

ИНСТИТУТ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И СРАВНИТЕЛЬНОГО ПРАВОВЕДЕНИЯ
ПРИ ПРАВИТЕЛЬСТВЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

КОРРУПЦИЯ

ПРИРОДА
ПРОЯВЛЕНИЯ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ

МОНОГРАФИЯ

Ответственный редактор
академик РАН
Т.Я. Хабриева

Коллектив авторов

**Коррупция: природа,
проявления, противодействие**

«Юриспруденция»

2013

УДК 340
ББК 67.0 К66

авторов К.

Коррупция: природа, проявления, противодействие /
К. авторов — «Юриспруденция», 2013

Монография посвящена исследованию институтов и механизмов правовой системы Российской Федерации, направленных на предупреждение и борьбу с коррупцией. Раскрываются сущность и фундаментальные демократические принципы антикоррупционной политики в России, формы проявления коррупции в различных сферах жизни общества и государства. Впервые проведен комплексный анализ правовых основ противодействия коррупции в России и зарубежных странах через призму международно-правовых обязательств и стандартов. С новаторских позиций рассмотрены возможности современных юридических технологий в противодействии коррупционным практикам. Издание предназначено для государственных служащих, студентов, аспирантов, преподавателей и научных работников, а также для тех, кто интересуется проблемами противостояния этому деструктивному социальному явлению.

УДК 340
ББК 67.0 К66

© авторов К., 2013
© Юриспруденция, 2013

Содержание

Коллектив авторов	6
К читателю	11
Предисловие	13
Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы (вместо введения)	14
Глава 1. Коррупция как социальное явление	31
§ 1. Коррупция и современное общество	31
§ 2. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы	44
§ 3. Деликтологическая характеристика коррупции	51
Глава 2. Основы международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции	61
§ 1. Международное право в орбите противодействия коррупции	61
Конец ознакомительного фрагмента.	64



**Коррупция: природа,
проявления, противодействие
монография
(отв. редактор – академик
РАН Т. Я. Хабриева)**

Издание подготовлено в рамках реализации функции Междисциплинарного центра по координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции в соответствии с решением президиума Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации

© Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, 2012

© Оформление. ИД «Юриспруденция», 2013

* * *

Коллектив авторов

Александрова О.А. – референт Департамента организации контроля Министерства юстиции Российской Федерации – § 3 гл.6;

Бахарев А.В. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 2 гл.1 (в соавторстве);

Булавин С.П. – канд. юрид. наук, доцент, заслуженный сотрудник органов внутренних дел Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, статс-секретарь – заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации – § 3 гл. 1 (в соавторстве), § 5 гл. 5;

Васильев В.И. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 4 (в соавторстве);

Витушкин В.А. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1 гл. 6;

Габов А.В. – д-р юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1, 2, 3 гл. 7 (в соавторстве);

Голованова Н.А. – канд. юрид. наук, заслуженный юрист Российской Федерации, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 8 (в соавторстве);

Горохов Д.Б. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 6;

Дубик С.Н. – канд. юрид. наук, начальник Управления Президента Российской Федерации по вопросам государственной службы и кадров – § 1 гл. 5;

Емельянец В.П. – канд. юрид. наук, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 6 гл. 3;

Иванов С.Б. – Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, председатель президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции – предисловие;

Иванюк О.А. – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 8 гл. 4 (в соавторстве);

Илий С.К. – канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 2, 3 гл. 1 (в соавторстве);

Калмыкова А.В. – старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 2 гл. 4 (в соавторстве);

Капустин А.Я. – д-р юрид. наук, профессор, и.о. заместителя директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 2;

Кашепов В.П. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 3 (в соавторстве), § 4 гл. 4 (в соавторстве);

Каширкина А.А. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1 гл. 2 (в соавторстве);

Козлов Т.Л. – канд. юрид. наук, заведующий отделом НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации, § 5 гл. 4 (в соавторстве), § 4 гл. 5 (в соавторстве);

Колесник А.А. – заместитель начальника отдела Научно-исследовательского центра ФСБ России – § 5 гл. 2 (в соавторстве), приложение (в соавторстве);

Кошаева Т.О. – канд. юрид. наук, доцент, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 3 (в соавторстве);

Кудашкин А.В. – д-р юрид. наук, профессор, заместитель директора НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 5 гл. 4 (в соавторстве), § 2 гл. 6;

Кузнецов В.И. – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 3 гл. 5;

Лафитский В.И. – канд. юрид. наук, заслуженный юрист Российской Федерации, заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 8 (в соавторстве);

Лебедева Е.А. – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 3 гл. 4, § 4 гл. 5 (в соавторстве);

Лещенков Ф.А. – младший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – гл. 8 (в соавторстве);

Лобанов И.В. – канд. юрид. наук, директор Департамента государственной службы и кадров Правительства Российской Федерации – § 2 гл. 4 (в соавторстве);

Ломакина Л.А. – канд. юрид. наук, доцент, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 4 (в соавторстве);

Лукьянова В.Ю. – канд. филос. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1 гл. 1, § 1, 8 гл. 3;

Макарова О.В. – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 5 гл. 3;

Минская С.В. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник НИИ Академии Генеральной прокуратуры Российской Федерации – § 3 гл. 1 (в соавторстве);

Молотников А.Е. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1, 2, 3 гл. 7 (в соавторстве);

Моцная О.В. – канд. юрид. наук, старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 3 (в соавторстве);

Найденко В.Н. – канд. юрид. наук, начальник Научно-исследовательского центра ФСБ России – § 5 гл. 2 (в соавторстве), приложение (в соавторстве);

Нарышкин С.Е. – д-р экон. наук, Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации – обращение «К читателю»;

Ноздрачев А.Ф. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 2 гл. 5 (в соавторстве);

Нуртдинова А.Ф. – д-р юрид. наук, главный научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 3 (в соавторстве);

Павлушкин А.В. – канд. юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 5 гл. 7;

Постников А.Е. – д-р юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 4 (в соавторстве);

Семилютина Н.Г. – д-р юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 4 гл. 7;

Степашин С.В. – д-р юрид. наук, профессор, Председатель Счетной палаты Российской Федерации – § 2 гл. 3, § 6 гл. 4 (в соавторстве);

Тимошенко И.Г. – канд. юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 4 (в соавторстве), гл. 8 (в соавторстве);

Тиунов О.И. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 1 гл. 2 (в соавторстве);

Тихомиров Ю.А. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный деятель науки Российской Федерации, главный научный сотрудник, координатор фундаментальных научных исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – заключение;

Федоров А.В. – канд. юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, первый заместитель Министра юстиции Российской Федерации – § 3 гл. 2;

Хабриева Т.Я. – академик РАН, д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – «Коррупция и право: Доктринальные подходы к постановке проблемы (вместо введения)»;

Цирин А.М. – канд. юрид. наук, заместитель заведующего Центром публичных правовых исследований Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 2, 6 гл. 2, § 3 гл. 3, § 1 гл. 4;

Чернобель Г.Т. – канд. юрид. наук, ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 8 гл. 4 (в соавторстве);

Чиканова Л.А. – д-р юрид. наук, заведующий отделом Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации – § 7 гл. 3 (в соавторстве), § 2 гл. 5 (в соавторстве);

Шахрай С.М. – д-р юрид. наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, руководитель Аппарата Счетной палаты Российской Федерации – § 6 гл. 4 (в соавторстве).

Ответственный редактор – Т.Я. Хабриева;

заместитель ответственного редактора – В.Ю. Лукьянова

Authors

Alexandrova O.A. – referent of the Department on control organizations of the Ministry of Justice of the Russian Federation – § 3 Ch. 6;

Bakharev A.V. – doctor of law, senior research fellow at the Research Institute of the Academy of the Russian Federation Prosecutor General’s Office – § 2 Ch. 1 (in collaboration);

Bulavin S.P. – doctor of law, Associate Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, State Secretary – Deputy Minister of Internal Affairs of the Russian Federation – § 3 Ch. 1 (in collaboration) – § 5 Ch. 5;

Vasilyev V.I. – doctor of law, Professor, Honored Scientist of the Russian Federation, chief research fellow at the ILCL – § 7 Ch. 4 (in collaboration);

Vitushkin V.A. – doctor of law, leading research fellow at the ILCL – § 1 Ch. 6;

Gabov A.V. – doctor of law, Head of the Department of civil legislation and procedures of the ILCL – § 1, 2, 3 Ch. 7 (in collaboration);

Golovanova N.A. – doctor of law, Honored Lawyer of the Russian Federation, senior research fellow of the ILC–Ch. 8 (in collaboration);

Gorokhov D.B. – doctor of law, senior research fellow of the ILCL – § 4 Ch. 6;

Dubik S.N. – doctor of law, head of the President Administration of the Russian Federation for Civil Service and Personnel – § 1 Ch. 5;

Emelyantsev V.P. – doctor of law, deputy director of the ILCL – § 6 Ch. 3;

Ivanov S.B. – Chief of Staff of the Presidential Executive Office, Chairman of the Presidium of the Presidential Council for Countering Corruption – Preface;

Ivanyuk O. A. – doctor of law, senior research fellow of the ILCL – § 8 Ch. 4 (in collaboration);

Ily S.K. – doctor of law, Associate Professor, Senior Research fellow at the Research Institute of the Academy of Prosecutor General’s Office of the Russian Federation – § 2, 3 Ch. 1 (in collaboration);

Kalmykova A.V. – senior Research Fellow of the ILCL–Ch. 4 § 2 (in collaboration);

Kapustin A.Y. – doctor of law, Professor, deputy director of the ILCL – § 4 Ch. 2;

Kashepov V.P. – doctor of law, professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, head of the Criminal law and procedures department of the ILCL – § 4 Ch. 3 (co-authored), § 4 Ch. 4 (in collaboration);

Kashirkina A.A. – doctor of law, leading research fellow at the ILCL – § 1 Ch. 2 (in collaboration);

Kozlov T.L. – doctor of law, Head of the Department at the Research Institute of the Academy of Prosecutor General’s Office of the Russian Federation – § 5 Ch. 4 (co-authored), § 4 Ch. 5 (in collaboration);

Kolesnik A.A. – Deputy Head of Department at the Research Centre under the Russian Federal Security Service – § 5 Ch. 2 (in collaboration), the application (in collaboration);

Koshaeva T.O. – doctor of law, associate professor, leading research fellow of the ILCL – § 4 Ch. 3 (In collaboration);

Kudashkin A.V. – doctor of law, professor, Deputy Head of Research Institute of the Academy of Prosecutor General’s Office of the Russian Federation – § 5 Ch. 4 (co-authored), § 2 Ch. 6;

Kuznetsov, V.I. – doctor of law, senior research fellow at the ILCL – § 3 Ch. 5;

Lafitsky V.I. – doctor of law, Honored Lawyer of the Russian Federation, deputy director of the ILCL–Ch. 8 (in collaboration);

Lebedeva E.A. – doctor of law, senior research fellow at the ILCL – § 3 Ch. 4, § 4 Ch. 5 (in collaboration);

Leshchenkov F.A. – junior research fellow at ILCL–Ch. 8 (in collaboration);

Lobanov I.V. – doctor of law, Director of the Department of Civil Service and Personnel of the Government of the Russian Federation – § 2 Ch. 4 (in collaboration);

Lomakina L.A. – doctor of law, associate professor, senior research fellow at the ILCL – § 4 Ch. 4 (in collaboration);

Lukyanova V.Y. – Ph.D. in philosophy, leading research fellow at the ILCL – § 1 Ch. 1, § 1, 8 Ch. 3;

Makarova O.V. – doctor of law, senior research fellow at the ILCL – § 5 Ch. 3;

Minskaya S.V. – doctor of law senior research fellow at the Research Institute of the Academy of Prosecutor General’s of the Russian Federation – § 3 Ch. 1 (in collaboration);

Molotnikov A.E. – doctor of law, leading research fellow at the ILCL – § 1, 2, 3 Ch. 7 (in collaboration);

Motsnaya O.V. – doctor of law, senior research fellow at the ILCL – § 7, Ch. 3 (in collaboration);

Naidenko V.N. – doctor of law, Head of the Research Centre under the Russian Federal Security Service of Russian Federal Security Service – § 5 Ch. 2 (in collaboration), the application (in collaboration);

Naryshkin S.E. – doctor of economics, Chairman of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation – address «To the Reader»;

Nozdrachev A.F. – doctor of law, professor, Honored Scientist of the Russian Federation, Head of the department of administrative legislation at the ILCL – § 2 Ch. 5 (in collaboration);

Nurtdinova A.F. – doctor of law, chief research fellow at the ILCL – § 7 Ch. 3 (in collaboration);

Pavlushkin A.V. – doctor of law, Head of the Legislation Monitoring Department of the ILCL – § 5 Ch. 7;

Postnikov A.E. – doctor of law, Head of the Constitutional Law Department of the ILCL – § 7 Ch. 4 (in collaboration);

Semilyutina N.G. – doctor of law, Head of the Civil Legislation of Foreign Countries Department of the ILCL – § 4 Ch. 7;

Stepashin S.V. – doctor of law, Professor, Chairman of the Accounts Chamber of the Russian Federation, Chairman of the Association of control and audit bodies of the Russian Federation – § 2 Ch. 3, § 6 Ch. 4 (in collaboration);

Tymoshenko I.G. – doctor of law, Head of the Constitutional and administrative legislation of foreign countries department of the ILCL – § 7 Ch. 4 (co-authored), Ch. 8 (in collaboration);

Tiunov O.I. – doctor of law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Honored Scientist of Russian Federation, Head of the International Public Law Department of the ILCL – § 1 Ch. 2 (in collaboration);

Tikhomirov Y.A. – doctor of law, Professor, Honored Scientist of Russian Federation, Corresponding Member of the International Academy of Comparative Law, chief research fellow, basic and applied scientific research coordinator at the ILCL–Conclusion;

Fedorov A.V. – doctor of law, professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, First Deputy Minister of Justice of the Russian Federation – § 3 Ch. 2;

Khabrieva T.Y. – Academician of the Russian Academy of Sciences, Doctor of Law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Director of the ILCL – «Corruption and the Law: Doctrinal approaches to the problem (rather than the Introduction)»;

Tsirin A.M. – doctor of law, Deputy Head of the Public Law Centre at the ILCL – § 2, 6 Ch. 2, § 3 Ch. 3, § 1 Ch. 4;

Chernobel G.T. – doctor of law, senior researcher at the ILCL – § 8 Ch. 4 (in collaboration);

Chikanova L.A. – doctor of law, Head of the Labour Legislation Department of the ILCL – § 7 Ch. 3 (co-authored), § 2 Ch. 5 (in collaboration);

Shakhrai S.M. – doctor of law, Professor, Honored Lawyer of the Russian Federation, Chief of Body of the Accounting Chamber of the Russian Federation – § 6 Ch. 4 (in collaboration).

Editor-in-Chief – **T.Y. Khabrieva**;

Deputy editor-in-chief – **V.Y. Lukyanova**.

К читателю

Курс нашего государства на устойчивое социально-экономическое развитие не будет гарантирован без прочного правопорядка. Законодательство создает для этого стабильную основу, а реализация правовых актов обеспечивает их реальную эффективность. Но размах нашей деятельности и объем преобразований неизбежно сопровождаются социальными издержками, когда правовое сознание и поведение граждан отстают от высокого уровня правовых требований.

Характер наиболее опасной социальной болезни как в нашей стране, так и в других государствах приобрела коррупция. Ее причины коренятся в укладе жизни и в недостатках законодательства и практики правоприменения. Эгоцентризм и культ обогащения и приобретения личных выгод подавляют публичный интерес и наносят удар по конституционным институтам государства и общества, ведут к громадным экономическим и социальным потерям. Коррупция мрачной тенью нависла над нашим общественным зданием и грозит его ослабить и разрушить.

Поэтому противодействие коррупции и борьба с ней приобрели в нашей стране наступательный и системный характер. Отрадно, что этим же озабочено и мировое сообщество, чьи международно-правовые документы служат основой антикоррупционной деятельности государств. Причем Россия в законодательном освоении требований антикоррупционных конвенций занимает передовые позиции, не уступая зарубежным государствам. Практически все международные обязательства нашей страны исполнены. Нерешенным остается ряд проблем, связанных в основном с особенностями национальной правовой системы. Поэтому, несмотря на то, что правовой базис борьбы с коррупцией уже сформирован, совершенствование российского антикоррупционного законодательства продолжается. И здесь многое зависит от координации усилий всех ячеек нашего общества и государства.

Современный период развития государства и общества, развития демократии в нашей стране очень богат на разнообразные общественные инициативы, которые касаются всех сторон нашей жизни, не исключая вопросы противодействия коррупции. Важно, чтобы эти общественные инициативы не уходили «в песок», а трансформировались в проекты законов, иных нормативных актов, в иные проекты, которые реализуются как на уровне муниципалитетов и регионов, так и на федеральном уровне.

Не менее значимым является и последовательное использование, реализация принятых нормативных актов. Государственные органы и служащие обязаны быть образцом активной социально-полезной деятельности и не допускать отклонений от норм закона и принципов служебной этики. Работники учреждений и организаций призваны быть честными в своей деятельности по оказанию государственных и муниципальных услуг. И бизнес-сообщество должно быть нетерпимо к коррупционным проявлениям в своей среде и в отношениях с государственными служащими.

Но даже самые прогрессивно мыслящие государственные лидеры не смогут успешно противостоять социальному злу, каким является коррупция, без общественной поддержки. Необходимо, чтобы все институты гражданского общества активно включились в антикоррупционную борьбу. Общественные объединения, партии, профсоюзы, творческие союзы, общественные фонды могут активизировать гражданскую позицию людей и обострить их нетерпимость к коррупционным проявлениям. Законопослушание – основная преграда на пути коррупции. Не случайно Президент Российской Федерации недавно утвердил «Основы государственной политики Российской Федерации в сфере развития правовой грамотности и правосознания граждан».

Таковы исходные позиции авторов данной книги. В ней дан системный анализ причин и условий проявления коррупции и способов ее предотвращения и устранения. Обобщен отечественный и зарубежный опыт в этой сфере, предложены полезные выводы и рекомендации. Комплексный характер монографии делает ее полезной для ученых и преподавателей, государственных и муниципальных служащих и работников всех учреждений и организаций.

Книга рекомендуется широкому кругу читателей.

С.Е. Нарышкин,

Председатель Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации

Предисловие

Настоящая монография представляет собой одну из первых попыток комплексного правового анализа проблем противодействия коррупции. Ее цель – исследовать причины и типичные проявления коррупции в обществе, охарактеризовать международно-правовые стандарты и отечественное законодательство, организационно-правовые и иные меры предотвращения и устранения коррупционных проявлений, провести сравнительно-правовой анализ зарубежной практики.

В России, как и в других странах мира, эта проблема исключительно актуальна. Очевидно, что уверенное продвижение большинства современных реформ напрямую зависит от того, насколько эффективно будет вестись борьба с коррупцией, поэтому особое значение приобретает системное формирование антикоррупционных механизмов, среди которых важное место занимает использование правового инструментария.

Антикоррупционная стратегия правотворчества и правоприменения направлена не только на неотвратимость наказания за факты мздоимства, но и на последовательную ликвидацию самих условий для совершения коррупционных действий, устранение законодательных «пробелов», позволяющих «нечистым на руку» людям совершать преступления. Совершенствование этой стратегии во многом связано с теоретико-методологической и теоретико-правовой постановками проблемы.

Особенно значимой является роль правовой науки и юридического образования в формировании негативного отношения общества ко всем проявлениям коррупции, в сокращении существенного разрыва между формальными нормами и реальным поведением граждан, представителей власти и бизнеса. Уровень правовой культуры в немалой степени определяет действенность государственных мер в этой сфере, поэтому государство и общество заинтересованы в активном участии юридической науки в решении проблем борьбы с коррупцией, в широком использовании научных выводов в общественной практике.

Коллектив Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации многие годы анализирует вопросы развития российского права и законодательства. Накопленная методологическая база позволила начать предметное изучение правовых проблем противодействия коррупции и получить статус Междисциплинарного центра координации научного и учебно-методического обеспечения противодействия коррупции.

Надеемся, что данная монография, а также результаты других исследований будут способствовать повышению эффективности реализации Национальной стратегии противодействия коррупции, придадут новый импульс изучению темы и систематизации накопленных знаний, обновлению научных подходов к проблемам эффективности антикоррупционного законодательства с учетом современных юридических технологий.

С.Б. Иванов,

Руководитель Администрации Президента Российской Федерации, председатель президиума Совета при Президенте Российской Федерации по противодействию коррупции

Коррупция и право: доктринальные подходы к постановке проблемы (вместо введения)

Коррупция – серьезный вызов для любого государства и общества. Масштабы этого социального явления способны заметно снизить эффективность государственных институтов, подорвать авторитет власти и в целом престиж страны. Без преодоления коррупции, ставшей системной проблемой, невозможно прогрессивное развитие страны¹.

В настоящее время государства реализуют различные *антикоррупционные стратегии*, но практически все они *характеризуются акцентом на публичную сферу*. Такой подход наблюдается в США, Великобритании, Канаде, Германии, Японии, Китае, Сингапуре, странах СНГ и Балтии, а также в других государствах. В основном применяются следующие меры: повышение публичности, гласности, расширение возможностей широкого обсуждения законопроектов и управленческих решений; предотвращение и урегулирование конфликта интересов лиц, работающих в публично-правовой сфере; внедрение этических кодексов для чиновников; развитие административной юстиции и т. п.

