, если соответствующему лицу известно, что такое имущество получено в результате совершения уголовно наказуемого коррупционного преступления (ст. 24);

- участие в качестве сообщника, пособника, подстрекателя или любом ином качестве в совершении уголовно наказуемого коррупционного преступления или покушение на совершение такого преступления (ст. 27).

В ст.18 злоупотребление влиянием в корыстных целях в системе публичной власти определяется как обещание, предложение или предоставление публичному должностному лицу, лично или через посредников, какого-либо неправомерного преимущества с тем, чтобы это лицо злоупотребило своим действительным или предполагаемым влиянием с целью получения от публичного органа какого-либо неправомерного преимущества для первоначального инициатора таких действий или любого другого лица, а также вымогательство или принятие публичным должностным лицом какого-либо неправомерного преимущества для себя самого с той же целью.

В ст. 19 злоупотребление служебными полномочиями или служебным положением определяется как совершение какого-либо действия или бездействия, в нарушение законодательства, публичным должностным лицом при выполнении своих функций с целью получения какого-либо неправомерного преимущества для себя самого или иного физического или юридического лица.

Здесь необходимо обратить внимание на тот существенный факт, что при определении этих уголовно наказуемых коррупционных преступлений в качестве их цели указывается «получение какого-либо неправомерного преимущества», т.е. не только материального, но любого иного преимущества. Из этого следует, что политическая коррупция в соответствии с приведенным ранее ее определением подпадает под категорию уголовно наказуемого деяния в форме злоупотребления влиянием в корыстных целях или злоупотребления служебными полномочиями или служебным положением и, следовательно, должна преследоваться правоохранительными органами как уголовное преступление и рассматриваться судом в рамках уголовного судопроизводства.

В ст. 20 незаконное обогащение определяется как значительное увеличение активов публичного должностного лица, превышающее

его законные доходы, которое оно не может разумным образом обосновать. Эффективным инструментом для инициации правоохранительных органов на проведение расследований с целью выявления незаконного обогащения публичных должностных лиц может служить декларирование публичными лицами и их родственниками своего финансового и имущественного положения, но только в том случае, когда такое декларирование носит публичный характер и проводится официальной проверкой деклараций компетентными органами публичной власти.

Представляется, что действенной мерой противодействия распространению коррупции может и должно служить наряду с признанием коррупционных деяний уголовно наказуемыми преступлениями и признание уголовно наказуемыми преступлениями отмывания и сокрытия доходов и имущества, полученных в результате совершения таких деяний, а также участия в коррупционных преступлениях и покушения на их совершение.

Значительное внимание уделено в Конвенции процессуальным и имущественным аспектам производства в связи с совершением уголовно наказуемых коррупционных преступлений.

В частности, ст. 29 предписывает устанавливать длительный срок давности для возбуждения производства в отношении коррупционных преступлений, а также и в тех случаях, когда лицо, подозреваемое в их совершении такого преступления, уклоняется от правосудия.

Ст. 30 указывается на необходимость установить «сбалансированность между любыми иммунитетами или юрисдикционными привилегиями, предоставленными публичным должностным лицам в связи с выполнением ими своих функций, и возможностью, в случае необходимости, осуществлять эффективное расследование и уголовное преследование и выносить судебное решение».

Ст.31 предусматривает возможность замораживания, ареста и последующей конфискации доходов и имущества, полученных в результате коррупционного преступления или использовавшихся при его совершении.

Ст.32 устанавливает необходимость обеспечения эффективной защиты от вероятной мести или запугивания в отношении свидетелей и экспертов, которые дают показания в связи с коррупционными преступлениями, а ст. 33 – в отношении любых лиц, добросовестно и на разумных основаниях сообщающих компетентным органам о любых фактах, связанных с такими преступлениями.

Принципиально важным представляется то, что ст. 34 устанавливает возможность рассматривать коррупцию в качестве фактора,

имеющего значение для аннулирования или расторжения контрактов, отзыва концессий и принятия других мер по исправлению ее последствий. А ст. 35 – право юридических и физических лиц, которые понесли ущерб в результате коррупционного деяния, на возбуждение производства в отношении лиц, несущих ответственность за этот ущерб, для получения компенсации.

Политико-правовой анализ международных принципов и стандартов мер против коррупции показывает, что такие меры могут быть эффективными и результативными только в условиях соблюдения и защиты государством прав и свобод его граждан, наличия политической и экономической конкуренции и возможностей свободного поиска, получения и распространения информации на конкурентной основе, прежде всего, в сфере массового информирования. При этом практическая реализация мер против коррупции должна начинаться с предоставления прав и свобод гражданам и создания условий для реальной политической конкуренции и информационной свободы.

**М.М. Какителашвили,**  
старший научный сотрудник  
отдела НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ,  
кандидат юридических наук

**Д.А. Дмитриев,**  
научный сотрудник  
отдела НИИ Академии  
Генеральной прокуратуры РФ

## КОРРУПЦИЯ И ОБЩЕСТВЕННОЕ СОЗНАНИЕ

В настоящее время коррупция в общественном сознании однозначно представляет собой большую социальную проблему и является одним из наиболее серьезных условий, препятствующих эффективному развитию Российской государства.

Сегодня, к сожалению, приходится констатировать, что представление о должности на государственной службе как о возможности личного обогащения остается весьма распространенным в общественном сознании. Именно поэтому коррупция присутствует повсеместно: в органах государственной власти и органах местного самоуправления, в силовых и правоохранительных структурах<sup>1</sup>.

В 2010 г. институты гражданского общества страны, международные организации и эксперты по-прежнему оценивают как высокую степень поражения коррупцией всех сфер правоотношений и уровней власти в Российской Федерации.

Согласно докладу международной неправительственной организации Transparency International, в этом году Россия по уровню восприятия коррупции оказалась на 154 месте из 178 возможных с индексом 2,1 балла.<sup>2</sup> Оценка уровня коррупции в стране – проблема для обыденного сознания. Она может смещаться особенностями индивидуального опыта (или отсутствием такового), представлениями, в том числе – довольно мифологизированными, о данном явлении, информационным фоном. Следовательно, на наш взгляд, было бы опрометчиво судить об оценке уровня коррупции по ответам на один вопрос.

<sup>1</sup> См: Акимова Н.В. Коррупция в России: история и современность // Юридический мир. 2008., № 12.