Наряду с указанным доминирующим направлением в деятельности государства по противодействию коррупции *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.). *Набирает силу тенденция активизации вмешательства государства в частную сферу*. Так, в США и Великобритании законодательство предписывает коммерческим компаниям организацию надлежащего порядка их деятельности, недопускающего коррупционные практики². При этом для

¹ По некоторым оценкам, ежегодные экономические потери от коррупционной деятельности в России составляют 33–39 млрд долл. США (см.: Аналитические материалы «О масштабах коррупции в России по материалам СМИ», подготовленные руководителем Отдела социологии экономики д.э.н., профессором И.Я. Богдановым к заседанию ученого совета Института социально-политических исследований РАН. URL: http://www.isprras.ru/pics/File/tochka_zrenia/Bogdanov%20Corruption.pdf). Согласно данным Всемирного банка объем коррупции в России – около 48 % ВВП (700 млрд долл. США). В отдельных отраслях российской экономики (ТЭК, металлургия) предприниматели теряют до 50 % прибыли на подкуп должностных лиц. По рейтингу Международного центра антикоррупционных исследований «Transparency International» Россия в 2011 г. по индексу восприятия коррупции заняла 143 место среди 183 стран, встав в один ряд с такими государствами, как Нигерия, Того, Уганда (см.: http://www.transparency.org.ru/CENTER/cpi_11.asp). По мнению некоторых экспертов, участвующих в исследовании, рейтинг России еще ниже – в ряду самых коррумпированных государств мира. В основе методики оценки степени распространенности коррупции в стране (территории) лежит опрос экспертов, живущих в этой стране и зарубежных, и ведущих представителей деловых кругов, основанный на источниках таких организаций, как Азиатский банк развития (Asian Development Bank, ADB), Африканский банк развития (African Development Bank, AFDB), Фонд Бертельсманна (Bertelsmann Foundation), Экономист Интеллидженс Юнит (Economist Intelligence Unit, EIU), Фридом Хаус (Freedom House, FH), Глобал Инсайт (Global Insight, GI), Всемирный Банк (World Bank), Международный институт развития менеджмента (International Institute for Management Development, IMD), Агентство по оценке экономического и политического риска (Political & Economic Risk Consultancy, PERC) и Всемирный экономический форум (World Economic Forum, WEF). Несмотря на то что используемая методика вызывает вопросы по «исходной точности результатов» ранжирования стран, в целом она позволяет если не измерить коррупцию, то масштабировать ее как социальное явление.

² Речь идет о Законе Сарбанса-Оксли 2002 г. (US Sarbanes – Oxley Act of 2002) и Законе о взяточничестве 2010 г. (Великобритания). Последний Закон содержит норму об ответственности коммерческих организаций за ненадлежащую организацию своей деятельности, приведшую к взяточничеству. Новеллой английского законодательства является норма об ответственности юридических лиц за предотвращение 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 специального руководства по ее применению. Наряду с этим, обязательным условием действия данного Закона стало издание Руководства по мерам воздействия, которые могут применяться компаниями с целью предотвращения взяточничества в отношении связанных с ними лиц, подготовленного Министерством юстиции Великобритании (Guidance about procedures which relevant commercial organisations can put into place to prevent persons associated with them from bribing (section 9 of the Bribery Act 2010). URL: <http://www.justice.gov.uk/guidance/making-and-reviewing-the-law/bribery.htm>). 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

частной сферы в свете борьбы с коррупцией характерно участие самого бизнеса, который полноценно развивает как общесистемные, так и внутрикорпоративные антикоррупционные средства и способы: взаимодействие со СМИ, создание эффективных механизмов отстаивания интересов предпринимателей (в том числе коллективных); отказ от контактов с компаниями, замешанными в коррупционных скандалах; создание структурных подразделений компаний, обеспечивающих взаимодействие с органами государства; развитие культуры компании, основанной на неприятии коррупционного поведения; осуществление независимого аудита эффективности противодействия коррупции в компании и т. д.

Большинству государственных антикоррупционных стратегий *присуще единство принципов противодействия коррупции как в публичной, так и в частной сфере*. Борьба с коррупцией в государственном и негосударственном секторах строится на общих началах: публичности и прозрачности деятельности; недопущения конфликта интересов; контроля и ответственности лиц.

Так, в государственном секторе принцип публичности и прозрачности деятельности реализуется в таких правовых формах, как опубликование информации, относящейся к деятельности государственных органов, в том числе по итогам аудиторских и иных проверок; декларирование не только доходов, но и расходов государственных и муниципальных чиновников. В негосударственном секторе зарубежных стран принцип публичности и прозрачности обеспечивается внедрением Международных стандартов финансовой отчетности, принятием внутрикорпоративных правил делопроизводства и отчетности сотрудников компаний и другими средствами.

Принцип недопущения конфликта интересов достигается и в государственном, и в негосударственном, прежде всего коммерческом, секторах. 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 и ответственности лиц 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.

Анализ зарубежного опыта свидетельствует, что ощутимых успехов в борьбе с коррупцией добились страны, в которых применяется *комплексный подход к противодействию коррупции*, который предполагает применение системы политических, правовых, организационных, экономических, пропагандистских и иных мер, направленных на устранение причин коррупции, повышение эффективности работы государственного аппарата, обеспечение выявления, предупреждения, пресечения, раскрытия и расследования коррупционных правонарушений, минимизацию и (или) ликвидацию последствий коррупционных правонарушений, а также взаимодействие государства, общества, бизнес-структур и граждан в процессе их применения.

Противодействие коррупции традиционно осуществляется по двум основным направлениям:

первое направление – *борьба с проявлениями коррупции*, с коррупционерами, путем непосредственного воздействия на участников коррупционных отношений любыми законными

способами, в том числе и с помощью правового принуждения, в целях пресечения их противоправной деятельности;

второе направление – *предупреждение коррупции*, формирование и проведение превентивной антикоррупционной политики как самостоятельной функции государства.

Сугубо репрессивный подход низкоэффективен, поскольку, во-первых, имеет характер борьбы с последствиями, а не с причинами. Во-вторых, «стратегия войны», как правило, вызывает значительное противодействие или саботаж со стороны самих «борцов» и со стороны коррупционеров. Так, действия прокуроров в рамках кампании «Чистые руки» в Италии быстро нашли сопротивление среди политиков, что впоследствии привело к прекращению деятельности первых. Репрессивный антикоррупционный орган, созданный в 2002 г. в Румынии, утратил свою самостоятельность и вошел в состав Генеральной прокуратуры. То же самое произошло с антикоррупционным органом в Бельгии.

Превентивная стратегия борьбы с коррупцией (устранение административных барьеров, оптимизация системы государственных закупок, антикоррупционная стандартизация в сфере государственной службы и т. д.) может рассматриваться как приоритетный вектор развития государственной антикоррупционной политики. Сказанное ни в коем случае не означает, что следует отказываться от применения мер юридической ответственности к лицам, совершающим коррупционные правонарушения, но мировой опыт доказывает, что социально-экономический эффект от устранения условий, способствующих коррупции, значительно выше.

Современной характеристикой коррупции стала универсальность, обусловленная распространенностью в государствах с неодинаковым уровнем социально-экономического развития, проникновением в различные сферы государственной и общественной жизни, наличием транснациональных форм. Признано, что в условиях глобализации коррупция в одной стране стала негативно сказываться на развитии многих стран³. Осознание общемирового характера проблемы послужило импульсом для *создания международной системы противодействия коррупции*. Становление международно-правового механизма в этой сфере прошло несколько этапов: от актов по конкретным проблемам противодействия коррупции, от определения основных инструментов и задач борьбы с коррупцией в отдельных сферах жизни государства и общества⁴ до универсальной Конвенции ООН против коррупции⁵.

При этом характер принимаемых актов неоднороден и различается в универсальных и региональных международных организациях. Если в ООН в основном разрабатывались акты «мягкого права», в региональных международных организациях наряду с резолюциями стали приниматься международные договоры, имеющие обязательный характер⁶. Несмотря на серьезные продвижения международного сообщества в плане единения в борьбе с коррупцией, система международно-правовых актов в этой сфере пока не позволила достичь надлежащей координации правовых средств противодействия коррупции на региональном и универсаль-

³ См.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 81.

⁴ 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 traites internationaux contre la corruption: L'ONU, l'OCDE, le Conseil de l'Europe et la Suisse, Lausanne, Berne, Lugano, Edis, 2004.

⁵ Конвенция Организации Объединенных Наций против коррупции. Принята Генеральной Ассамблеей ООН 31.10.2003. Ратифицирована Федеральным законом от 08.03.2006 № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» // СЗ РФ. 2006. № 12. Ст. 1231.

⁶ См., например: Межамериканская конвенция о борьбе с коррупцией, принятая Организацией американских государств 29.03.1996, Конвенция о борьбе с коррупцией, затрагивающей должностных лиц Европейских сообществ или должностных лиц государств— членов Европейского союза от 26.05.1997, Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках Организации экономического сотрудничества и развития от 21.11.1997; Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию Совета Европы от 27.01.1999; Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию Совета Европы от 04.11.1999.

ном уровнях. Очевидно, что требуется большая согласованность в огромном массиве международных документов и разработка соответствующих принципов и инструментов координации усилий на различных уровнях международного противодействия коррупции.

Имплементация норм международного права в этой сфере является важной составляющей формирования глобального антикоррупционного порядка, а также необходимым условием эффективной борьбы с коррупцией на национальном уровне⁷. Вместе с тем этот процесс требует решения ряда проблем, обусловленных несоответствием международных рекомендаций принципам национальной правовой системы⁸. Тем не менее сохраняет актуальность потребность в усилении эффективности имплементационного механизма международных антикоррупционных актов. Анализ показывает, что реализации актов в национальном законодательстве присуща фрагментация имплементируемых положений, их выборочный и «лоскутный» характер, что значительно снижает успешность правореализации⁹.

Важной составляющей процесса реализации антикоррупционных конвенций является информационное обеспечение – доведение до сведения физических и юридических лиц, находящихся под юрисдикцией государства, положений антикоррупционных конвенций, в необходимых случаях – их легальное разъяснение. Правовая «оторванность» и определенное дистанцирование частного сектора и граждан от участия в реализации международно-правовых норм, заложенных в антикоррупционных актах, препятствуют реализации указанных конвенций.

Российское государство, продвигаясь в борьбе с коррупцией, целенаправленно ориентируется на международный опыт, эффективные зарубежные модели, обращается к комбинациям различных мер противодействия этому явлению.

Отечественное законодательство в данной сфере прошло довольно длительный процесс формирования¹⁰. Регулирование вопросов противодействия коррупции в Российской Федерации долгое время было разрознено – закреплялось отдельными статьями законов о государственной службе, а также на подзаконном уровне, хотя превращение коррупции в угрозу национальной безопасности было признано еще в Концепции национальной безопасности Российской Федерации 2000 г.¹¹

⁷ См. подробно главу 2.

⁸ В качестве примера можно привести рекомендацию Группы государств против коррупции (ГРЕКО) по вопросу уголовной ответственности юридических лиц за коррупционные правонарушения. Ее полная реализация требует пересмотра не только законодательных, но прежде всего отечественных доктринальных подходов к установлению уголовной ответственности. В российской уголовно-правовой традиции обязательным условием привлечения к уголовной ответственности является вина, понимаемая как психическое отношение лица к совершенному им деянию. Уголовный закон связывает ответственность со способностью совершившего преступление лица отдавать отчет в своих действиях и руководить ими. Такой способностью обладают лишь физические лица. Сочетать принципы вины и личной ответственности с невиновной и коллективной ответственностью юридических лиц невозможно. Вины в традиционном уголовно-правовом смысле у юридических лиц нет, поэтому к ответственности за совершенные преступные деяния привлекают физических лиц. Это объясняет позицию отечественного законодателя, избравшего подход к выполнению данной рекомендации, состоящий во введении административной ответственности юридических лиц за коррупцию (ст. 19.28 КоАП). См. подробно: Нарышкин С.Е., Хабриева Т.Я. Механизм оценки антикоррупционных стандартов ГРЕКО (сравнительно-правовое исследование) // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 3. С. 4–10.

⁹ См. подробно: Хабриева Т.Я. Правовые проблемы имплементации антикоррупционных конвенций // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2011. № 4. С. 16–27.

¹⁰ Закон о противодействии коррупции принимался Государственной Думой в первом чтении в 1993, 1995, 1997, 2002 годах. Вместе с тем данный закон так и не вступил в действие. Только в 2008 г. с целью законодательного обеспечения мероприятий по противодействию коррупции по инициативе Президента Российской Федерации был принят Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228. Также был принят ряд первоочередных поправок в законодательные акты, направленные на совершенствование государственного управления в сфере предупреждения коррупции. См., например: Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 274-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6229; Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции» // СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

¹¹ Указ Президента Российской Федерации от 10 января 2000 г. № 24 «О Концепции национальной безопасности Российской Федерации»

Федеральный закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»¹²(далее – Закон о противодействии коррупции) и Федеральный закон от 21 ноября 2011 г. № 329-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции»¹³стали ядром антикоррупционного законодательства, определив понятие коррупции, основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы ее предупреждения и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений. В связи с их принятием масштабным изменениям подверглись законодательство о государственной и муниципальной службе¹⁴, об административной ответственности, о банках и банковской деятельности, об оперативно-розыскной деятельности, уголовное и уголовно-процессуальное, трудовое, гражданское законодательство.

13 апреля 2010 г. Указом Президента Российской Федерации № 460 утверждена Национальная стратегия противодействия коррупции¹⁵, представленная в качестве последовательно реализуемой и постоянно совершенствуемой системы мер организационно-экономического, правового, информационного и кадрового характера. Она предусматривает ряд важнейших приоритетов, фундаментальных подходов к борьбе с коррупцией, которые составляют существо государственной политики по противодействию коррупции на современном этапе. Основные направления реализации Национальной стратегии противодействия коррупции охватывают федеральный, региональный и муниципальный уровни управления. В отличие от первых этапов борьбы с коррупцией, когда почти все решения принимались на федеральном уровне, предстоящий этап требует огромного количества согласованных действий на всех уровнях власти.

Комплекс мер, направленных против коррупции, опирается и на уже проделанную работу в рамках проводимых реформ в различных сферах общественных отношений. Так, результатом интенсивной реализации административной реформы в России¹⁶, обращенной на формирование прозрачной системы органов исполнительной власти, стало принятие ряда нормативных правовых актов, направленных на ограничение вмешательства государства в экономическую деятельность хозяйствующих субъектов. Произошло упразднение части дублирующих и избыточных функций органов исполнительной власти. Стали прорабатываться административные процедуры в целях рационализации исполнения государственных функций и оказания государственных услуг. Происходит внедрение механизма внесудебного (досудебного) обжалования действий (бездействия) и решений органов исполнительной власти и их должностных лиц, проведение модернизации системы информационного обеспечения органов исполнительной власти и многое другое в свете дальнейших институциональных преобразований в управленческой сфере.

ской Федерации» // СЗ РФ. 2000. № 2. Ст. 170.

¹² СЗ РФ. 2008. № 52. Ст. 6228.

¹³ СЗ РФ. 2011. № 48. Ст. 6730.

¹⁴ Изменения существенным образом затронули и правовой статус должностных лиц, в том числе выборных, замещающих высшие государственные должности, должности в органах местного самоуправления, руководящих должностных лиц государственных корпораций, фондов и иных организаций, создаваемых Российской Федерацией на основании федеральных законов. Принят обширный пакет указов Президента Российской Федерации, направленный на регламентацию порядка предоставления сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, поступающими на государственную службу, а также государственными служащими, и проверке достоверности и полноты предоставляемых сведений.

¹⁵ Указ Президента РФ от 13.04.2010 № 460 «О Национальной стратегии противодействия коррупции и Национальном плане противодействия коррупции на 2010–2011 годы» // СЗ РФ. 2010. № 16. Ст. 1875.

¹⁶ См.: Административная реформа в России: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2006; Административная реформа в субъектах Российской Федерации: научно-практическое пособие / под ред. С.Е. Нарышкина, Т.Я. Хабриевой. М., 2008.

Все это свидетельствует о том, что в России сформирована правовая и организационная основа противодействия коррупции: ратифицированы основные международные соглашения, приняты концептуальные стратегические и национальные плановые антикоррупционные документы, а также нормативные правовые акты, направленные на их реализацию.

Новые шаги связаны с необходимостью перехода к следующему этапу антикоррупционной политики – системному и, как подчеркнуто в Конвенции ООН против коррупции 2003 г., надлежащему осуществлению правовых мер. Требуют своего решения задачи обеспечения единства принципов противодействия коррупции в публичной и частной сферах, усиления антикоррупционной профилактики, развития мероприятий, направленных на минимизацию последствий коррупции, а также проблемы, связанные с необходимостью выполнения Российской Федерацией взятых на себя международных обязательств и т. д. Еще не достигнуты четкость и прозрачность управленческих процессов в исполнительной власти, которые включали бы понятные всем критерии и правила принятия решений. Пока не подготовлены и не реализованы эффективные механизмы осуществления контроля и надзора¹⁷.

Решение большинства задач напрямую связано с дальнейшим укреплением правопорядка и законности. На этом пути в Российской Федерации идет достаточно интенсивное развитие правовых основ противодействия коррупции. Критерием общей эффективности нормативных правовых актов, принимаемых в этой сфере, может служить достижение той цели, которая поставлена в Национальной стратегии противодействия коррупции, – искоренение причин и условий, порождающих коррупцию в российском обществе.

Для этого недостаточно придать юридическую силу политически мотивированному решению. Вообще представляется ошибочной едва ли не общепринятая позиция рассматривать сам факт издания нормативного правового акта как решение проблем¹⁸. *Правовые меры противодействия коррупции должны опираться на осознание обществом ее пагубности, разрывительной силы.*

Человеческий фактор – важный в борьбе с коррупцией. Он по сути определяет результативность всех мер в борьбе с коррупцией, в том числе и эффективность правового регулирования. Еще древнекитайский реформатор Ванг Анши (1021–1086 гг.) в своих усилиях по ограничению коррупции помимо плохих законов указывал на «плохих людей» как источник коррупции. Но в нынешних условиях недостаточно вести речь только о тех, кто является субъектом коррупционных практик, надо иметь в виду всех граждан, уровень сознания которых в целом и правосознания в частности настолько низок, что позволяет диагностировать ошутимую деформированность общественного сознания. «Коррупция в нашей стране приобрела не просто масштабные формы, масштабный характер, она стала привычным, обыденным явлением, которое характеризует саму жизнь в нашем обществе»¹⁹.

Социологические исследования отношения граждан России к проблемам, связанным с коррупцией, выявили парадоксальные результаты, которые отражают снижение порога «чувствительности» населения к этому асоциальному явлению. На вопрос: «Представьте, что все чиновники перестанут брать взятки. Как это повлияет на решение Ваших проблем?» – лишь 40 % респондентов ответили, что станет легче решать проблемы, 15 % заявили, что жить станет, наоборот, сложнее и 30 % опрошенных утверждали, что это существенно на них не повлияет²⁰. Данные ВЦИОМ 2011 г. свидетельствуют, что население не верит в антикоррупционные

¹⁷ См.: Административные процедуры и контроль в свете европейского опыта / под ред. Т.Я. Хабриевой и Ж. Марку. М., 2011.

¹⁸ См. подробно: Концепции развития российского законодательства / под ред. Т.Я. Хабриевой, Ю.А. Тихомирова. М., 2010. С. 17–18, 22, 35.

¹⁹ Вступительное слово Президента РФ Д.А. Медведева на заседании Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции (30 сент. 2008 г.). URL: <http://kremlin.ru/transcripts/1566>

²⁰ См.: Материалы III Всероссийского социологического конгресса (круглый стол на тему «Социология коррупции»). URL:

мероприятия, хотя в целом их поддерживает²¹. Коррупция по степени важности для россиян стоит на 10-м месте после таких проблем, как недоступность медицинских услуг, низкий уровень жизни и т. п.

Таким образом, уместен вывод, что коррупция для населения – типичное явление, и одна из причин состоит в том, что в общественном правосознании искажено понимание роли, которая отведена праву. Однако ее истоки нельзя искать только в нестабильности законодательства, хотя, безусловно, при беспрецедентной множественности нормативных правовых актов²², неопределенности правовых предписаний, дублировании правовых норм и их противоречивости у субъектов правореализации зачастую отсутствует правильное представление о том, как должна применяться та или иная норма и как она реально действует. Во многом низкий уровень правосознания граждан исторически обусловлен сохраняющимся устойчивым отстранением их от участия в деятельности органов власти. В то же время «вовлечение» граждан в процесс государственного управления всегда рассматривалось юридической наукой как важнейшая составляющая «активного» правового статуса гражданина, предоставляющего возможность «действовать для государства», а тем самым для общественного блага. Участие граждан позволяет обеспечивать и другие существенные характеристики власти правового государства: публичность, открытость, взаимодействие с демократическими институтами, ориентация на общественную поддержку, предотвращение конфликтов в общественных отношениях и др.

Результативность противодействия коррупции во многом обусловлена участием институтов общества. К этому призывает и Конвенция ООН против коррупции (ст. 12). Здесь серьезная роль принадлежит бизнес-объединениям, которые могли бы осуществлять информирование о порядке взаимодействия с компетентными государственными органами соответствующих стран в связи с проявлениями коррупции, содействовать выявлению и устранению административных барьеров предпринимательской деятельности, способствовать организации сотрудничества между правоохранительными органами и бизнес-структурами и т. д.²³

Правовые и неправовые аспекты противодействия коррупции только подтверждают сложность борьбы с этим социальным явлением. Известным промахом и упущением при проведении ряда государственных реформ в немалой степени способствовало отсутствие необходимой теоретической базы. С учетом этого следует подтвердить важный *вывод о необходимости более широкого включения всего имеющегося научного потенциала в процесс выработки решений в сфере борьбы с коррупцией.* Многие конкретные вопросы требуют проведения серьезных научных исследований по прогнозированию путей дальнейшего развития правового регулирования в указанной области, формулированию предложений по совершенствованию законодательной и правоприменительной практики.

Следует признать, что при большом количестве работ по проблемам коррупции²⁴ данная тема с точки зрения ее научного освоения продолжает оставаться актуальной. Объяснение этому не только в сохраняющихся социальных корнях этого явления, но и в том, что оно до сих пор в полной мере не подвергалось междисциплинарному изучению в системе общественных наук.