<sup>2</sup> Опубликовано на сайте «Российской Газеты» от 26 октября 2010 г. <http://www.rg.ru/2010/10/26/korrupcija-anons.html> (дата обращения: 06.11.2012).

Эксперты по-разному оценивают состояние коррупции в России, но сходятся во мнении о высоком уровне коррупции. Так, по мнению, Е.А. Панфиловой, директора Центра антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернешнл – Россия»: «Коррупция в России стала более изощренной и алчной»<sup>1</sup>.

По утверждению руководителя Администрации Президента Российской Федерации С.Е. Нарышкина «степень «зараженности» нашего общества этой болезнью (коррупцией – М.М.) весьма высокая»<sup>2</sup>.

Высокая степень криминализации российской общества и уровень коррумпированности отмечается Председателем Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькиным<sup>3</sup>.

При постоянном повышении активности борьбы с проявлениями коррупции, стабильно растет число граждан считающих, что с коррупцией можно успешно бороться. Вывод, сделанный по итогам 2009 г., подтверждается и в 2010 г.<sup>4</sup>

Стоит заметить, что исследования, проведенные Фондом общественного мнения (далее – ФОМ) в период с 2009 г. по настоящее время, об отношении граждан к органам государственной власти, свидетельствует о неуклонном росте недоверия населения к ним. Так, например, опросы в отношении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, как органа государственной власти, показали, что только 31% доверяют деятельности этого государственного органа, а 47% не доверяют (ФОМ, июнь 2010 г.). На этом фоне уровень доверия Правительству Российской Федерации (51% поддержки, при 26% не доверяющих) выглядит убедительней (по данным ФОМ<sup>5</sup>).

Такое отношение обусловлено обнародованными фактами коррупции среди представителей органов государственной власти. В частности, по коррупционным делам было задержано 585 чиновников высокого ранга, обладающих особым правовым статусом, в том числе, председатель Думы Ставропольского края, заместители губернаторов Брянской, Волгоградской, Орловской областей, исполняющий обязанности вице-премьера Карелии, вице-губернатор Курганской области, должностные лица правительства Амурской и Новосибирской областей.

<sup>1</sup> РГ РФ – Федеральный выпуск № 5355 (276) от 7 декабря 2010 г.

<sup>2</sup> РГ РФ – Центральный выпуск № 5357 (278) от 9 декабря 2010 г.

<sup>3</sup> РГ РФ – Федеральный выпуск № 5359 (280) от 10 декабря 2010 г..

<sup>4</sup> См: Состояние законности и правопорядка в Российской Федерации и работа органов прокуратуры. 2009 год: информационно-аналитический доклад (в 3 ч.) /под общ.ред. ректора Академии Генеральной прокуратуры РФ И.Э. Звечаевского. – М., 2010.

<sup>5</sup> По данным сайта Фонда общественного мнения <http://form.ru/>(дата обращения: 06.11.2012).

В сентябре 2010 г. по материалам Счетной палаты возбуждено два уголовных дела по факту растраты бюджетных средств на 230 миллионов рублей, выделенных на подготовку к Олимпийским играм в Ванкувере.

В сентябре завершено следствие против бывшего заместителя председателя Московской областной Думы В. Дупака, обвиняемого в мошенничестве, легализации преступных доходов и уклонении от уплаты налогов. В результате различных махинаций с его участием продано 127 гектаров в Люберецком и Можайском районах и причинен ущерб на сумму свыше 15 миллиардов рублей.<sup>1</sup>

Генеральная прокуратура Российской Федерации выявила нарушения бюджетного законодательства при распределении Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации ассигнований федерального бюджета, предусмотренных на развитие новых высоких медицинских технологий в федеральных специализированных медицинских учреждениях и государственных образовательных учреждениях. К махинациям оказались причастны должностные лица Министерства здравоохранения и социального развития.<sup>2</sup>

В этой связи, к числу наиболее значимых вопросов, стоящих перед Россией, опрошенные респонденты относят коррупцию и бюрократизм (44%). По мнению жителей Москвы в 2010 г., наиболее серьезно в столице стоит проблема коррупции (14%). В 2009 г. таких респондентов было только 6% (опрос проводился ВЦИОМ)<sup>3</sup>.

Как результат, в общественном сознании уровень доверия населения к институтам власти падает. На вопрос заданный в октябре 2010 о доверии руководителю субъекта Российской Федерации, положительно ответили только 40%, а 29% не доверяют. На аналогичный вопрос о доверии высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта) о доверии заявили 32% от числа опрошенных, 36% не доверяют главе местной администрации (по данным ФОМ).

По утверждению директора управления корпоративных отношений и правовой обеспеченности Российского союза промышленников и предпринимателей А.В. Варварина, до кризиса предпринимателей волновал недостаток квалифицированных кадров и рост цен, но с наступлением трудностей проблема коррупции выдвинулась

<sup>1</sup> РГ РФ – Федеральный выпуск № 5325 от 29 октября 2010 г.

<sup>2</sup> По данным официального сайта Генеральной прокуратуры РФ <http://www.genproc.gov.ru/news/news-12722>(дата обращения: 06.11.2012).

<sup>3</sup> <http://wciom.ru/index.php?id=268&uid=13914> (дата обращения: 06.11.2012).

на первое место. Об этом по итогам прошлого года заявили 63% всех опрошенных организацией респондентов. Основные коррупционные риски приходятся на правоохранительные органы, за ними следуют местные органы власти. На проблемы с территориальными подразделениями федеральных ведомств указывают 35% предпринимателей<sup>1</sup>.

На этом фоне предприниматели отмечают наличие коррупции как элемента управленческого аппарата государственной власти. Так, например, по утверждению руководителя Ассоциации предприятий малого и среднего бизнеса Республики Татарстан Х. Халиуллина в России «имеет место системная коррупция, бюрократия»<sup>2</sup>. С таким утверждением согласны многие представители делового сообщества.

В декабре 2010 г. по инициативе Российско-Германской внешне-торговой палаты совместно с Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России», с участием представителей малого и среднего бизнеса, был организован круглый стол по теме «Предупреждение коррупции на предприятиях среднего бизнеса – конкретные шаги в международном бизнесе» на котором участники также отмечали системные факты коррупции<sup>3</sup>. Проведение подобного рода мероприятий, на наш взгляд, свидетельствует об обеспокоенности и стремлении представителей делового сообщества ограничить и исключить коррупционные факторы из российской экономики.

При существенной активизации мероприятий, направленных на выявление и пресечение преступлений коррупционной направленности, тем не менее, по данным Аналитического Центра Юрия Левады (Левада-Центр) в России наблюдается устойчивое недоверие населения к правоохранительным органам. Особенно низко респонденты оценивают деятельность милиции в этой сфере (июнь 2010 г.).

Особое значение приобретает факты коррупции в правоохранительных органах, поскольку от них зависит безопасность граждан. Если гражданин, столкнувшись с вымогательством взятки, например, в области здравоохранения или образования имеет возможность отказать взяточнику, то в случае такого вымогательства со

<sup>1</sup> Текст выступления опубликован на сайте Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» <http://www.opora.ru/news/events/publications/2005> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Выступление Х. Халиуллина на Всероссийской акции малого бизнеса против действующего варианта реформы Единого социального налога опубликовано на сайте Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «Опора России» <http://www.opora.ru/news/3372m> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>3</sup> Там же <http://www.opora.ru/news/3032> (дата обращения: 06.11.2012).

стороны сотрудника правоохранительного органа, гражданин находится в гораздо большей зависимости от него.

Широкий резонанс в обществе получила информация об осуждении бывшего заместителя прокурора Северного административного округа Москвы В. Трофимова к 13,5 годам колонии общего режима, который был признан виновным в мошенничестве на сумму около 18 миллионов рублей. В ходе следствия выяснилось, что Трофимов регулярно использовал преимущества своего должностного положения. В средствах массовой информации, подчеркивалось, что во время расследования уголовного дела на следователей и потерпевших оказывалось давление<sup>1</sup>.

Особо необходимо указать на опасность коррумпированности правоохранительных органов, подрывающей государственную безопасность. Широкий общественный резонанс также вызвал случай, когда сотрудники Головинского ОВД Москвы отпустили пятерых участников массовой драки, в которой в ночь на 6 декабря 2010 был застрелен 28-летний Егор Свиридов. Коррумпированные действия сотрудников ОВД повлекли массовые акции гражданского неповиновения и конфликтов на межнациональной почве в Москве<sup>2</sup>.

По предварительным данным, в России за 2010 год возбуждено почти 11,5 тысяч уголовных дел о коррупции, в том числе в отношении представителей правоохранительных органов и чиновников. Особый порядок привлечения к уголовной ответственности за коррупционные преступления применялся к 71 следователю органов внутренних дел, трем следователям наркоконтроля, 11 следователям Следственного комитета, 13 прокурорам и 35 адвокатам. Кроме того, в их числе восемь членов избирательных комиссий, 214 депутатов органов местного самоуправления, 217 выборных должностных лиц органов местного самоуправления, 11 депутатов органов законодательной власти, депутат Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и два судьи<sup>3</sup>.

В связи с коррупционными проявлениями у населения сформировалось особо негативное отношение к сотрудникам милиции. Однако, такое отношение наблюдается не во всех субъектах Российской Федерации. Во многом это связано, по нашему мнению, с оценками, установками, стереотипами, характеризующими общественное сознание. Так, крайне негативное отношение к московским

<sup>1</sup> См., например, Коммерсантъ – № 231 (4048) от 18 декабря 2008.

<sup>2</sup> Российская газета – Центральный выпуск № 5356 (277) от 8 декабря 2010 г.; 09 декабря 2010 № 278 (5357); 10 декабря 2010 № 280 (5359); от 13 декабря 2010 № 281 (5360).

<sup>3</sup> Опубликовано на сайте «Российской Газеты» 9 декабря 2010 г. <http://www.rg.ru/2010/12/09/markin-anons.html> (дата обращения: 06.11.2012).

милиционерам проецируется центральными средствами массовой информации (в первую очередь телевидением) на всю систему органов внутренних дел. В свою очередь, уровень доверия населения к средствам массовой информации, которые призваны разоблачать коррупционеров и освещать деятельность государственных органов по противодействию коррупции, не высок и постоянно падает.

Невысок уровень доверия населения к антикоррупционным мероприятиям, проводимым органами государственной власти. Так, независимые эксперты, аккредитованные на проведение антикоррупционной экспертизы, пока не очень активно дают заключения на проекты нормативных правовых актов. В этой связи, на первом заседании рабочей группы по взаимодействию со структурами гражданского общества президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции участниками было указано на необходимость шире привлекать гражданское общество к правовому мониторингу.<sup>1</sup>

Научно-исследовательском институтом Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации с 2007 года ежегодно проводится мониторинг общественного мнения об эффективности работы правоохранительных органов в плане противодействия коррупции (каждый год опрашивается 1 200 представителей различных социальных групп, проживающих в ряде регионов России). По результатам опроса, можно сожалением констатировать, что среди россиян достаточно распространенным и устойчивым является мнение о том, что противодействие коррупции во многом продолжает носить имитационный характер (65%). Более того, в течение последних трех лет число скептиков неуклонно возрастало (с 57%-65%). Не исключено, что одной из причин этой негативной тенденции являются недостатки информационно-разъяснительной работы. Но, несомненно, указанные цифры отражают и реальные тенденции правоприменительной практики.

Причина такого скептического отношения к деятельности судебной системы и правоохранительных органов, как нам представляется, прежде всего связано с мнением, что к уголовной ответственности привлекаются почти исключительно чиновники низшего уровня. Так считают половина из опрошенных граждан.

В целом, граждане продолжают оценивать уровень коррупции в России как высокий. Например, если на вопрос, как вы оцениваете уровень коррупции, в ноябре 2009 г. количество респондентов, оценивающий уровень коррупции как высокий, составило 86%, то

<sup>1</sup> См.: Российская газета (Федеральный выпуск) № 5360 от 13 декабря 2010 г.

в октябре их количество уменьшилось до 80%, однако соотношение остается значительным. В тоже время, количество респондентов,лагающих, что уровень коррупции будет выше, увеличилось с 22% (июль 2010 г.) до 27% (октябрь 2010 г.). Наибольшее количество пессимистичных настроений наблюдается в Дальневосточном федеральном округе, таких ответов было 53% (опрос «ФОМнибус» октябрь 2010 г.)<sup>1</sup>.