<http://www.hse.ru/news/recent/4044225.html>

²¹ Так, 41 % опрошенных граждан ничего не знает о декларировании высокопоставленными должностными лицами и членами их семей доходов и имущества и не видел эти декларации. При этом 33 % из них не интересуется чужими доходами, а 36 % не верят в достоверность информации. URL: / <http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=111624>

²² Еще Тацит писал, что «в государстве, в котором процветает коррупция, возрастает количество законов» (Тацит П.К. Соч.: в 2 т. Т. 1. Анналы. Малые произведения. Л., 1969).

²³ См. подробно главу 7 «Бизнес и коррупция».

²⁴ См. библиографию: Коррупция и взяточничество: аннотированная библиография российских изданий 1869–2002 г. г. СПб., 2002; список литературы: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 293–297; Шишкарев С.Н. Концептуальные и правовые основы российской антикоррупционной политики. М., 2010. С. 240–245 и др.

В юридической литературе эта тема долгое время изучалась преимущественно в уголовном праве. Так, в отечественной дореволюционной науке коррупция рассматривалась в рамках уголовно-правовой квалификации взяточничества (А.В. Лохвицкий, Н.А. Неклюдов, В.К. Случевский, Н.С. Таганцев, И.Я. Фойницкий, В.Н. Ширяев, А.Я. Эстрин). В советской теории коррупция мало исследовалась, так как считалась явлением, чуждым социализму и присутшим буржуазному обществу. Законодательство, главным образом уголовное, в идеологическом аспекте использовало понятия взяточничества, злоупотребления служебным положением, причем и эти явления, несмотря на суровые меры наказания, считались относительно редкими²⁵, поэтому в юриспруденции (А.И. Долгова, Н.Д. Дурманов, Н.Ф. Кузнецова, С.В. Максимов) эта тематика была не самой заметной.

Сегодня коррупция в большинстве работ исследуется как противоправное, в большей мере криминальное явление, приносящее ущерб правовым ценностям, а потому требующее своего устранения, как правило, карательными методами. Такой ограниченный уголовно-правовой подход еще в 1995 г. был подвергнут критике: «Современный этап развития российского уголовного законодательства является традиционно советским, ибо в большей степени в нем используются уголовно-правовые меры борьбы со взяточничеством и коррупцией времен становления Советского государства и его уголовного права, а также иных эпох, когда в основу ответственности за проявления коррупции ложился принцип устрашения»²⁶.

В последние годы расширяются исследования, выявляющие криминологически значимые элементы, учет которых необходим для целей формирования и реализации антикоррупционной политики (определение коррупционных рисков; разрешение конфликта интересов на государственной службе; оптимизация практики привлечения к уголовной ответственности лиц, виновных в совершении коррупционных преступлений и т. д.)²⁷. Пока недостаточными представляются социолого-правовые исследования в этой области.

Изыскания юристов, равно как и представителей других отраслей знания, нередко в полной мере не учитывают сложный, многообразный и постоянно эволюционирующий характер этого явления, что ограничивает выявление типичных ситуаций, категорий лиц, подверженных коррупции, условий эффективности как профилактических, так и карательных мер против коррупции. Задачи доктринального обеспечения антикоррупционной политики обуславливают необходимость всестороннего подхода к этому явлению, что позволит «обосновать приоритеты, достичь концентрации весьма ограниченных ресурсов на наиболее перспективных направлениях и избежать мер, приводящих к обратному результату в силу подверженности коррупции самих субъектов борьбы с ней. Кроме этого, такая постановка вопроса явилась бы шагом к избавлению от иллюзий и инфляционных ожиданий от карательных подходов в отношении коррупции, что послужило бы стимулом к поиску альтернативных (экономических, социальных, административных и т. п.) мер»²⁸.

Достигнутый уровень научного анализа в данной сфере в полной мере находит отражение в подходах к *понятию коррупции*. Надо специально заметить, что, несмотря на всплеск интереса представителей различных научных дисциплин к теме коррупции в последнее десятилетие, именно понятийно-категориальный аппарат продолжает оставаться предметом острых дискуссий.

В римском праве термином *conruptere* обозначалась деятельность нескольких лиц, направленная на нарушение нормального хода судебного процесса или управления обще-

²⁵ См., например: Голик Ю.В., Карасев В.И. Коррупция как механизм социальной деградации. М., 2005.

²⁶ Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России. Нижнекамск, 1995. С. 44.

²⁷ См., например: Астанин В.В. Антикоррупционная политика России: криминологические аспекты. М., 2009.

²⁸ Эксцесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

ством²⁹. В наше время этим термином, как правило, обозначают злоупотребление должностным лицом своими полномочиями в целях личной выгоды. Зарубежные исследователи определяют это явление также как уклонение политических деятелей, сотрудников государственного аппарата, бизнесменов и других лиц от выполнения ими своих официальных обязанностей в угоду личным, семейным или групповым интересам в целях обогащения и повышения своего социального статуса. «Коррупция – это любая деятельность, мотивируемая интересом, нарушающая принудительные правила распределения, за применение которых он ответственен. Правила распределения относятся не только к букве закона, но и к нормам, признанным обществом как обязательные, и/или к нормам должностных лиц системы и кодексов, по которым они работают. Кроме того, «корруптивными» являются те действия, которые общество считает незаконными, или которые рассматриваются правящей элитой как противоречащие логике системы»³⁰.

В современной научной литературе представлены два основных подхода к определению понятия коррупции. В широком смысле это понятие охватывает негативное социальное явление, поразившее публичный аппарат управления и выражающееся в разложении власти, умышленном использовании государственными и муниципальными служащими, иными лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего служебного положения, статуса и авторитета занимаемой должности в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах³¹.

В узком (собственно юридическом) смысле коррупция рассматривается как совокупность составов правонарушений, предусмотренных в законодательстве Российской Федерации и отличающихся таким важным квалифицирующим признаком, как использование должностным лицом своего публичного статуса в корыстных целях для личного обогащения или в групповых интересах, должностное злоупотребление³². Например, отмечают, что коррупция – социально-правовое или криминологическое явление, которое охватывает ряд преступлений, представляющих собой злоупотребление государственной властью и иными должностными полномочиями для получения материальной и иной выгоды в личных целях, в целях третьих лиц или групп³³.

В определении коррупции важно понимание ее социальной природы. Это, как отмечается в литературе, позволит избежать излишней «юридизации» и, в конечном счете, мифологизации проблемы³⁴.

Традиционно коррупция рассматривается как социально вредный феномен, находящийся вне пределов морального, правового, экономического, политического, институционального порядка общества. Такая позиция привлекательна своим безоговорочным неприятием коррупции. Однако нельзя не оценивать и фактическое состояние, при котором существует

²⁹ Латинское слово *согитреге* имеет несколько значений: «повреждать желудок плохой пищей», «портить воду в закрытой таре», «расстраивать дела», «расточать состояние», «приводить в упадок нравы», «упускать возможности», «истощать источник», «истреблять насекомых», «поджигать имущество», «губить свободу», «обольщать женщин», «развращать молодежь», «искажать смысл», «фальсифицировать результаты», «унижать достоинство» (см.: Андрианов В.Д. Коррупция как глобальная проблема: история и современность. М., 2011. С. 11).

³⁰ Цит. по: Сыдыкова Л.Ч. Теоретические и методологические аспекты определения коррупции // www.transparency.org.ru/CENTER/DOC/article_19.doc

³¹ См. подробнее: Ашавский Б. Международный кодекс поведения публичных должностных лиц // Чистые руки. 1999. № 2. С. 97–98; Бурлаков В.Н. Криминология: учеб. для юридических вузов / под ред. В.Н. Бурлакова, С.П. Сальникова. СПб., 1998. С. 317.

³² См. подробнее: Аминов Д.И., Гладких В.И., Соловьев К.С. Коррупция как социально-правовой феномен и пути его преодоления: учеб. пособие. М., 2002; Криминология / под ред. В.Н. Кудрявцева и В.Е. Эминова. М., 2002. С. 369.

³³ См.: Лунеев В.В. Коррупция в России // Государство и право. 2007. № 11. С. 22.

³⁴ См.: Гилинский Я. Коррупция: теория и российская реальность // Актуальные проблемы трансформации социального пространства. СПб., 2004.

противоположная точка зрения, когда в коррупции видится органический элемент экономического, институционального и прочего порядка³⁵.

Коррупция, как уже отмечалось, – порождение общества и общественных отношений. Общество определяет, что именно, при каких условиях и какие последствия рассматриваются как коррупция. *Социальная конструкция коррупции* предполагает:

- наличие множества фактов «продажности» различных должностных лиц;
- осознание этих фактов как социальной проблемы;
- реакцию государственных и общественных институтов, населения на коррупцию;
- криминализацию некоторых форм коррупционной деятельности.

В современном обществе коррупция тесно взаимосвязана с политическими, экономическими, культурологическими институтами, характеризуется наличием регулярных и долговременных социальных практик, поддерживаемых с помощью социальных норм. Об институционализации коррупции, по мнению ученых, свидетельствуют:

- выполнение ею ряда социальных функций – упрощение административных связей, ускорение и упрощение принятия управленческих решений и др.;
- наличие субъектов коррупционных взаимоотношений, распределение социальных ролей (взятодатель, взятополучатель, посредник);
- наличие «правил игры», известных субъектам коррупционной деятельности;
- установившаяся и известная заинтересованным лицам такса «услуг»³⁶.

Таким образом, коррупция представляет собой реальную социальную действительность, отражает происходящие в обществе процессы, охватывает все общество в целом, представляет законченную институциональную систему и находится вне правовой модели социальной практики.

Коррупция в социальном значении представляет собой девиантное поведение, выражающееся в нелегитимном использовании, вопреки интересам общества и других лиц, имеющих полномочий, вытекающих из них возможностей, а также иных общественных ресурсов, доступ к которым имеется в связи со статусом или фактическим положением³⁷. Цель коррупционной деятельности – получение различного рода выгод, благ и преимуществ, поэтому с экономической точки зрения коррупция выражается в присвоении, пользовании и распоряжении публичной собственностью в личных, узкогрупповых или корпоративных интересах, с возложением бремени покрытия возникающих издержек на публичного собственника – государство. Политэкономический аспект коррупции заключается в нелегитимном воздействии на ход экономических процессов³⁸. В социально-политическом понимании коррупция воспринимается в качестве объективного показателя неэффективности системы государственного управления, степени зрелости гражданского общества.

Если говорить о *юридической квалификации коррупции*, необходимо признать наличие множества определений этого феномена.

В одном из первых документов международного уровня – Кодексе поведения должностных лиц по поддержанию правопорядка, принятом Генеральной Ассамблеей ООН 17 декабря 1979 г., говорится, что понятие коррупции должно определяться национальным правом, в качестве ориентира дается следующее примерное определение данного явления: «выполнение должностным лицом каких-либо действий или бездействие в сфере его должностных полномочий за вознаграждение в любой форме в интересах дающего такое вознаграждение, как с нарушением должностных инструкций, так и без их нарушения».

³⁵ Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

³⁶ См.: Гилинский Я. Коррупция: теория и российская реальность // Актуальные проблемы трансформации социального пространства. СПб., 2004.

³⁷ См.: Максимов В.К. Понятие коррупции в международном и российском праве // Право и безопасность. 2002. № 2–3.

³⁸ Экономическая теория: учебник для студентов вузов / под ред. В.Д. Камаева. М., 2002. С. 461–464.

В Справочном документе ООН о международной борьбе с коррупцией указывается, что «коррупция – это злоупотребление государственной властью для получения выгод в личных целях». Аналогичное определение коррупции содержится в отчете Всемирного банка, посвященном роли государства в современном мире: коррупция – это «злоупотребление государственной властью ради личной выгоды»³⁹.

Постепенно в современном международном праве устоялась широкая трактовка коррупции как корыстного служебного злоупотребления, не сводящаяся к подкупу государственных служащих.

На национальном уровне подходы к определению коррупции различаются. 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 (ст. 432-14 Уголовного кодекса), неправомерное использование собственности либо доверия компании (ст. 425-4, 437-3, 460, 464 Закона о компаниях) и т. д.⁴⁰

Законодательство ряда государств устанавливает понятие коррупции или, как в Великобритании, «коррупционно направленного действия» (ст. 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 от 2 августа 1984 г. № 30).

Законодательство Португалии в числе квалифицирующих признаков коррупции указывает получение не только осязаемых (овеществленных), но и неосязаемых преимуществ и благ (ст. 335 Уголовного кодекса, ст. 16 и 17 Закона 1987 г. № 34 и т. д.).

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 nepotизм (кумовство), патронаж, многочисленные формы незаконного присвоения публичных средств.

Отечественные *доктринальные основы юридической квалификации коррупции* характеризуются двумя основными подходами.

Первый увязывает коррупцию в первую очередь с продажностью должностных лиц. Например, некоторые авторы определяют коррупцию как «социальное явление, характеризующееся подкупом – продажностью государственных или иных служащих и на этой основе корыстным использованием ими в личных либо в узкогрупповых, корпоративных интересах официальных служебных полномочий, связанных с ними авторитета и возможностей»⁴¹, как общественно опасное явление, выражающееся в подкупе служащих государственного аппарата и негосударственных структур⁴².

³⁹ См.: Отчет Всемирного банка о мировом развитии / под ред. Д. Тушунова. М., 1997. С. 123.

⁴⁰ Подробнее см.: Donatella Della Porta, Yves Mény. *Démocratie et corruption en Europe. Découverte*, 1995; Yves Mény. *La corruption de la République*. Ed. Fayard, 1992.

⁴¹ Криминология: учебник для вузов / под общ. ред. А.И. Долговой. М., 2001. С. 501–502; Долгова А.И. Криминологические проблемы коррупции в России // *Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы*. М., 2001. С. 151.

⁴² См.: Криминология / под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М., 1994. С. 279. См. также аналогичные опре-

Другой подход, получивший большее распространение и соответствующий общемировой законотворческой тенденции, предусматривает широкую трактовку коррупции, которая не ограничивается взяточничеством. Коррупция определяется как использование должностными лицами служебного положения в целях извлечения неправомερных, личных выгод материального или имущественного характера⁴³. Данная точка зрения представляется более предпочтительной ввиду того, что коррупция постоянно видоизменяется и совершенствуется, легко приспосабливаясь к обстановке, порождающей новые формы коррупционного поведения. Социологические исследования свидетельствуют о качественном изменении коррупции, при котором спонтанное коррупционное поведение, имеющее 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.

При этом нельзя не отметить, что, как правило, известные трактовки хотя и отражают основной квалифицирующий признак коррупции – использование лицом своего служебного положения в целях получения ненадлежащей выгоды, все же страдают асимметричностью. Анализ видов коррупционных деяний, закрепленных международными и национальными нормативными правовыми актами, позволяет сделать вывод о необходимости отражения в определении коррупции и другого аспекта этого явления – предоставления выгоды должностному лицу, сопровождаемого нарушением законности.

Согласно Конвенции о гражданско-правовой ответственности (Страсбург, 4 ноября 1999 г.) коррупция означает просьбу, предложение, дачу или получение, прямо или косвенно, взятки или любого другого ненадлежащего преимущества или обещания такового, которые искажают нормальное выполнение любой обязанности или поведение, требуемое от получателя взятки, ненадлежащего преимущества или обещания такового (ст. 2).

Аналогичный подход реализован в Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, которая принята Генеральной Ассамблеей ООН 15 ноября 2000 г.

Статьями 2 и 3 Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию (Страсбург, 27 января 1999 г.) устанавливается обязанность договаривающихся сторон принимать меры для признания активного и пассивного подкупа национальных публичных лиц в качестве уголовных правонарушений. При этом под активным подкупом названная Конвенция понимает предложение или предоставление какого-либо неправомερного преимущества, а под пассивным подкупом – преднамеренное испрашивание или получение какого-либо неправомερного преимущества. Таким образом, к субъектам коррупции следует отнести и лиц, предпринимающих попытки корруппирования должностных лиц.

Необходимо отметить, что в Уголовном кодексе Российской Федерации (ст. 290 и 291) уже давно предусматриваются такие преступления, как получение взятки и дача взятки. Подход, состоящий в выделении активного и пассивного подкупов, был воспринят и в отечественном определении коррупции. В соответствии с действующим Законом о противодействии коррупции коррупция – это:

деления: Бурмистров И.А. Коррупция: ее сущность и меры предупреждения // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 229; Васильченко А.А. Уголовная ответственность и коррупция // Коррупция: политические, экономические, организационные и правовые проблемы. М., 2001. С. 357; Королева В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2001. С. 87; Лопашенко Н.А. Коррупция: содержание, проблемы правовой регламентации // Уголовное право. 2001. № 2. С. 99; Попов В.И. Коррупция в России: состояние и проблемы // Коррупция в России: состояние и проблемы. М., 1996. С. 3.

⁴³ См., например: Административно-правовые проблемы предупреждения коррупционной и организованной преступности («Круглый стол») // Государство и право. 2002. № 1. С. 104; Кабанов П.А. Коррупция и взяточничество в России: исторические, криминологические и уголовно-правовые аспекты. Нижнекамск, 1995. С. 7.

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 указанных деяний от имени или в интересах юридического лица.

Данный подход в целом соответствует международно-правовым актам, участницей которых является Российская Федерация. Указанные акты также идут по пути формулирования признаков отдельных деяний (подкупа должностных лиц, хищения, неправомерного присвоения или иного нецелевого использования имущества должностным лицом, злоупотребления влиянием в корыстных целях и др.). Рассматриваемый подход отражен и в доктринальных определениях коррупции: «коррупция – это использование государственными, муниципальными или иными публичными служащими (в том числе депутатами и судьями) либо служащими коммерческих или иных организаций (в том числе международных) своего статуса для незаконного получения имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера) либо предоставление названным лицам таких имущества, прав на него, услуг или льгот (в том числе неимущественного характера)»⁴⁴.

Следует заметить, что в Законе Российской Федерации «О борьбе с коррупцией», принятом Верховным Советом Российской Федерации 20 июля 1993 г., но не вступившем в действие, под коррупцией понималось «использование лицами, уполномоченными на выполнение государственных функций, своего статуса и связанных с ним возможностей для противоправного получения материальных, иных благ и преимуществ, а также противоправное предоставление им этих благ и преимуществ физическими и юридическими лицами». При этом в список субъектов коррупции входили все государственные и муниципальные служащие, помощники депутатов, кандидаты на выборные государственные должности, должностные лица хозяйствующих субъектов (в том числе со смешанной формой собственности), служащие банков, кредитно-финансовых учреждений, предприятий транспорта и связи независимо от форм собственности и ряд некоторых других категорий граждан, которых в соответствии с международным правом можно отнести к «публичным должностным лицам».

В то же время данное в действующем Законе о противодействии коррупции определение является, с одной стороны, чрезмерно широким, включающим не только «продажные», но и иные деяния в разряд коррупционных (злоупотребления, не связанные с подкупом), а с другой стороны – узким, возводящим в этот ранг только корыстные мотивированные действия⁴⁵.

Коррупция, как неоднократно отмечалось, уже давно не сводится к тривиальным видам взяточничества и злоупотреблений. Она охватывает такие виды правонарушений, как коррупционный лоббизм, коррупционный фаворитизм, коррупционный протекционизм, nepotизм, незаконное распределение и перераспределение общественных ресурсов и фондов, незаконное присвоение общественных ресурсов в личных целях, незаконная приватизация, незаконные поддержка и финансирование политических структур (партий и др.), вымогательство, предоставление льготных кредитов, заказов, злоупотребление властью или должностным положением, совершаемое для удовлетворения корыстных интересов, использование информации, полученной с использованием служебного положения, в корыстных целях, «блат» (использование личных контактов для получения доступа к товарам, услугам, источникам доходов, привилегиям, оказание различных услуг родственникам, друзьям, знакомым) и др. Соответственно приводятся различные классификации коррупции и коррупционной деятельности, например,

⁴⁴ См.: Максимов С.В. Коррупция. Закон. Ответственность. М., 2000. С. 9.

⁴⁵ См.: Пугачев В.П., Соловьев А.И. Введение в политологию. М., 1999.

различают коммерческое взяточничество и политическую коррупцию. Полагаем, что исчерпывающий перечень коррупционных видов деятельности привести невозможно.

Изучение коррупции в российской правовой науке не ограничивается рассмотрением ее уголовно-правовых проявлений. Существуют и иные действия, за которые устанавливается административная и дисциплинарная ответственность лиц, их совершивших, но они пока не охватываются современным легальным определением коррупции.

В результате возникает ситуация, при которой одни проявления коррупции рассматриваются законом как преступления и административные правонарушения, а другие – как просто безнравственные проступки. В юридической науке достаточно много указаний на коррупционные проявления, которые по своему сущностному содержанию имеют характер коррупционного правонарушения, но не закрепляются в качестве таковых. В качестве примеров можно указать:

необоснованные требования о предоставлении информации, предоставление которой законом не предусмотрено;

неправомерное предпочтение физических лиц, индивидуальных предпринимателей, юридических лиц при оказании публичных услуг;

предоставление не предусмотренных законом преимуществ при поступлении на государственную или муниципальную службу и при дальнейшем продвижении по службе;

неформальные отношения обмена услугами.

Этот перечень может быть продолжен. К тому же среди российских экспертов набирает силу еще одна трактовка коррупции – в качестве «самого доходного системного бизнеса в России»⁴⁶. Речь идет о важном элементе коррупционных отношений, который и придает им свойства системного бизнеса, – о посреднике. При определении коррупции он зачастую упускается из виду.

Посредничество с некоторых пор стало заметным видом криминального промысла. В России посредничество во взяточничестве было криминализировано совсем недавно – 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». Согласно ему посредничеством во взяточничестве признается непосредственная передача взятки по поручению взяткодателя или взяtkополучателя либо иное содействие взяткодателю и (или) взяtkополучателю в достижении либо реализации соглашения между ними о получении и даче взятки. При этом карается и такая форма посредничества во взяточничестве, как обещание или предложение посредничества во взяточничестве.