Ранее граждане России высказывались в поддержку ужесточения наказаний за коррупционные преступления – так считают 37% опрошенных (в ноябре 2000 г. – 38%), и неотвратимости наказания для всех – 42% (в ноябре 2000 г. – 34%). По мнению россиян, нашей стране не хватает именно этого для укрепления законности и порядка. 40% населения считают, что также необходимо бороться с коррупцией, взяточничеством и произволом в органах государственной власти. Вместе с тем, наличие неурегулированности, правового вакуума в антикоррупционном законодательстве стало волновать россиян чуть меньше. Вероятно, этому способствовали выступления Президента Российской Федерации Д.А. Медведева с ежегодными посланиями Федеральному Собранию Российской Федерации 5 ноября 2008 г. и 12 ноября 2009 г., в которых было указано на приоритетное направление борьбы с коррупцией<sup>2</sup>. Стоит отметить, что при ответе на аналогичный вопрос в 2000 году, треть россиян, наряду с вышеобозначенными, поставила в ряд приоритетных целей упорядочение законодательства по борьбе с коррупцией (ноябрь 2010 г., Аналитический Центр Юрия Левады (Левада-Центр).

Анализируя ситуацию, сложившуюся в связи с отставкой мэра Москвы Ю.М. Лужкова, большая часть россиян (63%) сочла, что многих российских чиновников можно осудить за различные превышения, либо злоупотребления; особенно много среди ответивших так малообеспеченных граждан (71%).

Озабоченность граждан, общественных организаций вызывает тенденция к уменьшению количества привлеченных к установленной законом ответственности обвиняемых в получении взяток в особо крупном размере, и увеличением количества привлеченных в связи с дачей взяток в не большом размере.

Средний размер взятки в стране в нынешнем году вырос на 25 процентов. Если в 2009 году он составлял около 23 тысяч рублей, то теперь – 30,5 тысячи. Число выявленных коррупционных преступлений снизилось на 11 процентов. Соответственно, снизилось и ко-

<sup>1</sup> URL <http://bd.fom.ru/report/map/d104114> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Официальный сайт Президента Российской Федерации <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 06.11.2011)

личество чиновников, оказавшихся на скамье подсудимых за взятки и казнокрадство<sup>1</sup>.

В иных сферах функционирования государственного аппарата и муниципальной власти продолжает существовать высокий уровень совершения коррупционных правонарушений. Данное утверждение подтверждается социологическим исследованием проведенным Левада-Центр (июнь 2010 г.). По итогам проведенных социологических исследований, общественного мнения, различными социологическими и аналитическими организациями (ФОМ, Левада-Центр, «Трансперенси Интернешнл»), были выявлены самые коррумпированные, по мнению населения, организации: массовая коррупция имеет место 1) в государственном аппарате; 2) среди сотрудников Госавтоинспекции МВД России; 3) военкоматах; 4) Государственной Думе; 6) в сфере образования и здравоохранения; 7) в судебной системе и следственных органах.

Во многом данные оценки, по нашему мнению, весьма отдаленные от реальной жизни. Стоит согласиться с мнением, ряда авторов, что психологический фактор коррупции превалирует в большинстве случаев<sup>2</sup>. Например, граждане, в число коррумпированных структур относят госавтоинспекцию и Государственную Думу. Если госавтоинспекци – это сфера бытовой коррупции, с которой сталкиваются многие, и очевидная коррумпированность которой делает ее естественным объектом постоянной критики, то с практикой коррупции в парламенте подавляющему большинству граждан сталкиваться напрямую не приходилось. Оценочное суждение о Государственной Думе могло сложиться из средств массовой информации. Таким образом, данная ситуация характеризуется тремя источниками формирования общественного сознания: личная практика, средства массовой информации, миф<sup>3</sup>.

Не утешительный вывод делают международные эксперты в области противодействия коррупции. По мнению, директора российского отделения международного центра антикоррупционных исследований «Трансперенси Интернешнл» Е.А. Панфиловой законодательство содержит множество пробелов, а уровень коррумпи-

<sup>1</sup> Российская газета – Центральный выпуск № 5311 (232) от 14 октября 2010 г.; Официальный сайт Генеральной прокуратуры РФ <http://www.genproc.gov.ru/news/news-13150> (дата обращения: 06.11.2012).

<sup>2</sup> Илий С.К. Тезисы выступления. Профилактическая деятельность государства как одно из основных средств сдерживания преступности в Российской Федерации. Материалы международной научно-практической конференции. – М.: ВНИИ МВД России, 2006.

<sup>3</sup> См., например, Сатаров Г.А. Коррупция на выборах. Избирательное законодательство. Статья опубликована по адресу в Интернете. [http://www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec\\_gor/page41.html](http://www.democracy.ru/library/practice/media/rfelec_gor/page41.html) (дата обращения: 06.11.2012).

рованности правоохранительных органов остается очень высоким<sup>1</sup>. Обеспокоенность выражает исполнительный секретарь «Группа стран по борьбе с коррупцией» («Греко») Совета Европы В. Рай, в связи с подготовленным Россией отчетом об исполнении рекомендаций, выданных ей европейскими экспертами в декабре 2008 г.<sup>2</sup>

Таким образом, изучение общественного мнения свидетельствует, что профилактический потенциал принятого в конце 2008 г. пакета антикоррупционных законодательных актов имеет первые положительные сдвиги, однако говорить о кардинальном переломе ситуации с коррупцией в России еще преждевременно.

Структура и содержание механизма противодействия коррупции представляют собой сложную диалектическую систему разнородных элементов, включающую культуру и идеологию, а также, что немаловажно, общественное сознание.

Подводя итог можно сделать следующие выводы:

1) высокий процент граждан считающих государственный аппарат коррумпированным – это неутешительный диагноз состояния нашего государства;

2) оценка важности проблемы коррупции респондентами явно ниже реальной значимости этой проблемы в России;

3) в общественном сознании оценка коррупции как высокой приводит к разочарованию в политической системе и бойкоту демократических процедур;

4) необходим комплексный подход при формировании индивидуального и общественного сознания, активной жизненной позиции и повышение грамотности населения в сфере обеспечения противодействия коррупции.

## ПРИЛОЖЕНИЯ

---

<sup>1</sup> См.: Новые известия от 08.06.2010.