Однозначная и завершенная легальная формулировка коррупции вряд ли возможна. Конечно, с этой проблемой сталкивается не только Россия. Как показал анализ зарубежного законодательства, универсального определения коррупции, приемлемого для всех государств, не существует. Это объясняется многоликостью коррупции как социального явления, поэтому в рамках данной работы нашел отражение широкий подход к определению коррупции как *противоправного использования должностным или иным лицом своего положения в целях получения ненадлежащей выгоды для себя или третьих лиц, предоставления другими лицами такой выгоды, а также посредничества и иных форм содействия в совершении указанных деяний*. Это определение, полагаем, носит более универсальный, чем ранее известные⁴⁷, характер и может быть применено как к публичной, так и к частной сфере.

⁴⁶ См., например: выступления К. Кабанова // <http://lenta.ru/conf/kabanov>

⁴⁷ 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

Сама по себе постановка задачи выработки такого определения не имела бы особой значимости, поскольку этот собирательный термин не используется в репрессивном законодательстве, так как в нем применяется другой категориально-понятийный аппарат, связанный с конкретными составами коррупционной деятельности (взятничество, подкуп и т. п.). В законодательстве некоторых стран, в частности Дании и Финляндии, такое определение вообще не используется. При этом данные страны занимают, соответственно, первое и четвертое места в «Индексе восприятия коррупции» за 2010 г. Следовательно, нет прямой зависимости между наличием в законодательстве легальных определений коррупции и эффективностью антикоррупционных мер, но анализ показывает, что легальные определения коррупции, несомненно, способствуют борьбе с ней. Определение коррупции позволяет очертить сферу отношений как предметную область, на которую может быть направлена антикоррупционная государственная политика, выбрать соответствующие средства и инструменты противодействия, в том числе и правовые.

Постоянное уточнение определения коррупции важно в целях его совершенствования, что предполагает и постоянное обращение к анализу применения законодательства о противодействии коррупции. Даже безупречное законодательство имеет положительный эффект лишь в том случае, если оно последовательно и грамотно применяется. Правоприменительная деятельность связана с принятием решения по конкретному вопросу и его оформлением. В актах применения норм права, или в индивидуальных актах, проявляются авторитет и сила государства, поэтому так важно обеспечить снижение коррупционной угрозы в процессе правоприменения.

Все государственные органы должны быть нацелены на совершенствование системы правоприменения, обеспечение эффективности реализации законов и иных правовых актов, осуществление статусов органов и организаций в сферах публичного и частного права, защиту прав и законных интересов граждан. Это требует выработки особой системы показателей и индикаторов, иллюстрирующих эффективность реализации правовых норм.

Эффективность права не равна простой совокупности эффективности отдельных правовых норм и институтов, поскольку она не сводится к их сумме⁴⁸. Чтобы добиться соблюдения этих условий, необходимо постоянное проведение комплекса мероприятий юридического, социально-экономического, воспитательного характера. При проведении сугубо юридических мероприятий необходимо определение правовых средств, с помощью которых предполагается достижение поставленной цели. Это и научное обеспечение правотворчества, и новые процедуры реализации законов (административные регламенты, процедуры разрешения конфликтов) и т. п.

Комплекс тех мероприятий, которые проводятся с использованием законодательного инструментария, целесообразно осуществлять последовательно, с периодическим «замером» эффективности результатов в процессе государственно-экспертного, научного, общественного и иных форм контроля и своевременным корректированием устанавливаемых правил управленческой деятельности. В связи с этим представляется необходимым развитие методов юридического прогнозирования⁴⁹.

Следует признать, что существующие правовые механизмы и юридические технологии пока не превосходят стремительно совершенствующихся, масштабных, переходящих на более высокий «качественный» уровень проявлений коррупции. Осознавая это, авторы книги

2003 г., ИНИОН РАН); Чашин А.Н. Коррупция в России: стратегия, тактика и методы борьбы. М., 2009.

⁴⁸ См.: Хабриева Т.Я. Экономико-правовой анализ: методологический подход // Журнал российского права. 2010. № 12. С. 5–26.

⁴⁹ См., например: Радченко В.И., Иванюк О.А., Плюгина И.В., Цирин А.М., Чернобель Г. Т. Практические аспекты прогнозирования законодательства и эффективности применения прогнозируемых норм // Журнал российского права. 2008. № 8.

пытались обосновать свои подходы и предложения к повышению действенности правового регулирования в сфере противодействия коррупции через постановку следующих целей:

Первая. Представить широкий взгляд на возможности и особенности отечественной правовой системы, международных инструментов и зарубежных практик в борьбе с коррупцией.

Вторая. Охарактеризовать происходящие на законодательном уровне процессы, определить уровень их развития, выявить правовые погрешности, сопровождающие реализацию нормативных актов в сфере противодействия коррупции.

Третья. Сформулировать на базе обоснованных оценок предложения правового характера, реализация которых может быть осуществлена в ближайшей и среднесрочной перспективе.

Четвертая. Выявить тенденции, вне дальнейшего углубленного изучения которых невозможно прогнозировать повышение эффективности правовых инструментов в обозначенной сфере.

Работа построена в логике рассмотрения общетеоретических и прикладных проблем роли права в противодействии коррупции. Феномен коррупции анализируется через призму особенностей развития общественной практики в условиях техногенной цивилизации. Обобщенному исследованию подверглись социально-экономические, политические, социально-психологические, правовые и иные факторы, способствующие росту коррупционных процессов. Девиантная природа коррупции авторами раскрывается через деликтологическое описание этого социального явления. В книге обоснованы предложения по корректировке государственной политики в сфере определения ответственности за коррупционные правонарушения.

Формирование и развитие правовой и институциональной основы противодействия коррупции в России осуществляется с учетом международной практики, поэтому в книге достаточно подробно представлен потенциал международной антикоррупционной системы, ее основные элементы, включающие в том числе антикоррупционные международные стандарты, институциональные механизмы мирового сообщества. Особое внимание уделено межгосударственным механизмам противодействия коррупции в Европе и на пространстве Содружества Независимых Государств.

Значительная часть монографии посвящена исследованию основных направлений развития отечественной правовой базы противодействия коррупции, новелл в различных отраслях законодательства. В условиях действующей конституционной модели определение целей законодательства, как правило, осуществляется на основе фундаментальных демократических принципов и документов программно-концептуального свойства, которые позволяют прогнозировать направления, пределы и возможные способы реализации государственной политики. В работе выделяются основные направления антикоррупционной политики, ее цели, принципы и приоритеты, методы, инструменты, организационные институты ее реализации, ожидаемые результаты и т. д. Эта структурная часть исследования позволяет лучше понять ориентиры законодательства на решение насущных проблем правового регулирования общественных отношений в рассматриваемой сфере. Отдельно рассматриваются возможности институтов уголовного, гражданского, трудового и административного права как основных регулятивных элементов правовой системы в борьбе с коррупцией.

Особое внимание в работе уделено анализу полномочий органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов в сфере противодействия коррупции в свете повышения эффективности их деятельности. Профилактика коррупционных правонарушений как часть антикоррупционной политики государства исследуется в русле анализа предупредительных мер проявления коррупции и роли правоохранительных органов в превенции этих общественно опасных деяний. Исследование организации и деятельности государственных

институциональных структур дополняется рассмотрением роли местного самоуправления, бизнес-структур и иных общественных институтов в данном процессе.

Специальное внимание уделено проблемным вопросам правового регулирования государственной и муниципальной службы как основного звена, охватываемого коррупционной практикой. Исследованы причины, механизмы предотвращения и разрешения конфликта интересов на государственной и муниципальной службе, рассмотрены инструменты самого института государственной и муниципальной службы по противодействию коррупции, определены направления профилактики коррупционных правонарушений в этой сфере.

Обеспечению точного выражения содержания правовых актов, исправления юридических ошибок, гармонизации законодательства, планомерному воздействию на правотворческую и правоприменительную деятельность служат юридические технологии. Среди наиболее развивающихся и востребованных современных юридических технологий следует выделить целевой анализ законодательства, отдельных нормативных правовых актов на предмет коррупциогенности, а также правовой мониторинг. В монографии раскрыты суть, принципы и особенности данных технологий и их возможности в противодействии коррупции.

Масштабы распространения коррупции обусловили включение в борьбу с ней практически всех стран мира. В работе представлен сравнительно-правовой анализ мер, принимаемых на национальном уровне различных государств.

Монография не только сориентирована на развитие доктринальных основ дальнейшего совершенствования правовой базы противодействия коррупции в России, но и может быть предложена в качестве научно-методической основы подготовки государственных и муниципальных служащих и иных лиц в рассматриваемой области.

Т.Я. Хабриева,
академик РАН, директор Института законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации

Глава 1. Коррупция как социальное явление

§ 1. Коррупция и современное общество

Коррупция представляет собой сложное, многоаспектное, системно организованное социальное явление, органически интегрирующее в себе экономическую, юридическую, социальную, управленческую, политическую и даже этическую составляющие. Распространена она как на элитарном, так и на среднем и низовом уровнях; проникает во все сферы и подсистемы общественного бытия; затрагивает интересы всех социальных групп, слоев и классов общества; поражает экономику и политику, социальную сферу и культуру.

В современной России отношениями коррупции пронизаны все сферы социального взаимодействия.

Многие исследователи⁵⁰, подчеркивая, что коррупция в России превращается сегодня из преступлений отдельных чиновников в массовое социальное явление, становящееся общепринятой практикой, привычным элементом социально-экономической системы, говорят о ее институционализации. Причем ими отмечается не только интенсификация процессов сращивания аппарата государственной власти и общественного управления с организованной преступностью, но и способность коррупции формировать и воспроизводить специфические отношения обмена и соответствующие им социальные нормы (правовые, моральные и др.). Эти нормы регулируют и поддерживают непредусмотренный законом и потому скрываемый от общества и государства обмен, присвоение субъектами публично-властных структур незаконной ренты.

Социологические исследования также свидетельствуют о качественном изменении коррупции, при котором спонтанное коррупционное поведение, носящее характер девиации, сменяется регулярными действиями, совершаемыми в соответствии с определенными правилами, о закреплении коррупционных практик в организационно устойчивых формах. Как представляется, значимую роль в этом процессе сыграло формирование «института» посредников. Если раньше роль посредников зачастую выполняли родственники и сослуживцы коррумпируемого субъекта, то сейчас такие действия осуществляются лицами, формально не связанными с подкупаемой стороной. Коррупционное посредничество осуществляется с привлечением юридических лиц, когда при помощи легальных по форме сделок (оплата экспертиз, формирования пакета документов, юридического сопровождения, наконец, посредством оплаты счета в ресторане) вуалируются коррупционные вознаграждения. Благодаря тому, что «подкупающая» и «подкупаемая» стороны не взаимодействуют друг с другом непосредственно, обеспечивается большая латентность проявлений коррупции и снижается риск изобличения. Как следствие, коррупционное посредничество в настоящее время стало важным видом криминального промысла.

Негативные последствия коррупции хорошо известны. Так, например, указывают, что усиление, увеличение масштабов коррупции приводит к возникновению в российской экономике таких негативных явлений, как неэффективное распределение и расходование государственных средств и ресурсов; неэффективность распределения финансовых потоков с точки зрения экономики страны; снижение объемов собираемых налогов; повышение уровня «заре-

⁵⁰ См., например: Рейсмен В.М. Скрытая ложь: Взятки: «Крестовые походы и реформы». М., 1988; Рапог А.И. Альтернативный взгляд на коррупцию – «Легализация преступных доходов и коррупция в органах государственной власти: теория, практика, техника противодействия»: сб. статей / под ред. В.М. Баранова. Н.Новгород, 2010. С. 63; Тимофеев Л. Институциональная коррупция: Очерки теории. М., 2000.

гулированности» экономики и т. д.⁵¹ Угрожающий экономическому развитию страны рост инфляции также является результатом коррупции. По оценкам некоторых экспертов, порядка 400 миллиардов долларов ежегодно выводятся из экономики страны в виде взяток и «откатов».

Социальная инфраструктура недополучает примерно 30–50 % финансирования, а по ряду программ объем хищений достигает 70 %!⁵²

Выделяют и еще одну сторону воздействия коррупции на жизнь российского общества: «Коррупционный механизм во многом является доминирующим в кадровых назначениях, в выборе подрядчиков, в выдаче разрешений, в сокрытии преступлений и т. д. . . . Прямым следствием этого является наличие в стране массы социальных конфликтов, которые принимают форму то расовых, то национальных, то межконфессиональных, многие из которых, по сути дела, порождены коррупцией и бездействием властей. . . . Не находя справедливых решений по закону, люди начинают действовать сами. . . . Следовательно, коррупция создает благоприятную среду для провоцирования экстремизма в России»⁵³. О том, насколько справедливо это мнение, свидетельствуют события, развернувшиеся вокруг убийства болельщика ФК «Спартак» Егора Свиридова⁵⁴. Обычный для нашего времени эпизод подкупа следователя после послужил толчком к массовым беспорядкам. Люди осознали, что за милицией и следователем стоит не авторитет государственной власти, а своекорыстный интерес, и пришли к выводу, что коррумпированной милиции и следствию можно не подчиняться; можно вершить самосуд. Этот случай является весьма тревожным симптомом болезненного состояния российского общества, так как в силу принципа «голографичности», т. е. единства и разнообразия мира, который впервые был сформулирован Блезом Паскалем еще в XVII веке и получил дальнейшее развитие в трудах современного французского философа Э. Морена⁵⁵, коррумпированная милиция и следствие воспринимаются общественным сознанием как отражение государства в целом. И потому не подчиняться «можно» не только милиции (полиции), но и другим институтам власти.

В этой связи примечательными являются результаты социологических опросов молодежи⁵⁶, согласно которым более двух третей опрошенных оценивает работу властных структур как плохую, еще четверть – на «удовлетворительно», остальные затруднились с оценкой. Говоря о доверии государственным и общественным институтам, респонденты наивысшее доверие выражают к президенту, церкви, вооруженным силам. Наименьшее – к милиции, судам, органам местного самоуправления. Практически поровну распределилось отношение к роли государства и правоохранительных органов в обеспечении личной безопасности человека (48,3 %) и тех, кто считает, что человеку о своей безопасности приходится заботиться самому, действуя в соответствии с собственным чувством справедливости (51,7 %). Иначе говоря, половина респондентов мало верят в силу закона и, скорее, живут, руководствуясь «понятиями» – это следование не правовым нормам и установленному законом порядку, а неким представлениям о благе и справедливости, принятым в криминальных сообществах. Как следствие, большинство молодых людей сегодня воспринимает государство в основном как источник ресурсов для реализации собственных интересов⁵⁷ и не хотело бы жертвовать чем-то личным даже ради спасения страны⁵⁸.

⁵¹ Иноземцева Л.Н. Экономические последствия коррупции // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 74.

⁵² См.: Гудков Г.В. Указ. соч. С. 75.

⁵³ Там же.

⁵⁴ См.: Козлова Н. Кто крайний? // Российская газета. 2010. 16 дек. С. 7.

⁵⁵ См. подробно: Морен Э. Метод. М., 2005.

⁵⁶ См. подробно: Петров А.В. Ценностные предпочтения молодежи: диагностика и тенденции изменений // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 83–90.

⁵⁷ Эта тенденция прослеживается во всех имущественно дифференцированных группах, но ее показатель снижается с

На основании приведенных данных и оценки результатов большого числа иных социологических опросов можно констатировать, что коррупция «активно воздействует на общественное сознание и личные взгляды, формирует морально-нравственные установки, определяет правовую культуру и нравственный климат в обществе, лишает в конечном итоге право и мораль монополии регулирования общественными отношениями, разрушает буквально все, причем очень быстро: был бы «интерес» и «ресурс»⁵⁹. Подобно ржавчине она «разъедает» устои российского общества, став, по сути дела, альтернативой праву и морали.

Необходимо подчеркнуть, что в настоящее время коррупция имеет место практически во всех государствах, однако реальные механизмы протекания коррупционных процессов в каждом государстве, в каждом обществе различны, а одни и те же регулятивные меры дают различный эффект. Обусловлено это тем, что социокультурные и социополитические процессы, которые выступают фундаментом для всех правовых и противоправных действий, их социальным контекстом, а также механизмы общественной регуляции коррупционных отношений неразрывно связаны с цивилизационными основами этого общества – с системой провозглашаемых и реализуемых им ценностей и идеалов, с культурой, обычаями, традициями, правовыми и социально-политическими институтами, которые формируются на протяжении всей его истории и продолжают видоизменяться и корректироваться в настоящее время. Поэтому научное исследование феномена коррупции, равно как и выработка эффективных методов противодействия ей, невозможно без рассмотрения цивилизационных детерминант конкретных обществ, в которых она имеет место.

Как известно, современная отечественная наука⁶⁰ исходит из того, что при всем многообразии мировых цивилизаций⁶¹ их можно разделить на два основных типа⁶² – традиционалистский тип цивилизации и цивилизацию техногенную, в развитии которой решающую роль играет постоянный поиск и применение новых технологий, причем не только производственных технологий, обеспечивающих экономический рост, но и технологий социального управления и социальных коммуникаций. Различия между этими двумя типами цивилизации носят радикальный характер. Так, система ценностей и жизненных смыслов, характерная для техногенной цивилизации и составляющая ее «культурную матрицу» («геном культуры») (В.С. Степин), включает:

падением дохода: 78,8 % с высоким доходом; 73,2 % – со средним; 58,6 % – с низким.

⁵⁸ По данным социологического опроса, приведенного в цитированной выше работе А.В. Петрова (Ценностные предпочтения молодежи: диагностика и тенденции изменений // Социологические исследования. 2008. № 2. С. 83–90), такой позиции придерживаются 63,5 % опрошенных.

⁵⁹ Охотский Е.В. Коррупция: сущность, меры противодействия // Социологические исследования. 2009. № 9. С. 25–33.

⁶⁰ См. подробно: Степин В.С. Философская антропология и философия науки. М., 1992. С. 49–54; Он же. Эпоха перемен и сценарии будущего. М., 1996; Степин В.С., Кузнецова Л.Ф. Научная картина мира в культуре техногенной цивилизации. М., 1994. С. 5–17; Крапивенский С.Э., Омельченко Н.В., Стризов А.Л. [и др.] Цивилизационный подход к концепции человека и проблема гуманизации общественных отношений / под ред. С.Э. Крапивенского. Волгоград, 1998; Пристенский В.Н. Западная ментальность и проблема инокультурного восприятия права // Социально-гуманитарные знания. 2009. № 1; Феофанов К.А. Цивилизационные детерминанты коррупции // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39).

⁶¹ Концепция мировых цивилизаций была предложена английским историком и экономистом Арнольдом Тойнби, который выделил и описал 21 цивилизацию, существовавшие (существующие) в человеческой истории. См.: Toynbee A.J. A Study of History. 10 vols. Oxford: 1932–1954; Тойнби А.Дж. Постигание истории. М., 1996.

⁶² В.С. Степин подчеркивает, что техногенная цивилизация, несмотря на то что является очень молодой – она существует чуть более 300 лет – очень динамична, подвижна и очень агрессивна: она подавляет, подчиняет себе, переворачивает, буквально поглощает традиционные общества и их культуры. Причем этот процесс протекает не только в форме военного захвата или колонизации, но чаще – в форме процессов догоняющей модернизации, которую вынуждены осуществлять традиционные общества под давлением техногенной цивилизации. Это мы видим повсеместно, и сегодня этот процесс идет по всему миру. В результате культурно-генетический код, в соответствии с которым воспроизводится и развивается традиционное общество, изменяется, приобретая черты, присущие скорее техногенному типу развития. Тем не менее и сегодня многие «незападные» государства мира, включая такие индустриально развитые страны, как Япония и Китай, сохраняют черты традиционного общества.

– особое понимание человека и его места в мире: человек предстает как деятельностное существо, активная, суверенная, автономная личность, свободная индивидуальность, которая может включаться в различные социальные общности, обладая равными правами с другими личностями;

– понимание деятельности как процесса, направленного на преобразование объектов как природных, так и социальных, и их подчинение человеку;

– ценность индивидуальных свобод и прав человека, которых не знали традиционные культуры;

– ценность инноваций и прогресса, которые становятся едва ли не самоценностью, и

– особое понимание власти и силы. Власть здесь рассматривается не только как власть человека над человеком (это есть и в традиционных обществах), но прежде всего как власть над объектами, причем объектами как природными, так и социальными. Они тоже становятся объектами технологического манипулирования.

Из этой системы ценностей вырастают многие другие особенности техногенной культуры. В частности, политико-правовым результатом становления техногенной цивилизации является приоритет личности как субъекта и цели правовых отношений, легализм как монополия государственной власти на установление и преобразование права в сочетании с подчинением этому праву всех элементов общества и интеллектуализм как постижение правового бытия, выявление единой сущности в разнообразии правовых явлений, абстрактный, понятийный и системный характер правового мышления, научные формы правовой аргументации. Соответственно, именно право в условиях техногенной цивилизации имеет реальную силу и является главным и наиболее действенным регулятором общественных отношений (с учетом возможности вмешательства в процесс регуляции политической власти и структур гражданского общества). И потому именно право выступает главным регулятором и ограничителем коррупции. «Западные формы борьбы с коррупцией опираются на веками формировавшиеся европейские и американские принципы правового государства и гражданского общества как субъектов, ограничивающих возможность неправового поведения органов власти и воспринимаемого как отклонение от должного состояния легитимности в результате действия субъектов в соответствии с индивидуальными корыстными интересами. Главным направлением западной борьбы с коррупцией выступает усиление правовых приоритетов и действенности права в том числе, посредством «автоматического правоприменения» – возбуждения уголовных дел и последующего осуждения правонарушителей... Позитивные и негативные санкции, цивилизационно сформировавшиеся в техногенном обществе и зафиксированные в уголовном и других кодексах и транслируемые оттуда в политические решения власти и активность гражданского общества (а не наоборот), являются наиболее эффективным выработанным человечеством антикоррупционным механизмом»⁶³.