<sup>2</sup> Ведомости от 12.07.2010, 126 (2644)

**РЕКОМЕНДАЦИИ МЕЖДУНАРОДНОЙ  
НАУЧНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ  
«ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ  
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»**

(2 ноября 2011 г., Москва, ул. Большая Черемушкинская, д. 34,  
Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации)

Совершенствование правовых средств противодействия коррупции, внедрение в практику работы государственных и общественных институтов современных юридических и экономических технологий (антикоррупционной экспертизы, мониторинга правоприменения, оценки регулирующего воздействия) требуют усиления научного и учебно-методического обеспечения антикоррупционной деятельности.

Участники международной научной конференции, обсудив актуальные правовые проблемы противодействия коррупции, отмечают, что:

необходимо учитывать постоянно меняющийся характер коррупции как негативного социального явления, в том числе ее институционализацию, расширение влияния на новые сферы общественных отношений, многообразие форм проявлений, развитие транснациональных разновидностей, появление новых моделей взаимодействия субъектов коррупционной деятельности;

активизация деятельности международного сообщества и государств по выработке адекватных правовых мер противодействия коррупции сталкивается с объективными трудностями, обусловленными многообразием подходов к противодействию коррупции, реализованных в национальных законодательствах, сохраняющимся различием правовых культур и базовых институтов национальных правовых систем;

отсутствие единого правового определения коррупции не позволяет установить четкие пределы правового регулирования, в результате чего усилия по противодействию коррупции в большей степени носят точечный, а не системный характер. Это в значительной мере снижает эффективность правовых мер борьбы с коррупцией;

противодействие коррупции может быть успешным только при условии системного воздействия с использованием всего арсенала средств международного и национального права, что повышает значимость проведения фундаментальных, прикладных и ситуационных научных исследований для эффективной реализации национальных стратегий противодействия коррупции.

По результатам научной дискуссии участники Международной научной конференции принимают следующие рекомендации:

1. Признать целесообразным исследование правовых проблем имплементации международных конвенций в сфере противодействия коррупции в национальное законодательство. Особое внимание следует уделять вопросам учета специфики национальных правовых систем в процессе имплементации.

2. Анализ международных правовых актов, законодательства зарубежных стран и практики его применения показывает, что сложились различные национальные модели противодействия коррупции. В то же время в качестве позитивной тенденции отмечается формирование единых принципов противодействия коррупции как в публичной, так и в частной сферах, что обуславливает необходимость проведения научных исследований реализации указанных принципов противодействия коррупции в законодательстве современных государств, а также в их правоприменительной деятельности.

3. В современных условиях особую актуальность приобретает исследование теоретических и научно-прикладных проблем, касающихся природы коррупции как социального и правового явления, факторов, детерминирующих коррупционные процессы, деликтологической характеристики явления коррупции, базовых и отраслевых средств противодействия коррупции, вопросов уголовно-правового воздействия и криминализации коррупционных деяний. Динамика современного развития коррупции диктует необходимость периодического пересмотра нормативно-правовых механизмов противодействия, что выдвигает новые задачи перед научным сообществом.

4. Опыт борьбы с коррупцией в зарубежных странах свидетельствует о недостаточном уровне готовности частной сферы к решению задач противодействия коррупции, что формирует потребность изучения механизмов противодействия коррупции в корпоративных отношениях, а также в экономической и социальной сферах.

5. Сохраняет свое значение исследование механизмов противодействия коррупции в публичной сфере, с особым акцентом на правовые проблемы совершенствования процедуры отбора кадров государственной и муниципальной службы, в том числе механизмов

профилактики коррупционных правонарушений, исходя из принципов публичности, прозрачности, контроля и ответственности.

6. Считать необходимым совершенствовать методологию и методику антикоррупционных исследований, в том числе более широкого использования междисциплинарных подходов, возможностей информационно-коммуникационных систем, потенциала мониторинга правоприменения и антикоррупционного мониторинга на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

7. Продолжить проведение комплексных научных исследований правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации. Обобщить накопленный опыт исследования программ противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации (Республики Татарстан, Астраханская область) и подготовить предложения по совершенствованию правового обеспечения противодействия коррупции в субъектах Российской Федерации.

8. Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с Институтом социологии РАН и Институтом психологии РАН провести исследование факторов, детерминирующих коррупционное сознание и поведение.

9. Институту законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации совместно с координирующими образовательными и научными учреждениями запланировать подготовку:

1) фундаментального исследования вопросов предотвращения и урегулирования конфликта интересов в публично-правовой и частной сферах;

2) научно-практических пособий по темам:

- правовые средства противодействия коррупции;
- противодействие коррупции в федеральных органах исполнительной власти;

– взаимодействие государства с гражданским обществом в сфере противодействия коррупции;

– противодействие коррупции в органах местного самоуправления.

## Приложение 2

### СХЕМА ПОДГОТОВКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ УЧЕБНЫХ ПРОГРАММ

Одобрена координационным семинаром-совещанием,  
проведенным с участием представителей  
государственных органов исполнительной власти,  
институтов Российской академии наук,  
ведомственных научных учреждений,  
ведущих высших учебных заведений  
Российской Федерации 28 сентября 2011 года

### СХЕМА ПОДГОТОВКИ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АНТИКОРРУПЦИОННЫХ УЧЕБНЫХ ПРОГРАММ

Подготовлена Институтом законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

#### 1. Цель схемы

Обеспечить согласование и высокое качество учебных антикоррупционных программ в ходе их подготовки и использования, способствовать формированию научных и прикладных знаний слушателей в сфере преодоления коррупции, формированию навыков анализа коррупционных ситуаций, разработки и использования средств их предотвращения и преодоления негативных последствий.

Схема построена с учетом системной связи различных учебных программ («Пирамиде программ»). В ее основе лежит типовая учебная программа, ряд тем которой включается во все программы, другая часть – конкретизируется, третья – заменяется тематикой специальных программ, ориентированных на различные категории слушателей.

В дальнейшем такой подход позволит создавать согласованные учебно-методические комплексы и проводить семинары по обмену опытом, соотносить учебные программы с учебными планами и планами научно-исследовательских работ в сфере противодействия коррупции.

#### 2. Типовая учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие»

Подготовлена  
Институтом законодательства  
и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

I. Учебная программа «Коррупция: причины, проявления, противодействие» одобрена решением президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции от 23 января 2009 г.

Ее содержание охватывает причины и типичные проявления коррупции в обществе, характеристику законодательства, используемого для преодоления коррупции, организационно-правовые и социальные меры предотвращения и устранения коррупционных проявлений, технологии оценки правовых актов и действий на коррупциогенность. Учебная программа предусматривает 12 тем, наиболее полно раскрывающих феномен коррупции и основы противодействия этому явлению.

#### II. Содержание учебной программы

##### Тема 1. Природа коррупции как социального явления

1. Понятие и признаки коррупции.
2. Содержание коррупции как социально-правового явления. Отношение к коррупции в обществе.
3. Исторические аспекты возникновения коррупции. Причины коррупции.
4. Национальный план противодействия коррупции и национальная стратегия противодействия коррупции.

##### Тема 2. Правовые основы противодействия коррупции

1. Классификации правовых средств и способов противодействия коррупции.
2. Нормативно-правовая база противодействия коррупции.
3. Конституционные основы противодействия коррупции.
4. Международно-правовые акты в сфере противодействия коррупции.
5. Нормы трудового законодательства и преодоление коррупции.
6. Нормы гражданского законодательства и предупреждение коррупции.
7. Административно-правовые меры противодействия коррупции.
8. Уголовное законодательство и борьба с коррупцией.

9. Нормативно-правовые обеспечение противодействия коррупции в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации.

10. Правовые основы противодействия коррупции в зарубежных странах (Зарубежный опыт правового регулирования противодействия коррупции).

**Тема 3. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов**

1. Деформация правовых норм.

2. Антикоррупционная экспертиза (понятие, субъекты, порядок проведения). Подготовка заключений.

3. Типология коррупциогенных факторов и критерии их оценки.

4. Методические рекомендации по проведению антикоррупционной экспертизы.

**Тема 4. Статусы государственного и муниципального служащих и коррупционные риски служебного поведения**

1. Правовое положение государственного служащего. Пределы усмотрения.

2. Факторы, влияющие на формирование коррупциогенного сознания государственного и муниципального служащих.

3. Основные проявления коррупции в системе государственной службы и способы противодействия.

4. Выявление, преодоление и урегулирование конфликта интересов на государственной и муниципальной службах.

**Тема 5. Способы преодоления коррупции в государственном и муниципальном управлении**

1. Правовой статус государственного органа и органа местного самоуправления, коррупционные правонарушения при его реализации.

2. Проблемы упорядочения государственных функций.

3. Полномочия государственных и муниципальных органов в сфере противодействия коррупции.

4. Использование административных процедур и регламентов. Многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, предоставления государственных услуг в электронной форме.

5. Устранение административных барьеров (правомерность и законность отношений с бизнес-структурами).

6. Институциональная основа противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Российской Федерации и органах местного самоуправления.

7. Антикоррупционные программы государственных органов и органов местного самоуправления. Опыт и проблемы реализации.

**Тема 6. Способы предотвращения коррупционных рисков**

1. Формирование правосознания и антикоррупционного поведения в обществе.

2. Упорядочение правового обеспечения государственного управления.

3. Мониторинг возможных коррупционных ситуаций.

4. Диагностика поведения участников управленческих, экономических и иных отношений.

**Тема 7. Типичные коррупционные правонарушения**

1. Основные виды правонарушений коррупционного характера в системах государственной и муниципальной служб.

2. Эффективность конкурсных процедур по поводу использования государственного и муниципального имущества, средств соответствующих бюджетов.

3. Коррупционные правонарушения при осуществлении закупок, поставок, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд.

4. Рейдерство: типичные коррупционные проявления.

5. Оказание публичных услуг гражданам и юридическим лицам и коррупция.

6. Коррупционные правонарушения в сфере лицензирования и иного осуществления контрольно-разрешительной деятельности.

7. Уязвимость процедур регистрации юридических лиц, сделок с недвижимостью.

8. Коррупционные риски в процессе подготовки, принятия и реализации законов и иных нормативных правовых актов.

**Тема 8. Юридическая ответственность за коррупционные правонарушения**

1. Понятие и виды юридической ответственности. Меры общественного осуждения.

2. Гражданская ответственность за коррупционные правонарушения.

3. Дисциплинарная ответственность государственных и муниципальных служащих.

4. Административная ответственность

5. Уголовно-правовая ответственность.

**Тема 9. Деятельность правоохранительных органов в сфере противодействия коррупции**

1. Оперативно-розыскная деятельность по выявлению и пресечению коррупционных преступлений.

2. Расследование уголовных дел о коррупционных преступлениях.

3. Органы прокуратуры и иные правоохранительные органы в сфере противодействия коррупции. Прокурорский надзор за исполнением законодательства о противодействии коррупции.

#### **Тема 10. Гражданское общество против коррупции**

1. Преодоление правового нигилизма и повышение правовой культуры граждан.

2. Роль общественных объединений и СМИ в борьбе с коррупцией.

3. Формирование антикоррупционного общественного мнения и поведения.

4. Общественный контроль как средство противодействия коррупции.

5. Взаимодействие институтов гражданского общества с органами государственной власти и местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.

#### **Тема 11. Социально-психологические аспекты формирования антикоррупционного поведения**

1. Отношение к коррупции в разных слоях общества.

2. Динамика массового сознания граждан.

3. Формирование антикоррупционной мотивации.

4. Критерии оценки межличностных отношений.

#### **Тема 12. Международное сотрудничество в сфере противодействия коррупции**

1. Международные организации по противодействию коррупции.

2. Группа государств против коррупции (ГРЕКО) и проблемы участия России в ее деятельности.

3. Национальное антикоррупционное законодательство: сравнительный анализ и проблемы имплементации норм международных антикоррупционных конвенций.

4. Международный и зарубежный опыт организации антикоррупционного обучения. Деятельность Международной антикоррупционной академии. Применение антикоррупционных стандартов.

### **III. Формы обучения и контроля**

1. Входное тестирование (по Теме 1).

2. Лекции.

3. Семинары.

4. Тренинги.

5. Использование литературы.

6. Рефераты.

7. Выпускная квалификационная работа.

#### **3. Структура антикоррупционной учебной программы для государственных служащих**

*(Варианты специализации – для федеральных государственных служащих и государственных служащих субъектов Российской Федерации)*

##### **Темы:**

1. Коррупция – причины и проявления.

2. Основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции.

3. Правовая основа противодействия коррупции.

4. Функции федеральных и региональных органов в сфере противодействия коррупции.