Иная система ценностей и жизненных смыслов характерна для традиционных культур. В рамках этой системы:

– личность, ее ценность, определяется прежде всего через ее включенность в строго определенные (и часто от рождения заданные) семейно-клановые, кастовые и сословные отношения;

– деятельность человека, направленная на преобразование внешних объектов и обстоятельств, отнюдь не считается его предназначением. Наоборот, вектор человеческой активности должен быть направлен не вовне, а внутрь, на самоконтроль и самовоспитание, обеспечивающие адаптацию индивида к социальной среде. Это выражено в знаменитом принципе древнекитайской культуры «у-вэй», который провозглашал идеал минимального действия, основанного на чувстве резонанса ритмов мира, а наглядной иллюстрацией тому, к чему может

⁶³ Феофанов К.А. Указ. соч.

привести нарушение этого принципа, служит древнекитайская притча о «мудреце», который, пытаясь ускорить рост злаков, стал тянуть их за верхушки и вытянул их из земли.

Для правовых систем, действующих в традиционных обществах, прежде всего, исламской, индуистской и буддийской, которые, исходя из численности охватываемого ими населения, являются наиболее распространенными в современном мире, характерен приоритет традиций, представленных в виде определенного набора представлений, обычаев, привычек и навыков практической деятельности, передаваемых из поколения в поколение. Этот комплекс основанных на религии ценностно-нормативных и культурно-институциональных образцов и традиций всегда является детерминирующим в конкретной правоприменительной практике. Также и коррупционные деяния – совершаемые в бизнесе и на бытовом уровне, они являются, как правило, интегрированными в культуру и не считаются предосудительными, не воспринимаются как проблема⁶⁴. Исключение составляет лишь узкий круг деяний, которые создают угрозу национальным интересам и национальной безопасности и потому воспринимаются как «абсолютно коррупционные» и «безусловно преступные». И потому коррупция в этих странах оказывает существенное воздействие на общественную жизнь и социально-экономическое развитие.

Таким образом, различия культурно-генетического кода оказывают существенное влияние на феномен коррупции, поскольку именно культурной матрицей соответствующего общества определяются:

- реальные причины и механизмы коррупционных процессов;
- оценка, как правовая, так и этическая, этого социального явления, восприятие проблем коррупции общественным сознанием;
- особенности воздействия коррупции на политическое устройство и всю общественную жизнь государства;
- эффективность мер предупреждения коррупции и борьбы с ней.

Анализируя цивилизационные детерминанты коррупции и механизмов общественной регуляции коррупционных отношений в России, необходимо отметить:

1. Российское общество является частью цивилизации, именуемой исследователями «западной», или «техногенной». В его культурной матрице важное место занимают понимание человека как деятельностного существа, чья социальная активность направлена на преобразование внешнего по отношению к нему мира и отдельных его объектов (И.В. Мичурин: «Мы не можем ждать милостей от природы. Взять их у нее – наша задача»), а также ценность инноваций и прогресса. Но есть и отличие: техногенная цивилизация, как было показано выше, «человекоцентрична» – ключевым элементом ее культурной матрицы является присущий западной культурной традиции индивидуализм, приоритет суверенной, автономной личности, тогда как российское общество вплоть до недавнего времени было «социоцентрично», его «ключевым игроком» на протяжении всей истории был коллектив – будь то крестьянская община, партийная ячейка или государство в целом.

Вследствие этого, а также породивших указанные различия причин исторического, пространственно-географического, природно-климатического, этнокультурного, военно-политического характера к началу XXI века в России оказались довольно слабо развиты как «техногенные», т. е. правовые, так и «традиционные», внеправовые регуляторы коррупционных процессов. В свою очередь восприятие проблем коррупции общественным сознанием в России сходно с восприятием, характерным для государств с традиционным типом цивилизационного развития. Об этом свидетельствуют, в частности, данные, полученные в ходе проведенных с

⁶⁴ Так, например, конфуцианство предписывало отношение к руководителю как к отцу и преподнесение ему подчиненными подарков.

участием Научно-исследовательского центра ФСБ России в 2007–2009 гг. научных исследований коррупции⁶⁵, согласно которым:

– наибольшее осуждение россиян вызывает коррупция среди высших должностных лиц (злоупотребления со стороны высокопоставленных политиков и чиновников), тогда как отношение общества к «низовой», повседневной коррупции относительно терпимое. Данный стереотип общественного сознания, с одной стороны, позволяет инициировать одобряемые обществом обвинения в коррупции против самых высокопоставленных лиц, но с другой – препятствует вовлечению граждан в борьбу с коррупцией как повседневным явлением;

– в настоящее время коррупция рассматривается большинством россиян как одна из весьма важных, но далеко не приоритетных проблем (в отличие от экспертов, которые считают ее одной из важнейших). Сложилась парадоксальная ситуация, когда последствия коррупции вызывают у россиян более сильную тревогу, чем опасность самой коррупции, являющейся их причиной;

– оценивая степень важности различных факторов коррупции, россияне склонны делать слишком сильный акцент на морально-этические (жадность/аморальность чиновников) и на политические (безнаказанность чиновников) аспекты, недооценивая значение институциональных факторов (слабость гражданского общества, высокая коррупциогенность законов и бюджета). Такое искажение приоритетов объективно способствует сохранению коррупции, поскольку препятствует применению эффективных институциональных мер, направленных против явления, а не против конкретных людей. Очевидно, что эффективная борьба с коррупцией невозможна без устранения этого несовпадения массовых стереотипов и научных выводов, и, как следствие, без корректировки цивилизационных детерминант, регламентирующих все сферы жизни российского общества на современном этапе его развития.

2. Российская Федерация в настоящее время относится к категории «государств переходного типа»⁶⁶. Среди выделяемых учеными характеристик (атрибутивных признаков) этого типа государств особое влияние на коррупцию оказывают следующие:

– временное ослабление социальных и политических основ государства в силу происходящей в стране переоценки социально-политических и духовных ценностей значительной частью населения;

– доминирование в системе разделения властей исполнительно-распорядительной власти;

– повышение роли и значения субъективных факторов в развитии государства и права в переходный период;

– вариативность дальнейшей эволюции социальной и государственно-правовой материи, возможность развития государства, права и общества по тому или иному пути. «Современное переходное состояние России... содержит в себе альтернативу развития в направлении создания общества, государства и права по образцу и подобию или раннего (дикого) капитализма, или позднего («монополистического») капитализма, или социал-демократизма, или же любого иного «изма»⁶⁷.

Действие указанных факторов, а также ряд причин как объективного (экономического, политического и т. д.), так и субъективного свойства привели к тому, что результатом перехода нашей страны от развитого социализма к капитализму стало формирование не «этического и демократического капитализма, основанного на идеалреалистической онтологии и гносеологии, на экономической теории социального и этического рыночного хозяйства и на поли-

⁶⁵ См. приложение 1.

⁶⁶ См., например: Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2005. С. 120–136.

⁶⁷ См., например: Проблемы теории государства и права / под ред. М.Н. Марченко. М., 2005. С. 126.

тической теории парламентской демократии»⁶⁸, а общества потребления, в рамках которого социальный престиж связывается не с достижением каких-либо духовных идеалов, а с удовлетворением любых, даже самых нелепых и иррациональных потребностей. «Потребление... превращается в инструмент конструирования социальной идентичности»⁶⁹. «Если сущность общества наиболее отчетливо выражается (говоря словами Вико) «в сфантазированных общих понятиях», т. е. в тех, ставших наглядными, общих понятиях, к которым принадлежат и социальные образцы, – резюмирует В. Хесле, – то с сокрушенным сердцем нужно признать: образцами для греческого полиса служили герои эпоса и трагедии, образцами римской республики – герои седой древности, средневековья – легендарные святые; а вот образцами для современной культуры являются в лучшем случае юные спортсмены и рок-певцы, а еще чаще – фигуры рекламы. Ковбой «Мальборо» заменяет Ахилла, Цинцинната и святого мученика»⁷⁰.

Не менее значимыми с точки зрения изучения проблем коррупции чертами общества потребления⁷¹ являются рост потребительских настроений; эстетизация повседневной жизни (вплоть до ее «гламуризации»), в результате чего «потребители приобретают власть и авторитет за счет производителей» (инженеров, врачей, учителей и др.); распространение рынка, рыночных отношений на все сферы жизни (от сексуальной до «шопинга» как «отдыха» и досуга), а также то, что общество потребления сопровождается процессами включения / исключения (inclusion / exclusion), когда «недопотребители» исключаются из активной экономической, социальной, политической, культурной жизни (или же исключенные становятся «недопотребителями»). Исключенные (excluded) составляют основную социальную базу различных девиантных проявлений⁷², в т. ч. и коррупции.

Таким образом, превращение российского общества в общество потребления, сопровождаемое престижным потреблением, погоней за модой, гламурным миром, создаваемым рекламой и СМИ, и желанием любой ценой попасть в этот мир, подтачивает мораль совместного проживания и общения людей, создавая благоприятную почву для распространения коррупции и иных девиантных проявлений.

3. Подобно тому, как геном является генетической характеристикой биологического вида в целом, а не отдельного индивида (организма), так и «геном культуры» той или иной цивилизации характеризует эту цивилизацию «в целом», определяет культурно-генетический код, в соответствии с которым она воспроизводится и развивается. Тогда как существование и функционирование принадлежащего этой цивилизации общества, практическая (повседневная) деятельность людей регламентируется принимаемой этим обществом на определенном этапе своего развития и воплощаемой в экономических реалиях, социальных технологиях, в принятых способах организации труда и быта «нравственной установкой»⁷³. В частности, воплощением нравственной установки, которая на протяжении многих лет регламентировала жизнь советского общества и которая, подчеркнем, искренне разделялась многими миллионами советских людей, можно считать популярный лозунг «Труд – дело чести, доблести и геройства». Причем эта нравственная установка находила свое отражение не только в Моральном кодексе строителя коммунизма⁷⁴, который провозглашал идеалы аскетизма и нетерпимость к стяжательству и нарушениям общественных интересов, но и в художественной лите-

⁶⁸ Козловски П. Прощание с марксизмом-ленинизмом: О логике перехода от развитого социализма к этическому и демократическому капитализму. СПб., 1997; Козловски П. Принципы этической экономики. СПб., 1999.

⁶⁹ Ильин В.И. Потребление как дискурс. СПб., 2008.

⁷⁰ Хесле В. Философия и экология. М., 1994.

⁷¹ Гишинский Я.И. Девиантность в обществе потребления // Криминологический журнал ОГУЭП. 2009. № 4 (10). С. 5–12.

⁷² В настоящем исследовании термином «девиантные проявления» обозначаются лишь негативные девиации.

⁷³ См. подробно: Ганопольский М.Г. Устойчивое развитие региона. Вопросы методологии и социокультурный контекст. Тюмень, 2001.

⁷⁴ Утвержден XXII съездом КПСС.

ратуре (см., например, романы А. и Б. Стругацких «Хищные вещи века», «Понедельник начинается в субботу», «Сказка о Тройке»). Одним из результатов реализации указанной установки является то, что коррупция в Советском Союзе была, но масштабы ее были ограничены, поскольку подобные явления обществом, общественным мнением осуждались.

Однако каждая нравственная установка имеет определенный жизненный цикл, и к началу 80-х годов XX века она оказалась исчерпанной. Это привело к росту числа девиантных проявлений, и в частности – к увеличению масштабов коррупции. «В конце 70-х годов минувшего столетия коррупция... представляла собой опасное, организованное, но все же лишь околополитическое явление. Она стала развиваться из-за застоя элиты, из-за застоя самой власти, из-за обстановки полной бесконтрольности, когда политический здравый смысл стал подменяться конъюнктурой... Именно на этом фоне она достигла достаточно серьезных по тем временам масштабов, проникла в сами структуры власти...»⁷⁵

Распад Советского Союза и переход российского общества от развитого социализма к капитализму еще более усложнили эту ситуацию. «В России началась окончательная утрата всех нравственных устоев, совести, существовавших традиций дружбы, взаимопонимания и поддержки друг друга. Основным мерилom человеческих ценностей обществу навязали «денежный мешок», уничтожили всякие устремления по совершенствованию единой среды обитания. Человеческий эгоизм, его пороки, как «мертвая вода», стали уничтожать все живое и здоровое... Рубль для большой категории людей оказался не заработанным, и это разращение достигло невиданных доселе масштабов»⁷⁶. Как следствие, по мере трансформации российского общества в общество потребления все более значимым регулятором общественной жизни становится экономический императив и коррелирующие с ним (соответствующая ему) нравственные установки «все на продажу», «деньги не пахнут», что, очевидно, не является сдерживающим фактором для девиантных проявлений, включая коррупцию.

4. В последние годы в российском обществе нарастают фаталистические представления о коррупции как о неизбежном и непобедимом зле. Этому, а также банализации коррупции в общественном сознании способствует ряд мифов, которые сложились вокруг данного социального явления и тиражируются средствами массовой информации и некоторыми исследователями. Рассмотрим те из них, без «развенчания» которых невозможно создание в нашей стране эффективной системы противодействия коррупции.

Миф № 1. Коррупция является неотъемлемым элементом национальной культуры и потому имманентно присуща российской системе государственного управления. «Реальная, не идеализированная и не мифологизированная история государства Российского свидетельствует о том, что коррупция, наряду с другими социальными недугами (воровством, пьянством, беззаконием и др.), нищетой и бесправием большинства населения, всегда была чрезвычайно распространена в стране»⁷⁷.

Укоренение этого мифа в общественном сознании порождает целый ряд негативных последствий, среди которых особо следует отметить широкое распространение фактов эксцессивной (избыточной) коррупции, т. е. ситуаций, когда вступление в коррупционные отношения обусловлено не собственными интересами частного либо корпоративного характера, а сугубо представлениями о неизбежности, общепринятости и безальтернативности коррупционных форм решения тех или иных вопросов⁷⁸. Такие представления выступают в роли само-

⁷⁵ Гудков Г.В. В борьбе с коррупцией необходимо менять тактику слов на тактику дела // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 74.

⁷⁶ Илюхин В.И. Коррупция и ее причины // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 70.

⁷⁷ Гишинский Я.И. Коррупция: теория и российская реальность // Гишинский Я.И. Глобализация, девиантность, социальный контроль. СПб., 2009. С. 39.

⁷⁸ Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

реализующегося пророчества, когда в полном соответствии с теоремой Томаса определенное видение социальной ситуации как реальной оборачивается реальными же последствиями.

Рассматривая этот миф, необходимо отметить:

Исследователи, придерживающиеся такой позиции⁷⁹, чаще всего ссылаются на существовавший на Руси на протяжении нескольких столетий институт «кормления». «Зарождение «легальной» коррупции относится к IX–X вв., когда возникает, по примеру Византии, институт «кормления» – древнерусский институт направления главой государства (князем) своих представителей (воевод, наместников) в провинцию без денежного вознаграждения. Предполагалось, что население региона будет «кормить» наместника. Последний обладал огромными полномочиями, и ясно, что население не скупилось на подношения...»⁸⁰. Представляется, что видеть в институте «кормлений» исключительно коррупционные практики, лишь подношения, которые делались «государевым людям», как наместникам, так и приказным и служилым людям, не вполне корректно. Как отмечает профессор новой и новейшей истории Университета города Валансьен (Франция), сотрудник Центра российских исследований Высшей школы социальных наук (Париж) Т.С. Кондратьева, вплоть до XVII–XVIII веков кормленческая функция российской власти, значимость которой была обусловлена ее «харизматическим», «иррациональным» характером, унаследованным ею отчасти от Византии, отчасти от языческих верований, была своего рода «знаком продовольственной безопасности», необходимым для поддержания повседневного порядка⁸¹. И выражалась она не только и не столько в практике «кормления от дел» чиновников всех уровней, сколько в практике «подач», распределения даров между теми, кто стоял на более низкой ступени иерархической лестницы. В целом же институт «кормлений», его роль и место в системе государственного управления нуждается в детальном исследовании.

Несмотря на то что коррупция представляет собой одно из тех явлений, с которыми российское общество сталкивается на протяжении всей своей истории, в разные периоды социально-экономического развития страны масштабы этого явления различны. Многие исследователи отмечают, что в «проблему № 1», без решения которой не может быть решена ни одна социальная, экономическая или политическая проблема, коррупция в России превратилась лишь последние два десятилетия. И связано это именно с формированием в России общества потребления и «воцарением» характерной для него нравственной установки, а также с тем, что К.А. Феофанов назвал «текущими развращающими факторами»⁸², к числу которых можно отнести, в частности, высокие цены на нефть.

Как было отмечено выше, сегодня коррупция имеет место практически во всех государствах независимо от уровня их социально-экономического развития, а интенсификация глобализационных процессов приводит к унификации «коррупционных практик», с одной стороны, и повышению значимости транснациональных разновидностей коррупции, таких, как подкуп иностранных должностных лиц, служащих международных организаций и т. д., – с другой.

Миф № 2. Коррупция является одним из механизмов, обеспечивающих функционирование экономической системы России: она способствует снижению материальных и временных издержек субъектов хозяйствования и, тем самым, развитию предпринимательства, гибкости рынка, а потому может рассматриваться не только как неизбежное зло, но и как положительное

⁷⁹ См., например: Кирпичников А.И. Взятка и коррупция в России. СПб., 1997; Голосенко И.А. Феномен русской взятки: Очерк истории отечественной социологии чиновничества // Журнал социологии и социальной антропологии. 1999. Т. II. № 3; Гилинский Я.И. Коррупция: теория и реальность // Расследование и судебное преследование коррупции. Материалы российско-американского семинара 23–24.09.1999. СПб., 2002. С. 75–84; Константинов А. Коррупцированная Россия. М., 2006. С. 18; и др.

⁸⁰ Гилинский Я.И. Коррупция: теория и российская реальность // В сб.: Гилинский Я.И. Глобализация, девиантность, социальный контроль. СПб., 2009. С. 37

⁸¹ См. подробно: Кондратьева Т.С. Кормить и править. М., 2009.

⁸² Феофанов К.А. Указ. соч. С. 131.

явление. «В экономической литературе появляются исследования, доказывающие, что если в стране нет отлаженной системы управления и плохо развито законодательство о защите собственности, коррупция может дать неожиданно сильный положительный эффект... Но основная часть теоретиков и практиков стоит на противоположной точке зрения, что негативные последствия от коррупции могут превышать позитивные в 50–100 раз»⁸³. Представляется, что рассуждения о пользе коррупции можно сравнить с рассуждениями о пользе курения: успокаиваются нервы, притупляется чувство голода, коммуникативные функции и т. п. Однако и в том, и в другом случае постепенно разрушается организм человека, или государства.

Миф № 3. Коррупция порождается действиями бюрократии, «алчных чиновников». Поборники этого мифа полагают, что коррупция есть следствие чрезмерного государственного регулирования экономики, и панацеей от всех бед полагают «невидимую руку» рынка, его способность к саморегуляции, способность оптимизировать окружающее социокультурное пространство в соответствии со своими нуждами. При этом из вида упускается релятивизм (относительность) предпринимательской морали⁸⁴ и имманентно присущее бизнесу стремление экстернализовать издержки⁸⁵.

Этот миф детально исследован в литературе⁸⁶. Сущность этого мифа авторы излагают следующим образом: «Как правило, за пределами следственной и судебной практики взяточдатели рассматриваются как жертвы вымогательства (и «мнимые» преступники), а продажные чиновники как вымогатели и «преступники истинные».

На фоне этой тенденции Зигхард Некель⁸⁷ совершенно справедливо обращает внимание на возможность рассмотрения также и взяточполучателей в качестве потерпевшей стороны коррупционных отношений. Вовлечение чиновников в такие отношения вполне может происходить путем обмана, запугивания, шантажа со стороны коллег, начальства и потенциальных взяточдателей. При этом следует учитывать, что взяточдатель может быть более заинтересованной стороной в решении вопроса с помощью взятки, нежели взяточполучатель (в случаях, когда речь идет об оценке инвестиционных проектов, предоставлении налоговых льгот и субсидий и т. д.). Рассмотрение *вымогательства* взяток в качестве проблемы является половинчатым без рассмотрения в качестве таковой *навязывания* взяток...

Представления некоторых экономистов о желательности для предпринимателей мира без коррупции трудно определить иначе чем благоглупость (только вот, дескать, издержки переходного периода от одного состояния к другому слишком высоки). Если мы критикуем тов. Маркса за идеализацию класса пролетариев, то не следует уж самим впадать в ту же ошибку в отношении класса предпринимателей. Они – народ пластичный и с повышенной адаптивной способностью. Они в достаточной степени владеют арифметикой, чтобы сосчитать, что взятка меньше, нежели полная сумма налоговых платежей либо таможенных отчислений, или что инвестиции в устранение конкуренции посредством задействования административных ведомств очень рентабельны. Они научились жить и работать в коррупционной среде и оказались бы скорее беспомощны, если бы чиновники разом отказались брать взятки и принялись решать все вопросы так, как это полагается по закону. Если кто-то объективно и заинтересован

⁸³ Иноземцева Л.Н. Указ. соч. С. 271.

⁸⁴ «Относительность в морали бизнеса» – заглавие книги Генри Н. Робинсона, генерального директора компании Sothern California Edison и президента Первого Национального Банка в Лос-Анджелесе. Книга вышла в 30-е гг. истекшего столетия, и в ней автор применяет теорию относительности к осмыслению капиталистических отношений. Недоброжелатели, завидующие крупному познавательному прорыву, высказывали подозрение, что экспериментальным материалом для шедевра послужило участие автора в грандиозной мошеннической афере «Джулиан-Петролеум» в 20-е гг. Приводится по: Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

⁸⁵ См. подробно: Козловски П. Очерки персоналистской философии. СПб., 1997.