5. Правовой статус государственных служащих и противодействие коррупции (полномочия, требования к служебному поведению и виды ответственности).

6. Реализация властных полномочий должностными лицами и коррупция.

7. Сотрудничество с независимыми экспертами и использование в процессе исполнения служебных обязанностей результатов независимой экспертизы на коррупциогенность.

8. Противодействие коррупции в процессе принятия управленческих решений.

9. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений. Информационное обеспечение проведения конкурсов на замещение вакантных должностей государственной службы как средство противодействия коррупции.

10. Социально-психологические индикаторы личности госслужащего, предрасположенной к коррупции.

11. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности государственных служащих.

12. Типичные ошибки в сфере отношений госслужащих с гражданами и бизнес-структурами.

13. Взаимодействие госорганов с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.

#### **4. Структура антикоррупционной учебной программы для муниципальных служащих**

##### **Темы:**

1. Коррупция – причины и проявления.
2. Основные направления деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.
3. Правовая основа противодействия коррупции.
4. Функции органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции.
5. Правовой статус муниципальных служащих (полномочия, требования к служебному поведению и виды ответственности).
6. Управленческое решение: коррупционный аспект.
7. Сотрудничество с независимыми экспертами и использование в процессе исполнения служебных обязанностей результатов независимой экспертизы на коррупциогенность.
8. Функции подразделений кадровых служб по профилактике коррупционных и иных правонарушений.
9. О осуществление дополнительного внутреннего контроля деятельности муниципальных служащих, замещающих коррупциогенные должности.
10. Социально-психологические индикаторы личности муниципального служащего, предрасположенной к коррупции.
11. Формирование и развитие антикоррупционной мотивации в профессиональной деятельности муниципальных служащих.
12. Типичные ошибки в сфере отношений муниципальных служащих с гражданами, общественными объединениями, бизнес-структурами и государственными органами.
13. Взаимодействие муниципальных служащих с гражданами, общественными объединениями в сфере противодействия коррупции.
14. Мониторинг правоприменения в деятельности органов местного самоуправления.

#### **5. Структура антикоррупционной учебной программы для работников бизнес-структур**

##### **Темы:**

1. Корпоративная коррупция – причины и проявления.
2. Статусные особенности бизнес-структур как предпосылки коррупционных правонарушений (в том числе их проявления в процедурах банкротства).
3. Международные стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции;

4. Правовые и организационные основы противодействия коррупции в Российской Федерации.
5. Коррупционные правонарушения в бизнес-сфере: понятие, виды, ответственность.
6. Договоры и иные сделки бизнес-структур: коррупционный аспект (возможные формы преодоления коррупционных проявлений: – при заключении сделок, в т.ч. на торгах); – при исполнении сделок; – в связи с изменением и прекращением правоотношений);
7. Коррупционные проявления в отношениях с публичными органами (в связи с государственной регистрацией, лицензированием, аккредитацией, согласованиями, отчетностью и др.). Типичные ошибки в сфере отношений бизнес-структур с госслужащими и муниципальными служащими.
8. Контроль за деятельность бизнес структур: правовые пределы.
9. Антикоррупционный аудит: понятие, содержание, субъекты.
10. Независимая антикоррупционная экспертиза.
11. Антикоррупционный мониторинг бизнес-структур: понятие, цели, формы осуществления, субъекты, реализация результатов.
12. Взаимодействие бизнес-структур с институтами гражданского общества в сфере противодействия коррупции.
13. Внутрикорпоративная профилактика коррупции

#### **6. Структура учебной программы для преподавателей, ведущих занятия по антикоррупционной тематике**

##### **Темы:**

1. История борьбы с коррупцией.
2. Феноменология коррупции в предметной сфере деятельности.
3. Причины, проявления и последствия коррупционных действий.
4. Формирование негативного отношения слушателей к коррупции.
5. Основные стратегии противодействия коррупции.
6. Правовые основы противодействия коррупции.
7. Роль морали и этики в противодействии коррупции.
8. Институциональные аспекты противодействия коррупции.
9. Антикоррупционный анализ.
10. Подготовка учебно-методических материалов по вопросам противодействия коррупции.

#### **7. Структура антикоррупционной учебной программы для членов (работников) общественных объединений**

##### **Темы:**

1. Природа коррупции как социального явления, ее причины и проявления;

2. Международные и европейские стандарты противодействия коррупции, зарубежное законодательство о противодействии коррупции и опыт его применения;
3. Основные направления государственной политики в сфере противодействия коррупции;
4. Правовая основа противодействия коррупции в Российской Федерации;
5. Основные характеристики системы противодействия коррупции в Российской Федерации;
6. Уровень коррупционных рисков и измерение коррупции.
7. Типичные коррупционные правонарушения, социально-юридическая ответственность за их совершение;
8. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как мера предупреждения коррупции;
9. Антикоррупционная экспертиза нормативных правовых актов в механизме противодействия коррупции;
10. Моральные и этико-правовые аспекты антикоррупционной деятельности;
11. Участие в системе антикоррупционного правового просвещения граждан.
12. Институты гражданского общества, общественные объединения в противодействии коррупции: взаимодействие с государственными органами и органами местного самоуправления.

**8. Предложения для дополнений учебных программ вузов (по специальности юриспруденция, экономика, менеджмент, социология)**

- 8.1. Введение спецкурса.
- 8.2. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

**9. Предложения для учебных программ средних специальных учебных заведений**

- 9.1. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

**10. Предложения для учебных программ средних общеобразовательных учреждений (школ)**

- 10.1. Включение антикоррупционных аспектов в отдельные тематические программы.

**ИТОГИ ОПРОСА ЭКСПЕРТОВ – УЧАСТНИКОВ МЕЖДУНАРОДНОЙ КОНФЕРЕНЦИИ «ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ»<sup>1</sup>**

**Факторы, снижающие действенность законодательства в сфере противодействия коррупции.**

Эксперты считают, что причинами снижения действенности антикоррупционного законодательства является неэффективная работа государственных органов и государственных служащих (58,3%), а также низкий уровень правосознания (правовой нигилизм) (66,7%).

Только каждый четвертый эксперт указал на отсутствие ответственности за нарушения законодательства в сфере противодействия коррупции как на причину распространения коррупции. Таким образом, мнение экспертов отличается от позиции граждан, в большинстве своем считающих необходимым ужесточение административной и уголовной ответственности за коррупционные правонарушения. Среди экспертов менее трети разделяют мнение о необходимости ужесточения ответственности. Тем не менее, многие из экспертов отметили, что уже предусмотренные меры ответственности часто не применяются, нет неотвратимости наказания за коррупционные правонарушения, а это существенно сказывается на уровне коррупции.