⁸⁶ См.: Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

⁸⁷ См.: Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

в мире без коррупции, это широкие массы наемных работников (исключая топ-менеджеров) и иные социально слабые слои населения...

При рассмотрении противозаконных действий, как и любых других, необходимо соотносить издержки и выгоды предпринимающих их субъектов. С учетом этих позиций проводится сравнительный анализ незаконных и легальных форм экономической деятельности. Так, например, легальная хозяйственная деятельность требует затрат на регистрацию юридического лица, получение лицензий, открытие банковского счета и т. д. Эти затраты обеспечивают лишь доступ к закону. Но и продолжение деятельности в рамках закона тоже требует затрат, к которым следует отнести необходимость выплаты налогов, подчинение требованиям трудового законодательства (определенная продолжительность рабочего дня, социальные гарантии) и т. д. Если упомянутые затраты оказываются очень высокими, то экономическая логика может подтолкнуть хозяйствующего субъекта к уходу в нелегальную сферу. В этом случае, с одной стороны, субъект будет экономить на издержках легальности, но, с другой стороны, ему придется столкнуться со специфическими затратами незаконной деятельности. К таковым относятся взятки, «двойная» бухгалтерия, необходимость обращения к нелегальным процедурам защиты прав собственности и разрешения конфликтов, сужение из-за персонализации отношений круга лиц, с которыми можно взаимодействовать, и возможностей повышения эффективности за счет разделения труда и т. д.»⁸⁸.

Примечательно приводимое авторами мнение одного из иностранных экспертов:

«С некоторой долей пафоса можно сказать: меньше взяток платит тот, кто находится в России не только, чтобы «делать бизнес», но и чтобы собственно жить в этом обществе. Очищенная от каких-либо посторонних мотивов (ознакомления с культурой, неформального общения) ориентация на извлечение прибыли и карьерный рост сопряжена с неразборчивостью в средствах достижения этих целей, включая коррупционные средства. Закон при этом выступает просто как внешний фактор повышения расходных статей: преимущества перед конкурентами же просто следует покупать (в чем и состоит экстернализация издержек); если в результате бизнес не окупает себя, он просто не имеет смысла»⁸⁹.

«Для многих представителей предпринимательской стороны, – делают вывод авторы, – расхожие представления о безальтернативности коррупции служат своего рода «культурной подсказкой», помогающей оправдать бездействие в поиске возможностей некоррупционного решения вопросов. Мифологическое содержание представлений о «предпринимателях-жертвах» и вымогателях-чиновниках служит прикрытием для обеспечения владельцами фирм и топ-менеджерами сугубо личного материального благополучия за счет как корпоративных, так и общественных интересов»⁹⁰.

В целом приведенные мифы вносят весомый вклад в поддержание сложившейся к настоящему времени в России системы коррупционных взаимодействий, реализующихся на всех уровнях общественных отношений. И это еще раз подтверждает тот факт, что решение проблем коррупции невозможно без выработки новых идеалов⁹¹, принятия обществом новой нравственной установки, «без большой идеи». «Обсуждение проблем духовности для нас – это не воспарение, не уход от злобы дня, а самое насущное дело, во многом более практичное, чем многие другие», – отмечает В.А. Лекторский⁹². Однако смена нравственной установки не происходит сама по себе, ее невозможно внедрить «указанием свыше», – для этого необхо-

⁸⁸ Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

⁸⁹ Там же.

⁹⁰ Там же.

⁹¹ «Определенная степень аскезы должна быть познана как условие собственной свободы: не является свободным человек, который нуждается во многом – то ли ради хорошего самочувствия, то ли ради признания тех других людей, от которых зависит его чувство самооценки. Критерием свободы служит скорее свобода от потребностей» (Хесле В. Указ. соч.).

⁹² Лекторский В.А. Эпистемология классическая и неклассическая. М., 2001. С. 37.

димо изменение типа цивилизационного развития. Применительно к современной России речь идет о переходе к инновационному, социально ориентированному типу развития и построении экономики, базирующейся преимущественно на генерации, распространении и использовании знаний, поскольку именно преумножение научных знаний становится неотъемлемым условием обеспечения жизнедеятельности общества, его духовного и физического здоровья.

Подводя итог проведенному анализу, отметим, что современная Россия является неотъемлемой частью техногенной цивилизации, и потому эффективное противодействие коррупции в нашей стране невозможно без использования инструментов, присущих этому типу цивилизационного развития. В частности, многие исследователи, объясняя феномен устойчивости коррупционных практик, указывают на недостаточность в российском обществе структур, которые позволили бы ему (обществу) участвовать в государственных делах, неразвитость институтов гражданского общества⁹³. Об этом же говорится и в Послании Президента Российской Федерации Дмитрия Медведева Федеральному Собранию Российской Федерации от 12 ноября 2009 г.⁹⁴ В современных условиях весьма острыми являются проблемы преодоления отчуждения государства от общества, установления партнерских отношений между властью и институтами гражданского общества, усиления их взаимной поддержки и согласованной деятельности, направленной на решение наиболее актуальных проблем российского общества, включая вопросы борьбы с коррупцией.

Не менее значим с точки зрения противодействия коррупции и другой аспект. Рядом ученых высказывается мнение о том, что любые девиантные проявления, в т. ч. и коррупция, «есть следствие нормативных предписаний и связанных с ними санкций. Чем больше предписаний, тем больше можно ждать отклонений»⁹⁵. «Запреты лишь провоцируют девиантное поведение людей»⁹⁶. Очевидно, что такая позиция, несущая на себе отпечаток вульгарного гегельянства, рассматривая социальную реальность по принципу «все сущее – разумно», является весьма ограниченной. При этом преувеличенное значение придается факту органической влеченности коррупционных отношений в процессы социального взаимодействия и упускается из виду конфликтность отношений между различными элементами культуры и общества.

В свою очередь общественное мнение стоит на иных позициях – как свидетельствуют результаты упомянутого выше опроса общественного мнения, наибольшее одобрение у россиян вызывают такие меры противодействия коррупции, как ужесточение уголовных наказаний, вплоть до введения смертной казни за коррупцию и другие экономические преступления (поддерживают 43 % опрошенных), применение конфискации имущества не только самих коррупционеров, но и членов их семей (43 %) и усиление контроля за деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов (СМИ, общественные организации, политические партии) (22 %).

Очевидно, что уголовное преследование «коррупции в целом» невозможно, поскольку понятием «коррупция», как было показано выше, охватывается множество различных отношений, процессов и явлений. Меры уголовного характера, причем достаточно жесткие, должны приниматься лишь в отношении некоторых аспектов этого явления. Из этого следует необхо-

⁹³ См., например: Соловьев С.М. Рассказы из русской истории XVIII века // Русский вестник. 1861. Т. XXXI–XXXIII. С. 101; Leroy-Beaulieu A. L'Empire des tsars et les Russes. Paris: Robert Laffont. 1990. P. 531; Тепляшин И.В. О социально-правовом статусе представителей гражданского общества, включенных в механизм противодействия коррупции // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 11. С. 28–32; Цирин А.М. Перспективные направления развития законодательства Российской Федерации о противодействии коррупции // Журнал российского права. 2011. № 2. С. 12–24; и др.

⁹⁴ Российская газета. 2009. 13 ноября.

⁹⁵ Рейсмен В.М. Скрытая ложь: Взятки: «крестовые походы» и реформы. М., 1988. Цит. По: Экссесс коррупции / В.В. Гольберг, Я.В. Костюковский, В.Н. Прокопьев. Иркутск, 2006.

⁹⁶ Гишинский Я.И. Девиантология: социология преступности, наркотизма, проституции, самоубийств и других «отклонений». 2-е изд. СПб., 2007. С. 287, 307–322; Он же. Криминология: Теория, история, эмпирическая база, социальный контроль. 2-е изд. СПб., 2009. С. 37–44.

димось различия этих аспектов и дифференцированного применения к ним мер различного характера – экономических, просветительских, карательных и т. д. И первым шагом на этом пути должно стать рассмотрение феномена коррупции с позиций деликтологии.

§ 2. Факторы, детерминирующие коррупционные процессы

Природу развития современной коррупции исследователи объясняют по-разному. Одни видят причину в несовершенстве законов, усугубляющих деградацию личности. Другие главной причиной считают разрастающуюся армию чиновничества, бюрократизацию общественной жизни, неоправданное расширение роли государства, третьи выдвигают на первый план причины, лежащие в экономической сфере. Указывают и на эволюцию рынка. Сходятся только в одном – коррупция, ее масштабы, специфика и динамика отражают общие политические, социальные и экономические проблемы страны.

Выше уже отмечалось, что в настоящее время в России разворачивается и набирает силу процесс становления и развития «общества потребления». Этот всеобъемлющий (в масштабах страны) процесс в отдельных сферах жизни российского общества воплощается в целый ряд социальных феноменов и явлений (совокупностей явлений), которые могут рассматриваться как факторы, способствующие проявлениям коррупции. Эти факторы условно можно разделить на следующие шесть основных групп: социально-экономические, политические, социально-психологические, организационные, кадровые и правовые.

1. Социально-экономические факторы.

Переход от плановой экономики к экономике рыночной, который определяет сущность современного этапа развития российского общества, сопровождается целым рядом негативных последствий. Среди них особенно следует отметить следующие:

– имущественную поляризацию населения. Еще Платон в свое время отмечал, что для устранения одного из основных факторов преступности законодатель должен установить пределы бедности и богатства. «Допустимо, чтобы имущество самых состоятельных лишь в четыре раза превышало «богатство» самых бедных»⁹⁷. В настоящее время взаимозависимость криминализации общества и совокупности социально-экономических факторов иллюстрируется в ряде современных научных исследований⁹⁸, в т. ч. и фундаментального содержания, удостоенных Нобелевской премии⁹⁹, результатами экономических исследований Л.И. Абалкина и криминологических исследований А.Б. Сахарова. Последний указывал, что «...более неблагоприятное состояние преступности имеет место в том из сравниваемых регионов, где материальный уровень жизни населения по комплексу наиболее значимых показателей (средняя заработная плата, душевой денежный и реальный доход и т. д.) лучше, но зато значительно контрастность (коэффициент разрыва) в уровне материальной обеспеченности отдельных социальных групп»¹⁰⁰. В настоящее время в Российской Федерации доходы 10 % наиболее богатых граждан превышают доходы 10 % беднейших граждан более чем в 15 раз, однако действенных мер для снижения экономического неравенства между социальными стратами внутри страны до настоящего времени не выработано. Такая ситуация является питательной средой не только

⁹⁷ Платон. Законы // Платон. Соч.: в 3 т. Т. 3. Ч. 2. М., 1972. С. 219.

⁹⁸ См., например: Барсукова С.Ю. Неформальная экономика: экономико-социологический анализ. М., 2004; Она же. Сращивание теневой экономики и теневой политики (на примере финансирования избирательных кампаний и деятельности политических партий) // Теневая экономика – 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008; Гилинский Я.И. Социально-экономическое неравенство как криминогенный фактор (от К. Маркса до С. Олькова) // Экономика и право. Спб., 2009; Ольков С.Г. Аналитическая криминология. Казань, 2007; Шипкова О.Т. Региональный анализ социально-экономической детерминации преступности (на примере субъектов Сибирского федерального округа) // Теневая экономика – 2007: экономический анализ преступной и правоохранительной деятельности / под ред. Л.Н. Тимофеева. М., 2008; и др.

⁹⁹ См: Беккер Г.С. Человеческое поведение: экономический подход. Избранные труды по экономической теории. М., 2003.

¹⁰⁰ Сахаров А.Б. Социальные условия и преступность // Методологические вопросы изучения социальных условий преступности. М., 1979. С. 29–30.

для теневой экономики, которая охватывает, по некоторым оценкам, до 50 % экономического оборота¹⁰¹, но и для иных форм девиантного поведения людей, включая коррупцию;

– следование индивидов и субъектов хозяйствования «внутренне присущей капитализму «этике эффективности, которая выводится из исчисления капитала»¹⁰². Следуя этой этике, каждый индивид, каждый субъект хозяйствования в условиях рыночной экономики должен стремиться максимизировать свое благосостояние, свою прибыль, с одной стороны, и максимально экстернализовать, «переложить на плечи» общества или других участников рынка свои издержки – с другой. Достижение этих целей возможно, в т. ч. и за счет использования коррупционных механизмов, например посредством получения нерыночных преференций, уничтожения конкурентов за счет использования административных ресурсов и т. п.;

– периодические экономические и финансовые кризисы, а также безработицу. Нестабильное состояние и слабость российской экономики, финансово-экономический кризис, недостатки в сфере производства и распределения материальных ценностей влияют на многие негативные процессы, протекающие в обществе, и в том числе на такое явление, как преступность. Что же касается безработицы, то последствия этого социального явления могут быть не только экономическими, выражающимися в недополучении дохода конкретным индивидом или в недопроизводстве валового национального продукта, но и носить неэкономический характер. На индивидуальном уровне неэкономические последствия безработицы состоят в том, что если человек в течение продолжительного времени не может найти работу, то это часто приводит к психологическим стрессам, отчаянию, нервным (вплоть до самоубийства) и сердечно-сосудистым заболеваниям, развалу семьи. Потеря стабильного источника дохода провоцирует девиантное, асоциальное поведение человека. На уровне общества это в первую очередь означает рост социальной напряженности, нарастание в обществе неуверенности в завтрашнем дне и, как следствие, утверждение идеологии «после нас хоть потоп».

Следует еще раз подчеркнуть, что социально-экономическая система, которая формируется в России с начала 90-х годов XX века, имеет не очень много общих черт с «этическим капитализмом», характерным сегодня для стран Запада¹⁰³. Анализируя сложившуюся ситуацию, исследователи отмечают, что с точки зрения экономической науки коррупционные платежи в современной России должны рассматриваться не как избыточные, специфические транзакционные издержки, а как определенные отношения «изъятия» («перераспределения») прибавочного продукта, присущие архаическим формам экономики, возникшим в нашей стране на рубеже XXI века. И потому «безнравственные» формы социального поведения, к числу которых относится и коррупция, исчезнут только с уничтожением из причин экономического основания такого рода отношений – т. е. с уничтожением архаических форм экономики¹⁰⁴. Это свидетельствует о необходимости скорейшей модернизации российской экономики в целях достижения уровня экономического и социального развития, соответствующего статусу России как ведущей мировой державы XXI века, занимающей передовые позиции

¹⁰¹ Цит. по: Государственная политика противодействия коррупции и теневой экономике в России: монография: в 2 т. / под общ. ред. С.С. Сулакшина. Т. 2. М., 2009. С. 47–49.

¹⁰² Козловски П. Прощание с марксизмом-ленинизмом. О логике перехода от развитого социализма к этическому и демократическому капитализму. СПб., 1997. С. 69.

¹⁰³ См. подробно: Козловски П. Указ. соч.; Goldman M. The Privatization of Russia: Russian Reform Goes Awry. L.-N.Y., 2003; Clark B. An Empire's New Clothes: The End of Russia's Liberal Dream. L., 1995; Сапир Ж. Российский крах. М., 1999; Саттер Д. Тьма на рассвете: Возникновение криминального государства в России. М., 2004; Бузгалин А.В. Ренессанс социализма. М., 2007; Тимофеев Л.М. Институциональная коррупция. М., 2000; и др.

¹⁰⁴ См.: Николаева У.Г. Коррупция как разновидность социально-экономических отношений в современном российском обществе // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 93, 94.

в глобальной экономической конкуренции и надежно обеспечивающей национальную безопасность и реализацию конституционных прав граждан¹⁰⁵.

В целом приходится констатировать, что значимые факторы, порождающие коррупцию, находятся в области функционирования государственного и хозяйственно-экономического механизмов.

2. Политические факторы.

Криминологами давно опровергается довольно распространенное мнение, согласно которому проблема противодействия преступности является исключительной прерогативой правоохранительных органов. Без участия всей государственной системы, всего общества задача минимизации уровня преступности нерешаема. В этой связи особое значение приобретает наличие политической воли руководства государства реально (т. е. не декларативно), целеустремленно и последовательно противодействовать коррупционной преступности.

Многими исследователями отмечается, что зачастую решение о привлечении к уголовной ответственности высокопоставленных должностных лиц принимается, исходя не из наличия или отсутствия юридических оснований, а исходя из политической целесообразности, узкопартийных интересов, степени близости этого лица к вышестоящему руководству. Случаи привлечения к уголовной ответственности высокопоставленных государственных служащих в России крайне редки, и, как правило, возбуждение уголовного дела против коррумпированных чиновников, занимавших высокие должности, связано с конфликтом интересов различных политических и финансовых групп. К сожалению, лозунг борьбы с коррупцией часто используется для борьбы с политическими противниками.

Так, по данным Верховного суда Российской Федерации, большинство выявленных в 2008–2010 годах коррупционеров – это милиционеры, врачи и преподаватели, при этом в данных ситуациях речь идет о так называемой низовой коррупции, эти люди не крадут заводы, шахты, пароходы. В основном люди попадали на скамью подсудимых за взятку размером в две-три тысячи рублей, иногда и меньше. Более чем в ста случаях сумма взятки не превышала пятисот рублей¹⁰⁶.

В подобной ситуации наличие политической воли является решающим фактором противодействия коррупционной преступности. Под политической волей обычно понимается то, что при наличии законных оснований закон применяется к какому-либо лицу независимо от занимаемой должности, политических пристрастий, родства, близости к политическому руководству и других подобных обстоятельств. При отсутствии политической воли самое совершенное антикоррупционное законодательство обречено на декларативное существование, а деятельность правоохранительных органов – на имитацию борьбы с коррупцией.

Следует отметить, что недостаточно последовательная и целеустремленная уголовная политика российского государства в сфере противодействия коррупционной преступности (например, отмена конфискации имущества лиц, виновных в совершении этих преступлений) также является одной из детерминант подобных преступлений.

3. Социально-психологические факторы.

Рассматривая коррупцию как социальное явление, нельзя не отметить, что она представляет собой отражение, социальную проекцию психологических законов, феноменов, представлений, и потому среди детерминирующих ее факторов видное место занимают факторы соци-

¹⁰⁵ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. от 8 августа 2009 г.) // СЗ РФ. 2008. № 47. Ст. 5489.

¹⁰⁶ Российская газета. 2009. 29 января; Никитин Д.А. Состояние и динамика взяточничества в современной России // Актуальные проблемы борьбы с коррупцией и организованной преступностью: сб. науч. статей по итогам научно-практического семинара в Московском университете МВД России. 29 апреля 2009 / под ред. проф. Н.Г. Кадникова и М.М. Мальковцева. М., 2009. С. 154.

ально-психологические. Факторы этой категории весьма разнообразны и включают в себя как личностные детерминанты, так и господствующие в обществе моральные, социокультурные и иные императивы социальной активности людей.

Как известно, при любом противоправном деянии, в т. ч. и коррупционном, возникает противоречие между разрешенным и желаемым, между публичным и частным интересом. И потому понятие коррупции обретает свой теоретический и практический смысл только при сформированном представлении субъекта о сущности долга. Ведь именно долг является основополагающей категорией, позволяющей установить границу между допустимым и неприемлемым. Однако сегодня понятие морального долга «размывается» экономическим императивом, преобладающим в системе ценностей «общества потребления», которое, как было показано выше, интенсивно формируется в нашей стране с момента распада Советского Союза. Выше уже отмечалось, что основным инструментом конструирования социальной идентичности становится «престижное потребление», т. е. «цена», значимость человека определяется не его достижениями, не тем, насколько верно он следовал требованиям морального долга, а стоимостью потребляемых им товаров. Соответственно, приобретение «брендовых», «позиционных» товаров рассматривается как принадлежность к определенной «статусной» группе.

Не менее значимым является и другой фактор – средства массовой информации, насаждающие поведенческую модель, которая фактически представляет собой пропаганду коррупции, создавая и поддерживая представления о коррупции как о всемогущей и непобедимой системе.

Это стимулирует коррупционное поведение человека. И потому в сознании значительной части общества государственная служба предстает не как сфера «общественного служения», а исключительно как источник личного обогащения. Как следствие, российское общество в целом довольно равнодушно относится к коррупционной преступности. Отношение населения к проституции более негативно, чем к коррупции: 37 % опрошенных граждан оправдывают существование взяточничества и лишь 25 % оправдывают проституцию¹⁰⁷.

Некоторые эксперты указывают также, что среди факторов коррупции значительную роль могут играть определенные этнокультурные традиции и обычаи, пережитки, которые в определенной степени программируют поведение личности. Так, в некоторых южных регионах России коррупция не просто имеет место, «а ею пропитано все общество на различных уровнях; методы коррупционного характера не просто предпочтительны при реализации каких-либо задач, а необходимы, ибо в ином случае зачастую сопряжены с невероятными трудностями»¹⁰⁸.

В подобных условиях даже порядочные, не коррумпированные государственные служащие, будучи связаны куначеско-патронажными обязательствами, порой не могут позволить себе проявить принципиальность. Таким образом, «коррупция становится составной частью национальной культуры, поэтому лица, использующие такие методы, могут быть удивлены, если им сказать, что то, что они делают, является бесчестным и неэтичным»¹⁰⁹.

Интересно, что подобные социально негативные традиции более распространены, по свидетельству многих исследователей, в России – в южных регионах, а в Европе – в южных странах. Возможно, отсутствие в культуре северных народов таких обычаев является одним из факторов самого низкого в мире уровня коррупции в скандинавских странах.

Все это свидетельствует о необходимости комплексного подхода к формированию антикоррупционного общественного и индивидуального сознания.

4. Правовые факторы.

¹⁰⁷ Егоршин В.М. Экономическая преступность и безопасность современной России (теоретико-криминологический анализ). Автореф. дис. на соиск. уч. ст. д-ра юрид. наук. СПб., 2000. С. 32.

¹⁰⁸ Сайгигов У.Т. Специфика причин коррупции в Республике Дагестан // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 42.

¹⁰⁹ Основы борьбы с организованной преступностью / под ред. В.С. Овчинского, В.Е. Эминова, Н.П. Яблокова. М., 1996.

Значимым фактором, повышающим интенсивность коррупционных проявлений, является несовершенство действующей правовой системы. Здесь можно отметить несколько аспектов:

1) в последние два десятилетия число законодательных актов, принимаемых органами государственной власти Российской Федерации, нарастает лавинообразно. Такое «упоение» законодательством приводит к снижению его качества. «Тщательно отработанный текст акта служит важнейшим условием и характеристикой его высокого качества, облегчает правильное понимание содержания норм и предусмотренных ими юридических действий. И, напротив, путаные тексты, неюридический язык, игнорирование правил составления и согласования проектов, противоречия в использовании юридических понятий резко снижают эффективность правовой системы.

Не менее важна содержательная сторона вопроса, когда закон и иной правовой акт призваны реально формировать устойчивый правовой порядок и способствовать решению различных социальных задач»¹¹⁰. В противном случае, когда принимаемые акты недостаточно проработаны, они могут привести к ухудшению ситуации, которую призваны разрешить. Так, например, по мнению ряда ученых, тот факт, что в сознании граждан бытовая коррупция чаще всего представляется обыденной нормой общественных отношений, обусловлен, в частности, нормами ст. 575 Гражданского кодекса Российской Федерации, которые фактически легализуют получение подарков работниками образовательных и медицинских учреждений, разрешая принимать подарки, стоимость которых не превышает 3000 рублей. Таким образом, стоимость подарка служит квалифицирующим признаком для наступления уголовной ответственности. Такая позиция представляется ошибочной¹¹¹, поскольку различие между подарком и взяткой состоит не в стоимости передаваемого имущества, а в мотивах и целях совершения таких действий. Поэтому при оценке коррупционных деяний следует исходить из причинно-следственной связи между получением материальной выгоды (в том числе получение подарков стоимостью меньше 3000 руб.) и совершением определенных действий в пользу взяткодателя. «Взятка, независимо от ее размера, не является ни обычным подарком, ни подарком вообще. Незначительный размер взятки не должен исключать ответственности за взяточничество»¹¹².

2) способствуют бюрократизму, произволу чиновников и коррупционной преступности, с одной стороны, и затрудняют эффективную деятельность по противодействию этим явлениям – с другой, существующие в законодательстве пробелы, коллизии и противоречия между нормативными правовыми, в т. ч. и между законодательными, актами, регулирующими сходный круг отношений, отсутствие должной регламентации многих вопросов, а иногда, напротив, избыточная регламентация. «Переход к нормам рыночной экономики создал множество «белых пятен» в законодательной сфере... Быстрая, по историческим масштабам, смена всего корпуса законодательной базы в экономике привела к законодательной чересполосице. Даже сегодня, через 18 лет после начала этих изменений, законодательная база в сфере экономики все еще находится в стадии становления. До сегодняшнего дня в ряде случаев в экономических отношениях наряду с новыми нормативно-правовыми актами все еще действуют нормы советского времени»¹¹³. Крайне негативное влияние на криминогенные процессы оказывает нестабильность законодательства. Отсутствие эффективного механизма реализации ряда нор-

¹¹⁰ Тихомиров Ю.А. Юридическое проектирование: критерии и ошибки // Журнал российского права. 2008. № 2. Также см.: Юридическая техника: учеб. пособие по подготовке законопроектов и иных нормативных правовых актов органами исполнительной власти / под ред. член-корр. РАН Т.Я. Хабриевой, проф. Н.А. Власенко. М., 2009.

¹¹¹ См.: Дмитриев Д.А., Кудашкин А.В. Конфликт интересов начинается с... подарка!?! // Гражданин и право. 2010. № 7.

¹¹² Корякин В.М. Коррупция в Вооруженных Силах: теория и практика противодействия. М., 2009. С. 170.

¹¹³ Гетман Н.И. Коррупция как грипп: все болеют, никто не умирает, но лечение необходимо // Преодоление коррупции – главное условие утверждения правового государства / под ред. А.И. Комарова. М., 2009. Т. 1 (39). С. 482.

мативных актов антикоррупционной направленности, их декларативный характер приводит к аномии, бездействию закона. Например, процессуальная независимость следователей и лиц, проводящих дознание, в современных условиях реально является достаточно прозрачной.

3) значимую роль играет несогласованность и непоследовательность и проводимых в Российской Федерации реформ. Так, например, в некоторых случаях реформы ограничиваются разработкой и принятием федеральных законов и постановлений Правительства Российской Федерации, тогда как анализу и контролю их практической реализации государством должного внимания не уделяется. В результате создание необходимой нормативно-правовой базы сочетается с неэффективной правоприменительной практикой в реформируемых сферах, связанной в том числе с несовершенством существующих властных, регулятивных и других общественных институтов и структурными деформациями.

5. Организационные факторы.

Недостаточно эффективная организация контроля деятельности государственных служащих, чрезмерная закрытость и иногда необоснованная корпоративная солидарность большинства государственных органов, недостаток гласности и прозрачности в их деятельности, слабость внутреннего, ведомственного контроля создают благоприятную почву для коррупционной преступности. Следует отметить, что подобные условия имеют как объективную природу, вызванную определенным несовершенством механизма государственного управления, так и субъективную – значительное число государственных служащих подобное положение вполне устраивает. Отсутствие четкого и общедоступного регламента исполнения функций позволяет многим чиновникам интерпретировать порядок осуществления своей деятельности, исходя из своих интересов. Обилие проверяющих (лицензирующих) предпринимательскую деятельность органов и, как следствие, многочисленные инструкции и нормативные акты, регламентирующие их деятельность, также создают почву для коррупции. Необходимо гармонично сочетать целесообразный контроль бизнеса со стороны государства с ограничением избыточного вмешательства государственных органов в экономическую сферу.

В другую группу организационных факторов коррупционной преступности входят: плохое взаимодействие правоохранительных органов, противоречия в компетенции органов, осуществляющих борьбу с преступностью, несоответствие системы мер борьбы с преступностью целям такой борьбы, перегрузка системы уголовной юстиции, низкий уровень профессионализма в системе правоохранительных органов, недостаточное материально-техническое обеспечение органов, осуществляющих борьбу с преступностью. Такая разрозненность и разобщенность правоохранительных органов способствует распространению коррупционной преступности, направленной на достижение выгоды любым путем.

Также одним из факторов, препятствующих эффективной борьбе с коррупционной преступностью, является крайне сложная процедура привлечения к уголовной ответственности совершивших преступления должностных лиц, наделенных правовым иммунитетом.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент страны Д.А. Медведев, отмечая масштабы коррупции, подчеркнул, что «одними «посадками» проблеме не решить. Но сажать надо»¹¹⁴.

Представляется, что «высокая доходность» «преступного бизнеса» в совокупности с относительно низким риском быть выявленным и осужденным за рассматриваемый вид преступления (а в случае осуждения – возможности получения условного срока лишения свободы) позволяет коррупционерам «высшего эшелона» продолжать свой незаконный вид деятельности и в дальнейшем способствует усилению негативных тенденций коррупционной преступности.

¹¹⁴ Послание Президента РФ Д.А. Медведева Федеральному Собранию РФ // Известия. 2009. 13 ноября. Московский выпуск. № 210/27981.

6. Кадровые факторы.

Недостатки в подборе и профессиональной подготовке кадров государственных служащих и, как следствие, их низкий профессионализм и некомпетентность способствуют распространению коррупционной преступности.

Представляет интерес то обстоятельство, что 91 %, опрошенных сотрудников правоохранительных органов России дали низкую оценку профессиональной подготовке своих коллег¹¹⁵. И потому Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» (ред. от 1 июля 2011 г.)¹¹⁶, в целях в т. ч. и противодействия коррупции в органах внутренних дел, установил четкие критерии приема на службу в полицию, которая осуществляется в соответствии с российским законодательством, регламентирующим порядок прохождения службы в органах внутренних дел. Согласно ст. 35 указанного Федерального закона на службу в полицию имеют право поступать граждане России не моложе 18 лет и не старше 35 лет, имеющие образование не ниже среднего (полного) общего, «способные по своим личным и деловым качествам, физической подготовке и состоянию здоровья выполнять служебные обязанности сотрудника полиции» (п. 1 ст. 35).

Существенно и то, что граждане Российской Федерации, поступающие на службу в полицию, должны проходить психофизиологические исследования, тестирование на алкогольную, наркотическую и иную токсическую зависимость в установленном порядке.

На поступающего на службу в полицию гражданина Российской Федерации оформляется личное поручительство, которое состоит в письменном обязательстве сотрудника органов внутренних дел, имеющего стаж службы не менее 3-х лет, о том, что он поручается за соблюдение указанным гражданином ограничений и запретов, установленных для сотрудников полиции Законом о полиции и другими федеральными законами. Порядок оформления личного поручительства определяется Министерством внутренних дел РФ. Кстати, если рекомендованный полицейский совершит проступок или иное правонарушение – служебное расследование коснется и его поручителя.

В целях проверки уровня подготовки гражданина, поступающего на определенную должность, и соответствия его этой должности такому претенденту устанавливается испытательный срок от 3 до 6 месяцев. На период испытания указанный гражданин назначается на соответствующую должность стажером, на которого в период стажировки распространяется действие трудового законодательства Российской Федерации. При этом срок испытания засчитывается в стаж работы в полиции.

Таким образом, реформа органов внутренних дел, а именно милиции, с принятием Федерального закона «О полиции» создала основы предотвращения коррупции в их рядах.

Вместе с тем среди факторов должностной преступности следует отметить и социальную незащищенность государственных служащих, хотя, по нашему мнению, этот фактор не является решающим. Как отмечают специалисты, «прямая причинно-следственная связь между уровнем оплаты труда государственных служащих и вероятностью коррупции отсутствует»¹¹⁷. Просто для подкупа низкооплачиваемых чиновников можно тратить меньше денег, а подкуп высокооплачиваемых должностных лиц обойдется дороже.

¹¹⁵ Королева М.В. Коррупция в сфере правоохранительной деятельности // Коррупция и борьба с ней. М., 2000. С. 96.

¹¹⁶ СЗ РФ. 2011. № 7. Ст. 900.

¹¹⁷ Колодкин Л.М. Франция объявляет войну коррупции // Состояние законности, борьбы с преступностью и коррупцией. М., 1993. С. 210.

§ 3. Деликтологическая характеристика коррупции

Проявления коррупции распространены в формах уголовного преступления, административного правонарушения, гражданско-правового деликта, а также дисциплинарного проступка. Но при этом ни Уголовный кодекс России, ни Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях не содержат самостоятельного состава соответственно преступления и административного правонарушения в виде коррупции. Так, например, на основании норм УК РФ специалистами предлагается несколько вариантов перечней коррупционных преступлений, от достаточно кратких до весьма обширных, включающих свыше 70 различных статей Кодекса. Это вызывает определенные затруднения у правоприменительных органов, а также приводит к существенным трудностям при криминологическом анализе коррупционной преступности и тенденций ее развития и не позволяет получить объективную статистическую картину состояния коррупции в стране. В результате даже руководители правоохранительных ведомств на заседании Совета по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации 13 января 2011 г. были вынуждены оперировать различными статистическими данными. Так, Генеральный прокурор Российской Федерации приводит данные о 8 600 уголовных дел о преступлениях коррупционной направленности, направленных прокурорами в суд; Министр внутренних дел Российской Федерации говорит о 37 тыс. преступлений, совершенных против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (не все из них являются коррупционными, в то же время некоторые преступления коррупционной направленности не входят в это число); а Председатель Следственного комитета Российской Федерации – об 11 тыс. возбужденных уголовных дел по факту преступлений коррупционной направленности за 9 месяцев 2010 г.¹¹⁸

Тем не менее данные официальной статистики позволяют сделать определенные выводы о состоянии коррупции и ее структуре¹¹⁹.

Так, в структуре преступлений коррупционной направленности доминируют мошенничество, совершенное с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 159 УК РФ) – 23,1 % от всех выявленных коррупционных преступлений, служебный подлог (ст. 292 УК РФ) – 24,3 %, присвоение или растрата, совершенные с использованием служебного положения (ч. 3, 4 ст. 160 УК РФ) – 17,2 %, получение взятки (ст. 290 УК РФ) – 9,9 %, злоупотребление должностными полномочиями (ст. 285 УК РФ) – 6,1 % (рис. 1).

В настоящее время единственным нормативным актом, определяющим перечень коррупционных преступлений, является совместное Указание Генпрокуратуры Российской Федерации № 187/86 и МВД России № 2, в котором прямо упоминается 39 статей УК РФ, но при определенных условиях к коррупционным деяниям могут быть отнесены преступления, предусмотренные иными статьями Кодекса.

Согласно указанному перечню к преступлениям коррупционной направленности при любых условиях относятся преступления, предусмотренные следующими статьями УК РФ:

¹¹⁸ См. стенографический отчет на официальном сайте Президента Российской Федерации. URL: <http://www.news.kremlin.ru/transcripts/10067>.

¹¹⁹ При подготовке данной главы использовались статистические данные ГИАЦ МВД России: Форма «494», Раздел 2 – «Сведения о зарегистрированных, раскрытых и нераскрытых преступлениях за январь – декабрь 2011 г.»; Форма «590» – «Сводный отчет по России о результатах работы правоохранительных (правоприменительных) органов по борьбе с преступлениями, совершенными с использованием служебного положения должностными лицами, государственными служащими и служащими органов местного самоуправления, а также лицами, выполняющими управленческие функции в коммерческой или иной организации за январь – декабрь 2011 г.» и аналогичные Формы предыдущих лет.

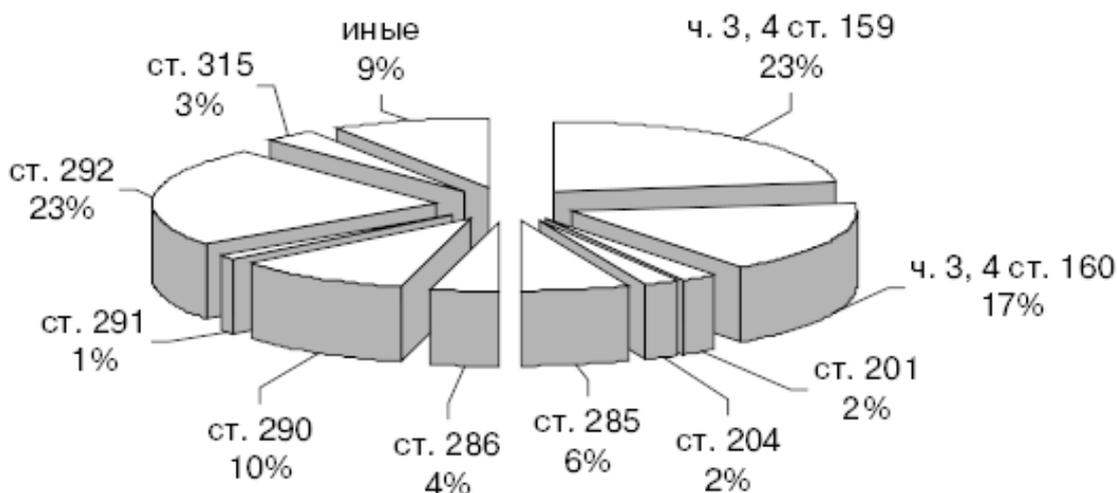


Рисунок 1. Структура коррупционной преступности в 2011 г.

ст. 141¹ (Нарушение порядка финансирования избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, избирательного блока, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума);

ст. 184 (Подкуп участников и организаторов профессиональных спортивных соревнований и зрелищных коммерческих конкурсов);

ст. 204 (Коммерческий подкуп);

ст. 289 (Незаконное участие в предпринимательской деятельности);

ст. 290 (Получение взятки);

ст. 291 (Дача взятки).

Также в данном перечне приведены преступления, которые могут быть отнесены к коррупционным при наличии определенных условий.

Так, при наличии в статистической карточке основного преступления отметки о его коррупционной направленности к коррупционным относятся и преступления, предусмотренные:

ст. 174 (Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных другими лицами преступным путем);

ст. 174¹ (Легализация (отмывание) денежных средств или иного имущества, приобретенных лицом в результате совершения им преступления);

ст. 175 (Приобретение или сбыт имущества, заведомо добытого преступным путем);

ч. 3 ст. 210 (Организация преступного сообщества (преступной организации) или участие в нем (ней)).

Преступления, относящиеся к перечню в соответствии с международными актами при наличии коррупционной направленности, предусмотрены:

ст. 294 (Воспрепятствование осуществлению правосудия и производству предварительного расследования);

ст. 295 (Посягательство на жизнь лица, осуществляющего правосудие или предварительное расследование);

ст. 296 (Угроза или насильственные действия в связи с осуществлением правосудия или производством предварительного расследования);

ст. 302 (Принуждение к даче показаний);

ст. 307 (Заведомо ложные показания, заключение эксперта, специалиста или неправильный перевод);

ст. 309 (Подкуп или принуждение к даче показаний или уклонению от дачи показаний либо к неправильному переводу).

Преступления, относящиеся к перечню коррупционных при условии, что они совершены из корыстных мотивов:

п. «а», «б» ч. 2 ст. 141 (Воспрепятствование осуществлению избирательных прав или работе избирательных комиссий – соединенные с подкупом, обманом, принуждением, применением насилия либо с угрозой его применения; совершенные лицом с использованием своего служебного положения);

ч. 2 ст. 142 (Фальсификация избирательных документов, документов референдума – соединенная с подкупом);

ст. 170 (Регистрация незаконных сделок с землей);

ст. 201 (Злоупотребление полномочиями);

ст. 202 (Злоупотребление полномочиями частными нотариусами и аудиторами);

ст. 285 (Злоупотребление должностными полномочиями);

ст. 285¹ (Нецелевое расходование бюджетных средств);

ст. 285² (Нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов);

ст. 285³ (Внесение в единые государственные реестры заведомо недостоверных сведений);

ст. 286 (Превышение должностных полномочий – за исключением п. «а», «б» ч. 3);

ст. 292 (Служебный подлог);

ст. 305 (Вынесение заведомо неправосудных приговора, решения или иного судебного акта).

Преступления, относящиеся к перечню коррупционных при условии, что они совершены должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации:

п. «в» ч. 3 ст. 226 (Хищение либо вымогательство оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств);

ч. 2 ст. 228² (Нарушение правил оборота наркотических средств или психотропных веществ);

п. «в» ч. 2 ст. 229 (Хищение либо вымогательство наркотических средств или психотропных веществ).

Преступления, относящиеся к перечню в тех случаях, когда они совершены должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации и с корыстным мотивом:

ч. 3, 4 ст. 183 (Незаконные получение и разглашение сведений, составляющих коммерческую, налоговую или банковскую тайну – причинившие крупный ущерб или повлекшие тяжкие последствия);

п. «б» ч. 3 ст. 228¹ (Незаконные производство, сбыт или пересылка наркотических средств, психотропных веществ или их аналогов).

Преступления, относящиеся к перечню при условии, что они совершены должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации с использованием своего служебного положения:

ч. 3, 4 ст. 159 (Мошенничество – совершенное лицом с использованием своего служебного положения; организованной группой);

ч. 3, 4 ст. 160 (Присвоение или растрата – совершенные лицом с использованием своего служебного положения, организованной группой).

Преступления, относящиеся к перечню, если они связаны с подготовкой, в том числе мнимой, условий для получения должностным лицом, государственным служащим и служащим органов местного самоуправления, а также лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества, незаконного представления такой выгоды:

ст. 159 (Мошенничество);

ст. 169 (Воспрепятствование законной предпринимательской или иной деятельности);

ст. 178 (Недопущение, ограничение или устранение конкуренции);

ст. 179 (Принуждение к совершению сделки или к отказу от ее совершения).

Отличительным признаком, отражающим коррупционную направленность преступлений, является незаконное использование лицом своего должностного положения и связанных с ним полномочий вопреки законным интересам общества и государства в целях получения имущественной выгоды для себя или для третьих лиц. В диспозициях некоторых статей УК РФ прямо указано на использование своего служебного положения именно должностным лицом (например, ст. 170).

Наиболее распространенными среди преступлений коррупционной направленности являются преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления (гл. 30 УК РФ).

В диспозициях ст. 201, ч. 3 ст. 204 УК РФ указан конкретный вид специального субъекта преступления (лицо, выполняющее управленческие функции в коммерческой или иной организации).

Остальные составы преступлений отнесены к числу деяний коррупционной направленности как совершенные лицом с использованием своего служебного положения (например, ч. 3 ст. 159 УК РФ).

Уголовно-правовое понятие представителя власти дано в примечании к ст. 318 УК РФ «Применение насилия в отношении представителя власти». Это понятие является единым для преступлений, предусмотренных всеми статьями УК РФ, субъектом которых является представитель власти. По смыслу этого примечания представителем власти признается не только должностное лицо правоохранительного или контролирующего органа, но и иное должностное лицо, наделенное в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от него в служебной зависимости.

В соответствии с разъяснением, содержащимся в п. 2 постановления Пленума Верховного суда РФ от 10.02.2000 № 6 «О судебной практике по делам о взяточничестве и коммерческом подкупе», к представителям власти следует относить лиц, осуществляющих законодательную, исполнительную или судебную власть, а также работников государственных, надзорных или контролирующих органов, наделенных в установленном законом порядке распорядительными полномочиями в отношении лиц, не находящихся от них в служебной зависимости, либо правом принимать решения, обязательные для исполнения гражданами, а также организациями независимо от их ведомственной подчиненности. Такими лицами являются, например, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, депутаты законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, члены Правительства Российской Федерации и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, судьи федеральных судов и мировые судьи, наделенные соответствующими полномочиями работники прокуратуры, налоговых, таможенных органов, органов МВД России и ФСБ России, государственные инспекторы и контролеры, военнослужащие при выполнении возложенных на них обязанностей по охране общественного порядка, обеспечению безопасности и при осуществлении иных функций (для чего военнослужащие тоже наделяются распорядительными полномочиями).