**О результивности применяемых мер.**

Наиболее результивным, по мнению экспертов, для предотвращения коррупции будет повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности служащих. Достаточно результивным, хоть и в меньшей степени, экспертам представляется устранение необоснованных запретов и ограничений, особенно в области экономической деятельности, улучшение антикоррупционной деятельности правоохранительных и контролирующих органов, обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов власти.

Менее результивными могут оказаться, по мнению экспертов, такие правовые способы предотвращения коррупции как конкрет-

<sup>1</sup> Материал подготовлен Чесноковой Марией Дмитриевной – старшим научным сотрудником отдела мониторинга законодательства ИЗиСП.

тизация полномочий государственных органов и их работников в административных и должностных регламентах и введение антикоррупционных стандартов для служащих. Возможно, это связано с тем, что процедурная регламентация зачастую не охватывает всех возможных вариантов коррупционного поведения.

Поскольку, по словам одного из экспертов «эффективность коррупционных практик выше, чем эффективность правовых механизмов», то эксперты предпочитают ориентироваться на общее повышение качества работы органов власти и государственных служащих, связанное с повышение ответственности и правовой культуры госслужащих. 79,2% экспертов в качестве наиболее эффективного правового средства противодействия коррупции указали на повышение стимулов к антикоррупционному поведению государственных и муниципальных служащих, 45,8% – на повышение правовой культуры.

Именно в аспекте определения, степени деформации ценностных ориентаций государственных служащих, можно рассматривать и такую конкретную меру противодействия коррупции как контроль за расходами (доходами) и их соотношением с публикацией соответствующих сведений в СМИ. Этую меру поддержали 50% экспертов.

Эксперты при оценке относительно новых отдельных способов противодействия коррупции, таких как он-лайн приемные, публичные обсуждения законопроектов на сайтах органов власти, размещение информации о законодательных инициативах на первое место поставили использование в деятельности органов исполнительной власти правового мониторинга. Вышеперечисленные способы направлены на получение более объемной и подробной информации о действиях власти и действии закона.

По мнению большинства опрошенных (83,3%) объектом мониторинга антикоррупционного законодательства в первую очередь должна быть деятельность органов исполнительной власти по применению этого законодательства. Для сравнения. На нормативные правовые акты по противодействию коррупции в качестве первоочередного объекта мониторинга указал лишь каждый четвертый эксперт. Таким образом, по представлениям респондентов, в ходе мониторинга важнее собирать и анализировать информацию о действиях власти по применению антикоррупционного законодательства, а не просто о системе нормативных правовых актов, обеспечивающих эти действия. Даже динамика коррупционных правонарушений представляется в этом аспекте менее значимым – на нее указали как на первоочередной объект мониторинга чуть более половины экспертов (54,2%).

Низкая степень *исполнимости различных нормативных правовых актов* является одним из наиболее существенных факторов,

способствующих коррупционным проявлениям. Тем более это существенно для законодательства в сфере противодействия коррупции. Эксперты указали как на наиболее исполняемые на нормативные правовые акты органов исполнительной власти. Наименее исполняемыми, по их мнению, являются законы в сфере экономики, муниципальные нормативные правовые акты, антикоррупционные законы.

Наиболее важными *направлениями преодоления коррупции* большинство экспертов (54,2%) считают упорядочение статуса органов государственной и муниципальной власти и их служащих и создание образовательных программ, обучение, правовое воспитание. Выделение этих факторов как первоочередных свидетельствует о том, что эксперты связывают снижение коррупции, прежде всего, с совершенствованием деятельности органов исполнительной власти, обеспечиваемой этими долгосрочными мерами.

Немногим менее значимым, по мнению экспертов, является корректировка действующих законодательных и подзаконных актов с учетом антикоррупционных требований (45,8%), развитие специального антикоррупционного законодательства (41,7%), принятие Федерального закона «О нормативных правовых актах» и соответствующих региональных законов (41,7%).

Для снижения уровня коррупции, предупреждения коррупционных проявлений важно обеспечить более активное *участие граждан* в осуществлении мер по противодействию коррупции. Существенным препятствием для этого является недостаточная осведомленность граждан о деятельности органов власти по противодействию коррупции. По мнению 70,8% респондентов граждане о действиях власти информированы в недостаточной степени. При этом наиболее доступный для граждан источник информации СМИ, по мнению экспертов, оценивают ситуацию с коррупцией в стране скорее необъективно и необъективно (58,3%). Кроме того, многие эксперты (37,5%) считают, что публикации используются как средство недобросовестной конкуренции.

Социально-демографические характеристики (число ответивших – 21)

#### Общий стаж работы

10 и менее	4	19,0
11-20	3	14,3
21-30	3	14,3
31-40	5	23,8
41 и более	2	9,5

## Специальность

Юристы	18	85,7
Иное (социолог, экономист, философ)	3	14,3

## Ученое звание

дюн	9	42,9
кюн	10	47,6

В том числе – доктора социологических, экономических, философских наук

## Возраст

30 и менее	6	28,6
31–40	3	14,3
41–50	4	19,0
51–60	4	19,0
Более 60	3	14,3

## Пол

Муж	20	95,2
Жен	1	4,8

Научное издание

## Место работы

Федеральные органы государственной власти	5	23,8
Органы государственной власти субъекта федерации	1	4,8
ВУЗ или научно-исследовательской учреждение	13	61,9
Иная организация	2	9,5

## ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ

(материалы Международной научной конференции  
«Правовые проблемы противодействия коррупции».  
Москва, 2 ноября 2011 г.)

Подписано в печать ???.???.2012  
Формат 60×90/16. Бумага офсетная. Гарнитура *JournalC*  
Печать офсетная. Печ. л. 17,5. Тираж 500 экз.

Институт законодательства и сравнительного правоведения  
при Правительстве Российской Федерации

ИД «Юриспруденция»  
115419, Москва, ул. Орджоникидзе, 11  
www.jurisizdat.ru, e-mail: [jurisizdat@yandex.ru](mailto:jurisizdat@yandex.ru)  
Тел. (495) 979-7028, 926-7525