При квалификации преступлений против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления следует исходить из того, что объектом уголовно-правовой охраны является лишь законная деятельность должностных лиц, постоянно, временно или по специальному полномочию: 1) осуществляющих функции представителя власти либо 2) выполняющих организационно-распорядительные, административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных корпорациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации.

Особенностью названных преступлений с объективной стороны является то, что они могут совершаться путем использования лицом имеющихся у него служебных полномочий или в связи с занимаемой им должностью.

При квалификации данной категории преступлений следует исходить из общей характеристики признаков всех элементов составов этих преступлений.

Обязательным признаком объективной стороны большинства рассматриваемых составов преступлений, предусмотренных гл. 30 УК РФ, являются активные действия (ст. 285¹, 285², 285³, 288, 289, 290, 292). Бездействие характерно для объективной стороны преступления, предусмотренного ст. 287 УК РФ.

В некоторых же составах преступлений объективная сторона содержит указание на возможность ее исполнения как путем совершения действия, так и путем бездействия (например, ст. 285, 286 УК РФ).

Юридические признаки конкретных общественно опасных деяний должны быть тождественны (полностью совпадать) признакам объективной стороны состава преступления, предусмотренного нормой УК РФ (диспозицией статьи с учетом конкретного пункта и части статьи Особенной части или только по конкретной статье Особенной части УК РФ, а также с учетом норм Общей части УК РФ в случае необходимости, например, ст. 30, 33 и др.).

Рассматривая деликтологическую характеристику коррупции в Российской Федерации, следует отметить, что к преступлениям коррупционной направленности относятся лишь противоправные общественно опасные деяния, предусмотренные уголовным законодательством. Ответственность за менее опасные противоправные деяния установлена Кодексом об административных правонарушениях и некоторыми иными законами.

Следует отметить, что становление административной ответственности за коррупционные правонарушения имеет достаточно противоречивый характер. Долгое время ее потенциал для борьбы с коррупционными правонарушениями практически не использовался. В настоящее время наблюдается противоположная тенденция.

Общей частью Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (ст. 2.4) закрепляется административная ответственность должностных лиц, в том числе выполняющих организационно-распорядительные или административно-хозяйственные функции в государственных органах, органах местного самоуправления, государственных и муниципальных организациях, а также в Вооруженных силах Российской Федерации, других войсках и воинских формированиях Российской Федерации. Тем самым создается реальная возможность реального использования административной ответственности для борьбы с проявлениями коррупции.

К административным правонарушениям, обладающим коррупционной составляющей, относятся не являющиеся преступлениями правонарушения, запрещенные следующими статьями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях:

– ст. 5.19 (Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума);

– ст. 5.20 (Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением

выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам);

– ст. 7.27 (Мелкое хищение (в части присвоения или растраты));

– ст. 7.31 (Предоставление, опубликование или размещение недостоверной информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков, а также направление недостоверных сведений, внесение их в реестр контрактов, заключенных по итогам размещения заказов, реестр недобросовестных поставщиков);

– ст. 7.31.1 (Нарушение сроков возврата денежных средств, порядка и (или) сроков блокирования операций по счету участника размещения заказа, порядка ведения реестра участников размещения заказа, правил документооборота при проведении открытого аукциона в электронной форме, разглашение оператором электронной площадки, должностным лицом оператора электронной площадки сведений об участнике размещения заказа до подведения результатов открытого аукциона в электронной форме);

– ст. 7.32 (Нарушение условий контракта на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд заказчиков в соответствии с законодательством Российской Федерации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд);

– ст. 15.14 (Нецелевое использование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов);

– ст. 15.21 (Неправомерное использование инсайдерской информации);

– ст. 19.6.1 (Несоблюдение должностными лицами органов государственного контроля (надзора) требований законодательства о государственном контроле (надзоре));

– ст. 19.28 (Незаконное вознаграждение от имени юридического лица);

– ст. 19.29 (Незаконное привлечение к трудовой деятельности государственного служащего (бывшего государственного служащего)).

К иным административным правонарушениям, обладающим признаками коррупции, относятся запрещенные статьями КоАП и содержащие в качестве самого деяния либо квалифицирующего признака указание на использование лицом своего служебного положения либо должностных полномочий.

Не менее значимой проблемой представляется и раскрытие в российском законодательстве перечня дисциплинарных проступков, которые могут рассматриваться как коррупционные.

Под дисциплинарным проступком коррупционной направленности подразумевается такой вид правонарушения, как использование государственным или муниципальным служащим либо служащим коммерческой или иной негосударственной организации своего статуса для получения преимуществ вопреки интересам государства, общества, граждан или организаций с нарушением (или без такового) нормативно установленного порядка несения соответствующей службы, за которое предусмотрено дисциплинарное взыскание. Например, Закон № 79-ФЗ предусматривает в качестве оснований прекращения служебного контракта с государственным гражданским служащим несоблюдение ограничений, нарушение запретов и неисполнение обязанностей, установленных Федеральным законом «О противодействии коррупции».

Таким образом, коррупционные правонарушения неуголовного характера посягают на правоотношения, имеющие профилактический по отношению к коррупции характер. Нарушаются правовые нормы, введенные специально для предупреждения коррупционных проявлений в органах государственной власти и местного самоуправления.

Необходимо подчеркнуть – с 1 января 2012 года в соответствии с п. 9 ст. 20 Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 404-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием деятельности органов предвари-

тельного следствия»¹²⁰ составы, связанные со взяточничеством, злоупотреблением должностными полномочиями (ст. 285), превышением должностных полномочий (ст. 286), незаконным участием в предпринимательской деятельности (ст. 289), служебным подлогом (ст. 292), привлечением заведомо невиновного к уголовной ответственности (ст. 299), незаконным освобождением от уголовной ответственности (ст. 300), преступления против интересов службы в коммерческих и других организациях (ст. 201–204) и целый ряд иных преступлений, в том числе в сфере компьютерной информации – неправомерный доступ к компьютерной информации лицом с использованием своего служебного положения (ч. 2 ст. 272), будут исключены из компетенции следователей органов внутренних дел и отнесены к исключительной подследственности следователей Следственного комитета Российской Федерации. Однако их выявление и пресечение останется в компетенции полиции.

Также следует отметить инициативу Президента Российской Федерации Д.А. Медведева о внесении изменений в УК и КоАП в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия коррупции¹²¹. Указанным законодательным актом Уголовный кодекс Российской Федерации дополняется положениями, в соответствии с которыми за коммерческий подкуп, дачу взятки, получение взятки и посредничество во взяточничестве устанавливаются штрафы до стократной суммы коммерческого подкупа или взятки, но не более пятисот миллионов рублей. В целях дифференциации ответственности предусматриваются четыре вида взятки, а посредничество во взяточничестве вводится в качестве отдельного самостоятельного состава преступления.

Изменения коснулись также и Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. За незаконные передачу, предложение или обещание от имени или в интересах юридического лица иностранному должностному лицу либо должностному лицу публичной международной организации денег, ценных бумаг, иного имущества, оказание ему услуг имущественного характера, передачу иных имущественных прав за совершение в интересах данного юридического лица должностным лицом, лицом, выполняющим управленческие функции в коммерческой или иной организации, иностранным должностным лицом либо должностным лицом публичной международной организации действия (бездействия), связанного с занимаемым им служебным положением, на юридических лиц налагается штраф. Также вводится институт правовой помощи по делам об административных правонарушениях.

Подводя итог проведенному анализу, необходимо отметить следующее.

Еще несколько лет тому назад, вопрос об усилении ответственности за коррупционные преступления не был таким острым. Однако время показывает, что наиболее действенным механизмом по противодействию коррупции является ужесточение уголовно-правовых мер воздействия в отношении должностных лиц – взяточников, коррупционеров, осуществляющих правоохранительную деятельность вопреки нарушению прав граждан, интересов службы в таких органах. Об этом же свидетельствуют и результаты социологических опросов.

В ходе массового социологического опроса населения¹²² были выявлены меры антикоррупционной политики, которые нашли наибольшее одобрение у россиян. Так, наиболее эффективными мерами, по мнению опрошенных, являются (допускалось указывать не более 3 вариантов ответов):

¹²⁰ 1 СЗ РФ. 2011. № 1. Ст. 16.

¹²¹ Федеральный закон от 04.05.2011 № 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» // СЗ РФ. 2011. № 19. Ст. 2714.

¹²² Представленные материалы основываются на результатах массовых и экспертных социологических опросов, проведенных по заказу НИЦ ФСБ России в рамках НИР «Борьба с коррупцией в жизненно важных сферах деятельности государства (2006–2007 гг.)», а также исследований, проводимых Фондом «Общественное мнение» и Всероссийским центром изучения общественного мнения.

- усиление борьбы с коррупцией в правоохранительных органах – 62 % респондентов;
- ужесточение уголовных наказаний, вплоть до введения смертной казни за коррупцию и другие экономические преступления – 43 %;
- применение конфискации имущества не только самих коррупционеров, но и членов их семей – 43 %;
- совершенствование законодательной базы – 35 %;
- сокращение государственного аппарата – 26 %;
- усиление контроля за деятельностью чиновничества со стороны общества и демократических институтов (СМИ, общественные организации, политические партии) – 22 %;
- наделение правоохранительных органов дополнительными полномочиями и средствами – 10 %;
- поощрение, в том числе материально, добровольных информаторов о фактах коррупции – 9 %;
- легализация наименее социально опасных видов коррупции («чаевые», подарки врачам и учителям и др.) – 7 % опрошенных.

Для интерпретации полученных результатов указанные меры антикоррупционной политики были сгруппированы в два блока:

- *силовые меры*, основанные на применении традиционных для России административных подходов, – ужесточении наказаний и выделении дополнительных ресурсов (их суммарный рейтинг 96 %);
- *социально-экономические меры*, основанные на применении ранее не типичных в нашей стране мер небюрократического, демократического контроля (их суммарный рейтинг 161 %).

Можно констатировать, что россияне большее предпочтение отдают социально-экономическим мерам, чем чисто силовым. Это совпадает с мнением ученых, убежденных, что силовые меры сами по себе хотя и тормозят развитие коррупции (как это было, например, в сталинские времена), но дают относительно слабый и, самое главное, неустойчивый эффект.

При этом следует учитывать особенности и специфику деятельности представителей правоохранительных органов, их авторитет во власти.

Чтобы избежать неопределенности в вопросе отнесения правонарушений к числу коррупционных, необходимо раскрыть понятие таких правонарушений в нормативном правовом акте, обладающем большей юридической силой, чем совместное указание (или приказы) Генеральной прокуратуры и МВД России. Так, например, исчерпывающий перечень коррупционных преступлений предпочтительнее всего дать 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 экстремистской направленности (примечание к ст. 282¹), 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.

Детальному реформированию следует подвергнуть главу 31 Уголовного кодекса Российской Федерации, предусматривающую ответственность за преступления против правосудия, с учетом, во-первых, изменений и дополнений уголовно-процессуального законодательства, повышения значения уголовно-правовой охраны в сфере отношений государственной власти, государственной службы, службы в органах местного самоуправления (глава 30 УК РФ), а во-вторых, с учетом усиления ответственности за преступления коррупционного характера. Именно в этом направлении должно развиваться уголовное законодательство. В то же время

такое «модное» в настоящее время направление по либерализации уголовного законодательства, касающейся проблем противодействия коррупции, является преждевременным и в определенной степени опасным.

Наиболее эффективной мерой уголовно-правового противодействия коррупции представляется криминализация коррупционных преступлений. Необходимость криминализации деяний коррупционной направленности назрела давно. Уголовный закон в настоящее время отстает и не отвечает требованиям современности и применения его на практике. Основная причина создавшегося положения заключается в запаздывании принятия новых норм, дополнения уже действующих с целью повышения их эффективности и качества, то есть отражающих основную цель уголовного закона – предупреждение преступлений коррупционного характера.

Корректировка уголовной политики в направлении усиления уголовной ответственности за коррупционные преступления, в том числе и за преступления, совершаемые в правоохранительной системе, в настоящее время крайне необходима и своевременна.

Наряду с другими ключевыми решениями по проблемам противодействия коррупции необходимо:

- усовершенствование видов уголовных наказаний, повышение их определенности и суровости за все виды коррупционных преступлений;

- повышение эффективности уголовного закона по противодействию коррупции, организованной преступности, теневой экономике;

- усовершенствование уголовного законодательства об ответственности за коррупционные преступления должно проводиться на концептуальной основе, затрагивающей различные сферы общественных отношений (экономическую, государственную, защиту граждан и иное);

- приведение в соответствие понятий «взятничество», «подкуп» и иных коррупционных признаков, указанных в федеральных законах, международных актах с их определением в уголовно-правовом значении. В частности, в Уголовном кодексе РФ следует предусмотреть норму общего характера, в которой сформулировать определение «коррупционного преступления» (например, по типу ст. 331 Главы 33 УК РФ, предусматривающей ответственность за преступления против военной службы);

- проведение тщательного, без изъятий, анализа судебной практики о выявляемых за последние годы фактах совершения коррупционных преступлений, в том числе совершаемых в сфере правоохранительной деятельности, а также количестве виновных, привлекаемых к ответственности за такие преступления, фактах отказа в возбуждении уголовных дел такой категории (с учетом лиц, занимающих служебное положение различного уровня), а также латентности такой преступности и другое, с целью определения стратегии усиления борьбы с коррупционными преступлениями;

- незамедлительное принятие решения о усовершенствовании уголовного закона по определению четкого круга (видов) коррупционных преступлений (должностных, экономических, против правосудия и другое);

- проведение жесткой ревизии действующих уголовно-правовых норм, предусматривающих ответственность за коррупционные преступления, с целью выявления их неэффективности. С этой целью предлагается усилить уголовную ответственность за такие преступления, например посредством включения в их составы дополнительных квалифицирующих признаков, отражающих коррупционность действий виновных;

- ужесточение уголовной ответственности за коррупционные преступления, совершаемые в соучастии (организованной группой, преступным сообществом и т. д.), а также за экономические преступления (в частности, в сфере таможенного, налогового законодательства, финансовой системы и другое), сопряженные со взятничеством (подкупом), вымогатель-

ством взятки. С этой целью усилить карательный акцент на общественно опасные деяния, совершаемые из корыстных побуждений либо иной личной заинтересованности;

– обобщение опыта зарубежных стран (особенно стран с низким уровнем коррупции) об ответственности за преступления коррупционной направленности, разумное его внедрение в отечественное уголовное законодательство.

Все вышеизложенное должно быть сведено к одной из основных целей уголовного закона – предупреждению преступности, в данном случае, коррупционной.

Глава 2. Основы международного сотрудничества по вопросам противодействия коррупции

§ 1. Международное право в орбите противодействия коррупции

Международное право, эволюционируя в современных условиях глобализации, все больше вовлекает в свою орбиту правовые регуляторы, направленные на противодействие новым вызовам и угрозам. Одним из таких важнейших международно-правовых регуляторов XXI века является противодействие коррупции на международном уровне. «Несмотря на то, что коррупция как общественный феномен так же стара, как и само человечество, на протяжении многих десятилетий этой теме не уделялось достаточного внимания. Только в 1990-е годы тема коррупции неожиданно начала набирать популярность в научной среде, что привело к появлению большого количества литературы о причинах, следствиях и возможных методах борьбы с этим явлением. Стремительный рост научного, а также общественного интереса к этой теме совпал с повышением внимания к коррупции в политике и, соответственно, усилением антикоррупционных мер, стратегий и программ как на национальном, так и на международном уровне»¹²³.

В то же время борьба с коррупцией, по мнению целого ряда ученых, напрямую связана с осуществлением и защитой на комплексной основе прав и свобод человека в современном обществе. Индийский ученый, известный специалист в области международного права, С. Радж Кумар отмечает, что право на создание общества, свободного от коррупции, – это, по существу, одно из основных прав человека, поскольку право на жизнь, достоинство, равенство и другие важные права человека и ценности значительно зависят от этого права. То есть оно есть фундаментальное право человека, без которого эти основные права теряют смысл, не говоря уже о том, что будут реализованы. Как фундаментальное право человека право на свободное от коррупции общество не может быть отвергнуто «легко, даже для блага наибольшего числа людей, даже для высшего блага всех»¹²⁴. Можно утверждать, что право на создание свободного от коррупции общества берет начало и проистекает из права народа осуществлять постоянный суверенитет над своими природными ресурсами и богатством, то есть из их права на экономическое самоопределение¹²⁵.

При этом международное право в борьбе с коррупцией следует рассматривать не только в качестве фундамента по отношению к национальному праву в тех шагах, которые предпринимает государство для выполнения своих международных обязательств, вытекающих из международных договоров в антикоррупционной сфере, но и в качестве специфического генератора постоянно обновляющихся, совершенствующихся инструментов и методов противодействия коррупции. В этом смысле международное право является генератором таких важных категорий права, как «антикоррупционные стандарты» и «специальные антикоррупционные принципы», формирование которых происходит, безусловно, на международно-правовой основе, а затем заимствуется (имплементируется) государством в национальное законодательство.

¹²³ Цайльхофер А. Теория и практика борьбы с коррупцией в Европе. URL: http://www.vestnik.mgimo.ru/files/12/15_tsailhofer.pdf

¹²⁴ Henkin L. The age of right. N.Y., 1990.

¹²⁵ Raj Kumar C. Corruption and human rights // India's National Magazine from the publishers of the hindu. 2002. Volume 19 – Issue 19.

Важно подчеркнуть, что значение международного права для противодействия коррупции заключается также в том, что именно в нем аккумулируются самые различные регуляторы противодействия коррупции в столь широком спектре: от международно-правовых обязательств для государств-участников Конвенции ООН против коррупции до рекомендательных актов самого широкого радиуса действия, исполнение которых государствами не исключено на добровольной основе.

Таким образом, международное право, находясь в орбите противодействия коррупции:

- охватывает самый широкий набор антикоррупционных инструментов, регуляторов и механизмов, которые затем экстраполируются на национальную почву и отражаются в законодательстве государства;

- создает ориентиры для правового развития государств в антикоррупционном направлении и задает векторы для дальнейшего совершенствования национальных законодательств в этой области по мере их соответствия антикоррупционным принципам и стандартам;

- служит основой для международного сотрудничества государств, в том числе в антикоррупционной сфере, что совместно с мерами, закрепленными в национальном праве, способствует максимальной эффективности правового противодействия коррупции.

Осознание важнейшего значения и роли международного права для борьбы с коррупцией все чаще находит свое отражение в исследованиях как отечественных, так и зарубежных ученых. Так, Алехандро Посадас в своей работе «Противодействие коррупции по международному праву» справедливо отмечает: «Последние десять лет свидетельствуют о возрастающем стремлении бороться с коррупцией по международному праву. В настоящее время две региональные антикоррупционные конвенции вступили в силу. Первая конвенция обсуждалась и была принята членами Организации американских государств (ОАГ), в то время как вторая была принята в рамках Организации экономического сотрудничества и развития. Дополнительно множество международных организаций последовательно вкладывают ресурсы в этот вопрос. Эти группы включают определенные органы ООН, Европейского союза и Международного банка реконструкции и развития, также известного как Всемирная банковская группа. Также сюда вовлечены некоторые неправительственные организации, такие как Транспаренси Интернешнл и Международная торговая палата»¹²⁶. Сюзанна Роз Акерман так же, как и большинство исследователей проблем международного антикоррупционного сотрудничества, обоснованно отмечает, что «к настоящему времени было предпринято много усилий для контроля за коррупцией через международные договоры и инициативы гражданского общества»¹²⁷. В то же время комплексное исследование международных антикоррупционных регуляторов в правовом поле в настоящее время представлено весьма недостаточно ни в западной, ни в отечественной юридической науке.

При этом следует учитывать, что на международном уровне правовое регулирование противодействия коррупции представляет собой достаточно разветвленную систему актов, среди которых можно выделить:

- международно-правовые акты универсального характера¹²⁸;
- международно-правовые акты регионального характера¹²⁹;

¹²⁶ Posadas A. Combating Corruption under International Law // 10 Duke J. of Comp. & Int'l L. 345. P. 345, 346.

¹²⁷ Susan Rose-Ackerman. Corruption: Greed, Culture and the State, 120 YALE L.J. ONLINE 125 (2010). P. 139.

¹²⁸ Конвенция ООН против коррупции.

¹²⁹ В частности, 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, принятая Советом Европейского союза 26 мая 1997 г., Конвенция о борьбе с подкупом иностранных должностных лиц в международных коммерческих сделках, принятая Организацией экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) 21 ноября 1997 г., Конвенция об уголовной ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 27 января 1999 г., Конвенция о гражданско-правовой ответственности за коррупцию, принятая Комитетом министров Совета Европы 4 ноября 1999 г., Конвенция Африканского союза о предупреждении кор-

– акты международных организаций¹³⁰.

Отдельное место занимают *модельные законы СНГ*, которые являются пока единственными международными регуляторами рекомендательного характера по вопросам противодействия коррупции на постсоветском пространстве.

Только исследуя вопросы международной антикоррупционной системы актов, можно выделить определенные черты, характеризующие каждый элемент данной системы, что непосредственно связано с возможностью использования конкретного механизма имплементации для актов, относящихся к различным уровням международной антикоррупционной системы в зависимости от их иерархии, юридической силы, особенностей правоприменения, в том числе заложенных в самих актах.

рупции и борьбе с ней, принятая главами государств и правительств Африканского союза 12 июля 2003 г. и др.

¹³⁰ См., в частности: резолюции Генеральной Ассамблеи ООН, рамочные решения Совета Европы, акты ОЭСР, носящие рекомендательный характер, но также играющие важное значение для формирования ориентиров по противодействию коррупции, в дальнейшем, возможно, и на правовой основе.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.